

ESTUDIOS DE PROGRESO
Fundación Alternativ**ss**

Políticas migratorias comparadas en el Sur de Europa: lecciones cruzadas entre España y Portugal

Belén Fernández Suárez


FUNDACIÓN
alternativss****

Belén Fernández Suárez

Profesora en la Facultad de Sociología de la Universidade da Coruña, donde realiza su tesis doctoral que lleva por título El sistema migratorio español y los modelos autonómicos de gestión de la extranjería. Es miembro del Equipo de Sociología de las Migraciones Internacionales (ESOMI), dirigido por el catedrático Antonio Izquierdo Escribano. Sus principales líneas de investigación son las políticas de integración de inmigrantes y las políticas migratorias comparadas. Entre sus publicaciones más recientes destacan: La gestión política de la inmigración en España (2000-2008) en coautoría con Antonio Izquierdo Escribano en V. Navarro (2009, coord.): La situación social de España III. Madrid: Biblioteca Nueva, págs. 289-331.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Belén Fernández Suárez

ISBN: 978-84-92957-40-8

Depósito Legal: M-46571-2010

Índice

Abstract	5
Resumen ejecutivo	7
1 Introducción: el estudio comparativo de las políticas de integración de inmigrantes en España y Portugal	8
2 Análisis demográfico y de indicadores de integración de la población extranjera en España y Portugal	11
2.1 España y Portugal: la consolidación como destinos migratorios	11
2.2 La composición del contingente de extranjeros en la Península Ibérica	14
2.3 Indicadores de integración de la población extranjera en España y Portugal	17
2.4 La importancia del análisis demográfico y del uso de indicadores de integración para la adecuación de políticas de integración de inmigrantes	28
3 Aspectos jurídicos normativos de la integración social de los inmigrantes	29
3.1 Las leyes de extranjería en España y Portugal	30
3.2 El proceso de adquisición de la nacionalidad en España y Portugal	34
3.3 La participación político-electoral en España y Portugal	35
4 Las políticas de integración de inmigrantes en España y Portugal	38
4.1 Los responsables estatales de articular políticas de integración de inmigrantes	39
4.2 Los instrumentos: planes de integración de inmigrantes	40
4.3 La percepción social de la inmigración por el conjunto de la sociedad	44
5 Conclusiones y propuestas políticas de integración de extranjeros para ambos países	47
5.1 Propuestas políticas para mejorar la integración de la población extranjera en España	49
5.2 Propuestas políticas para mejorar la integración de la población extranjera en Portugal	52
6 Bibliografía	54
7 Índice de Gráficos y Tablas	63

Lista de siglas

ACIDI	Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural
ACIME	Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas
BOE	Boletín Oficial del Estado
MIPEX	Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes
MTIN	Ministerio de Trabajo e Inmigración
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PALOP	Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa
PECI	Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010)
PII	Plano para a Integração dos Imigrantes
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Ministério da Administração Interna (Portugal)
SOPEMI	Système d'Observation Permanente et d'Étude des Migrations Internationales (por sus siglas en francés)

Abstract

This report constitutes a comparative analysis of immigrants' integration policies in Spain and Portugal. Portugal has been selected as a compared case study because of its excellent results in recent researches carried on this subject (PNUD, 2009; MIPEX, 2007), and because of the lack of compared literature on this field between these two neighbouring countries, similar both socially and culturally. The comparison focuses on the analysis of indicators of integration, the study of recent legislative reforms addressing immigration issues in both countries and the analysis of integration policies for immigrants. This research allows the reader to know the role of immigration both in the Portuguese and the Spanish societies. Furthermore, it provides an overview on the similarities and differences in integration policies. Both Portugal and Spain share a positive and inclusive perspective on immigrant population and they both have recently extended rights to this population sector, thus, swimming against the tide of the wider European context, where the xenophobic feelings and the electoral support to xenophobic parties are rising. Finally, the author ascertains a series of political recommendations in order to support integration processes in Portuguese and Spanish societies.

Resumen ejecutivo

A lo largo de estas páginas se muestra un análisis comparado de las políticas de integración de inmigrantes en los dos países de la Península Ibérica, España y Portugal, resaltándose las divergencias y convergencias en el tratamiento normativo de su inclusión social, económica y política en ambas naciones, con el objeto de resaltar, a través de este análisis cruzado, los aspectos más positivos de los mecanismos de cada país. En este sentido, consideramos que la investigación comparada sobre la integración de inmigrantes puede permitirnos aplicar políticas más eficientes y sacar a la luz buenas prácticas en materia de extranjería.

Si bien ambos países destacan por haberse transformado en receptores de inmigración en época reciente, por lo que las medidas políticas destinadas a este colectivo cuentan todavía con escaso trecho, conviene resaltar que Portugal ha obtenido una valoración muy positiva en relación con las políticas de integración de extranjeros, tanto en recientes informes publicados por organismos internacionales como las Naciones Unidas (PNUD, 2009) o en el propio Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes (2006) coordinado por el British Council y el Migration Policy Group, como en los resultados del Índice Europeo de Ciudadanía Cívica e Inclusión (2004).

La proximidad geográfica, cultural, social y económica del país luso puede permitirnos realizar un análisis comparado realista en materia de integración de inmigrantes.

Un análisis de los indicadores al respecto nos muestra que España ha recibido de manera muy intensa en el tiempo y muy concentrada en el territorio la llegada de población extranjera. Ésta dispone de un peso del 10% de toda la población en el año 2008, frente a un 4% en Portugal, que, en términos relativos, recibe un mayor contingente de inmigración en la década de los noventa. No obstante, la inmigración extranjera en ambos países es una realidad social y su influencia resulta permanente, por lo cual la integración debe consolidarse como prioridad en la agenda política de ambos países.

Portugal ha dado pasos muy importantes en la promulgación legislativa de normas que garanticen la igualdad de nacionales y extranjeros. Así, y a través de una ley de inmigración más permisiva que la española, en cuestiones tales como la flexibilización

en el acceso a la nacionalidad portuguesa, el reconocimiento del voto en las elecciones locales y la posibilidad de que los inmigrantes en situación irregular puedan acceder a su reconocimiento jurídico.

El Estado español también ha desarrollado y apostado por la integración de los inmigrantes como eje de su política social. Se han producido avances significativos desde el año 2004, con el objetivo de ampliar los derechos políticos de los extranjeros a través de la firma de convenios de reciprocidad y para que diez colectivos nacionales pudieran ejercer los derechos activo y pasivo de sufragio en las elecciones locales del año 2011. Se ha legislado en la recientemente aprobada Ley 2/2009 sobre la obligación de las Administraciones públicas de trabajar por la integración de la población extranjera, al tiempo que los inmigrantes ganan derechos (huelga, sindicación y reunión, independientemente de la situación administrativa de la persona). Todo ello, en un clima político caracterizado por el uso de la inmigración como arma arrojadiza con fines electoralistas.

Las medidas que a raíz de esta investigación se proponen para mejorar las políticas de España y Portugal en materia de integración de inmigrantes pasan por un incremento de los presupuestos destinados a este fin mediante la financiación que se obtiene a través de las tasas administrativas pagadas por los propios extranjeros (tramitación de visados, permisos de residencia y trabajo, peticiones de reagrupamiento familiar, concesiones de nacionalidad, etc.) y por un cambio en la Constitución que elimine el principio de reciprocidad y el concepto de soberanía nacional, al objeto de que los inmigrantes puedan ejercer su derecho al voto en todas las elecciones que se celebren en el país en el que residen y de que alcancen la ciudadanía política plena gracias a esta modificación.

En el caso de Portugal, se propone una mejora en la recogida de información estadística que contemple las variables de nacionalidad y país de nacimiento y una centralización del tratamiento de estos datos en el *Observatório da Imigração*, y se recomienda un cambio favorable a que los cónyuges y parejas de hecho de las personas extranjeras puedan acceder de manera más rápida a la nacionalidad portuguesa (en la actualidad se requiere una espera de 3 años después de producirse la formalización de la relación).

Las recomendaciones para España pasan, asimismo, por una modificación del Código Civil para flexibilizar e instaurar el principio de igualdad en el acceso a la nacionalidad española de todos los extranjeros residentes, erradicando la discriminación positiva existente en la normativa actual hacia los extranjeros latinoamericanos y aquellas nacionalidades que se definen por tener relaciones históricas con España, así como por recomendar la puesta en marcha de centros de atención a los inmigrantes que concentren la mayor parte de demandas de servicios administrativos y sociales de este colectivo para así poder atenderlo de una manera más eficiente en nuestro país.

Introducción: el estudio comparativo de las políticas de integración de inmigrantes en España¹ y Portugal²

La inmigración internacional es un proceso global que afecta cada vez a un mayor número de Estados (Castles y Miller, 2004). En los años noventa, los Estados del Sur de Europa –España, Grecia, Italia y Portugal– se convierten en países de inmigración (Izquierdo, 1996; Esteves, 1991; King *et al.*, 2000; Papademetriou, 1985).

Según ciertos autores, estos territorios comparten características similares, como una economía desarrollada en la década de los setenta y singularizada por un enorme peso del sector servicios y de un importante segmento informal; un Estado del Bienestar subdesarrollado frente a los Estados europeos del Centro y del Norte de Europa, lo que provoca una mercantilización de los trabajos del sector servicios y de la prestación de cuidados personales; y finalmente, se distinguen por un familiarismo predominante que provoca que la institución familiar sea el pilar del bienestar social en estas sociedades (Sarasa y Moreno, 1995).

Siguiendo la argumentación de King y Ribas Mateos (2005: 203-207), al igual que los países del Sur de Europa comparten características económicas y sociales, también podemos hablar de un modelo migratorio común a este área geográfica. Se definiría con una serie de rasgos como son el gran número y variedad de las nacionalidades de inmigrantes residentes en estos territorios, la pluralidad de orígenes sociales y de tipos; la enorme asimetría en el peso de hombres y mujeres en determinados flujos migratorios; el rápido

1 Para la realización de esta contribución académica he contado con una ayuda de Formación de Personal Investigador (FPI) del Ministerio de Ciencia e Innovación (BES-2006-12706).

2 Quiero agradecer la colaboración y apoyo prestados en la realización de esta investigación en Portugal a las siguientes personas: Jorge Macaísta Malheiros (Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa), Margarida Marques (SociNova/Migrações, Universidade Nova de Lisboa), Fernando Luís Machado (Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa), Fernando Barbosa Rodrigues (Antropólogo e Consultor-Socio de CIDALIA), Caterina Reis Oliveira (Coordinadora do Gabinete de Estudos e Relações Internacionais do ACIDI), Isabel Ferreira Martins (ACIDI), Cláudia Pires (Observatório da Imigração, ACIDI), Gustavo Behr (Presidente da Casa do Brasil, Lisboa) y Manuel Malheiros (jurista e membro da Comissão para a Igualdade e contra a discriminação racial, CICDR).

desarrollo en la llegada, que provoca una respuesta política *a posteriori* y en términos reactivos; el elevado peso de la inmigración irregular en los flujos de entrada; y unas relaciones laborales que destacan por la irregularidad, la segmentación y la terciarización de los nichos laborales en los que se insertan estos trabajadores extranjeros.

Sin embargo, la existencia de un modelo migratorio propio de los países del Sur de Europa ha sido también cuestionada por otro conjunto de autores (Marques y Valente, 2003; Sciortino, 1999), que indican que la concepción de un modelo “mediterráneo” de inmigración resulta simplista y esencialista (Marques y Valente, 2003: 11), y que, más que características definitorias de un modelo semejante de inmigración y de integración, lo que se produce es tardanza en el desarrollo y aplicación de políticas migratorias.

Al margen del debate sobre la existencia de un modelo migratorio singular en los países de la Europa meridional, sí existe una coincidencia entre ambas corrientes de pensamiento, y estriba en señalar la existencia de un cierto retraso y apuro en la elaboración de políticas migratorias y de incorporación de la población migrante a la sociedad de acogida, ante un fenómeno que sorprendió a no pocos Estados en la Europa del Sur y que, además, coincidió con la entrada de estos países en la Unión Europea y la consiguiente necesidad de actualización y adaptación normativa.

En tal marco migratorio se centra esta investigación, pues las características concretas y diferentes de los países del Sur de Europa respecto a los Estados de una larga tradición migratoria requieren indagaciones comparadas de sus respectivas políticas, con el fin de ver cómo han gestionado los flujos de población en contextos de llegada similares y profundizar en las políticas de integración que caracterizan el momento actual, cuando la inmigración ha decaído en los dos países escogidos para nuestro estudio.

La elección de Portugal y España para realizar la comparativa se justifica por varios motivos, como son la apreciación por diversos académicos, especialmente de investigadores lusos, de las similitudes entre las políticas migratorias de ambos países (apreciación recurrente durante las entrevistas cualitativas realizadas en la estancia de investigación que he realizado en Portugal), los escasos trabajos académicos de comparación entre estos dos Estados tan próximos territorialmente (Morén-Alegret, 2002a: 25-81; Morén-Alegret, 2002b) y que contrastan con aportaciones más numerosas al caso de España e Italia (Calavita, 2005; Agap, 1997, Solanes, 2001), y, finalmente, por el excelente resultado de Portugal en políticas migratorias, segundo país de Europa después de Suecia en el Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes (Migration Policy Group, 2007: 8-19), dados sus buenos resultados en el acceso al mercado laboral y a la nacionalidad portuguesa, así como en políticas antidiscriminación, derechos de reagrupación familiar y participación política. También en esta misma línea, Portugal ha obtenido el reconocimiento internacional por su acertado trabajo en integración de extranjeros en el Informe sobre Desarrollo Humano del año 2009 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (PNUD) que resalta el acceso a la salud de los extranjeros independientemente de su estatus legal (PNUD, 2009: 56), y el acceso universal al sistema educativo por parte del alumnado inmigrante (PNUD, 2009: 59), así como porque es uno de los países analizados donde la opinión pública descarta en mayor proporción que la inmigración implique una mayor carga económica para el Estado (PNUD, 2009: 88).

En suma, en la presente investigación nos hemos marcado como objetivos principales: a) analizar las semejanzas y diferencias entre el modelo migratorio español y el portugués, partiendo de la existencia de un cierto bagaje académico que postula la pertenencia de ambos países a un modelo migratorio característico del Sur de Europa; b) enmarcar este análisis descriptivo de la inmigración hacia España y Portugal en el contexto más amplio de la integración de los inmigrantes en ambos países, haciendo, a estos efectos, uso de indicadores de integración y evaluando comparativamente sus resultados; c) estudiar en detalle la normativa relativa a la integración de inmigrantes en España y Portugal, así como analizar los planes de integración puestos en marcha por ambos países; y d) comparar las políticas y planes de integración de Portugal y España, con el objeto de realizar un estudio que permita extraer enseñanzas que permitan mejorar la actual política de integración española.

Análisis demográfico y de indicadores de integración de la población extranjera en España y Portugal

Estos dos países tienen en común su experiencia emigratoria a Europa durante la etapa comprendida entre finales de la década de los cincuenta y la década de los sesenta, y su conversión en países de inmigración a comienzos de la década de los noventa (Esteves, 1991). Sin embargo, en el caso portugués, el flujo emigratorio hacia el extranjero se ha mantenido vivo hasta la actualidad (Baganha, Peixoto, 1997), en contraste con el caso español, cuyo ciclo se cancela a finales de la década de los setenta (Puyol Antolín, 1988: 74).

2.1 España y Portugal: la consolidación como destinos migratorios

La creación de una comunidad de extranjeros en Portugal está directamente relacionada con el proceso de descolonización y con la independencia política de las antiguas colonias portuguesas en África. El decreto-ley nº 308-A/75, de 24 de julio de 1975, retira el acceso a la nacionalidad portuguesa a una buena parte de nacionales de los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa (PALOP³), lo que crea de forma retroactiva una comunidad extranjera de origen africano y residente en Portugal (Baganha, 2005: 31).

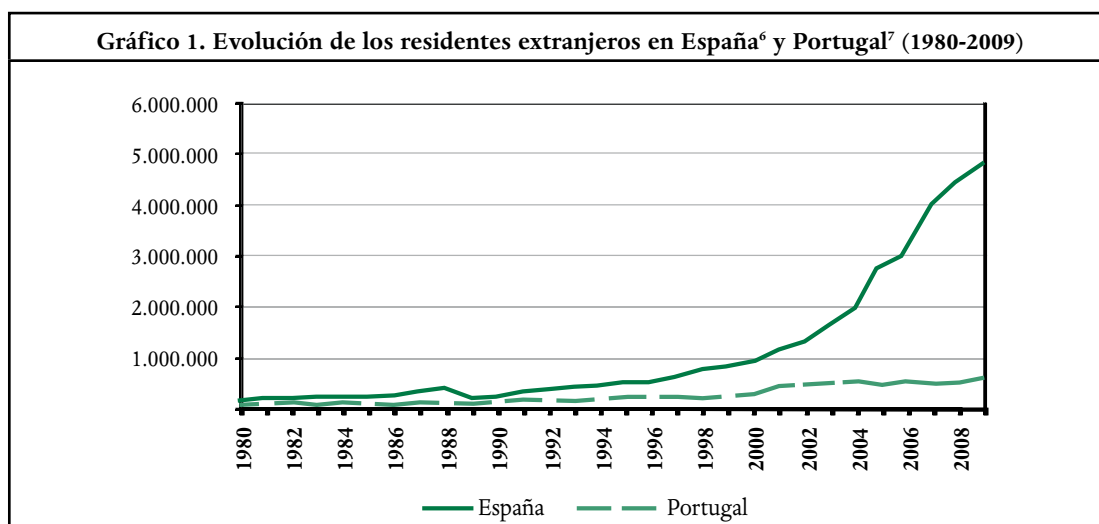
Entre finales de la década de los setenta y hasta los noventa predominaban los flujos procedentes de países lusófonos: principalmente, caboverdianos, angolanos y bissauguineanos y un contingente estable de trabajadores brasileños. Sin embargo, a finales de los noventa, Portugal se incorpora al sistema migratorio internacional y capta abundantes flujos de extranjeros procedentes de países alejados del área de influencia portuguesa, como es el caso de los Europeos del Este, siendo concretamente los flujos

3 Los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa, conocidos por el acrónimo de PALOP, es un grupo formado por seis países lusófonos africanos formado en 1996, de los cuales cinco fueron colonias portuguesas (Angola, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Mozambique y Santo Tomé y Príncipe), y el otro es Guinea Ecuatorial, que en el año 2007 adoptó el portugués como lengua oficial.

más significativos provenientes de Ucrania, Moldavia y Rumania (Baganha, Marques, Góis, 2004a: 96; Baganha, Marques, Góis, 2004b:25-28; Malheiros, 2005: 255-257; Peixoto, 2007: 461-465).

La crisis económica mundial también parece haber afectado a Portugal en la entrada de inmigrantes, pero en mucha menor medida que a otros países europeos, como es el caso de Alemania, Irlanda o España. La tasa de crecimiento migratorio en el año 2000 para Portugal era de 4,6 por cada 1.000 habitantes, y en el año 2009 alcanzó la cifra de 1,4 por cada mil habitantes⁴. En definitiva, los flujos de entrada de extranjeros en Portugal fueron más intensos durante el período 1997-2002, con la llegada de 4,2 extranjeros de media por cada 1.000 habitantes, en relación con la etapa 2003-2008, cuando se registró un flujo medio de entrada de 2,9 extranjeros por cada 1.000 habitantes (Gráfico 1) (OCDE, 2010: 234-235).

En España, la primera legislación sobre extranjería data del año 1985⁵, elaborándose cuando los flujos de entrada y el volumen de extranjeros eran escasos en comparación con el contexto europeo, pues la población extranjera sólo representaba el 0,7% de la población total en nuestro país. Los motivos demográficos no pesan lo suficiente como para justificar aquella normativa, que se explica a raíz de procesos de modernización de la Administración Pública y de la entrada de España en la Comunidad Europea en el año 1986 (Arango, 2000: 265). A esta explicación hay que añadir la reciente preocupación política y la percepción de la necesidad de regular este fenómeno por parte de los políticos y la sociedad civil (Kreienbrink, 2008: 75).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de permisos de residencia en vigor de los Anuarios Estadísticos de Extranjería (1992-2009), Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTIN) para España y de la estadística de Ciudadanos Extranjeros con permanencia regular en territorio nacional portugués del Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Ministerio da Administração Interna, Portugal.

4 Información recogida por EUROSTAT: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-27072010-AP/EN/3-27072010-AP-EN.PDF

5 Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (vigente hasta el 1 de febrero del 2000). Publicada en el BOE, nº 158, del 3 de julio de 1985.

6 Los datos para España son a fecha de 31 de diciembre, es decir, los del año 2009 son a 31 de diciembre de 2009.

7 Los datos de Portugal para el año 2009 son provisionales.

Los primeros flujos de inmigrantes que llegaron a España desde comienzos de los ochenta hasta mediados de los noventa se caracterizan por su baja intensidad, el predominio de nacionales comunitarios en edades no activas, y también por la incipiente llegada de trabajadores poco cualificados procedentes de Marruecos.

En una segunda fase, que iría desde mediados de los noventa hasta el año 2000, la inmigración en España se singulariza por un fuerte incremento de los flujos y por una llegada masiva de trabajadores extranjeros, en especial, inmigrantes latinoamericanos, procedentes de Ecuador y Colombia principalmente (Cachón, 2002: 108-110; Cachón, 2003).

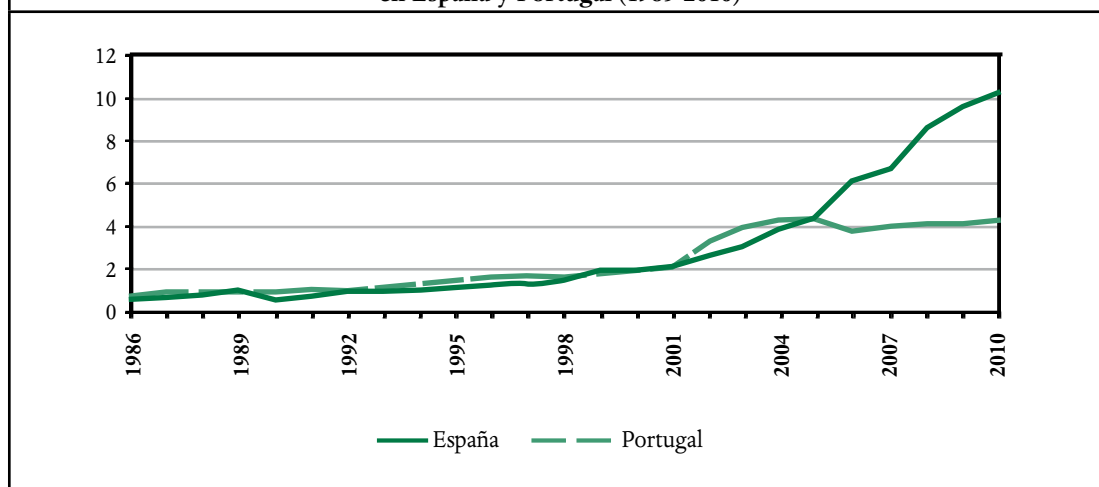
Finalmente, entre el año 2001 y el año 2010, España se consolida como país de asentamiento migratorio, pasando de tener casi un *stock* de un millón a fecha 1 de enero del 2000 a más de 5,7 millones de extranjeros a fecha 1 de enero de 2010, según datos del Padrón Municipal de Habitantes. Una década de crecimiento continuado del contingente que ha implicado una diversificación del número de nacionalidades de los extranjeros, desempeñando un papel predominante los europeos del Este llegados de Rumanía y Bulgaria; al igual que los nacionales procedentes de Latinoamérica, cobrando mayor protagonismo en esta etapa los bolivianos, paraguayos y brasileños; a lo que hay que añadir la clásica migración marroquí, asentada en España desde comienzos de los años ochenta y que paulatinamente ha aumentado el volumen total de nacionales de este país que optan por España para desarrollar su proyecto migratorio.

Sin embargo, la crisis económica ha influido en gran medida en los flujos de entrada en España, provocando su acusado descenso desde el año 2008. La media de altas en la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR) en el período 2002-2007 fue de 654.000 anuales, y la media de bajas en este mismo intervalo temporal, es decir, de extranjeros que retornan o reemigran a otros países, alcanzó las 71 mil personas. Sin embargo, el volumen de altas en el año 2008 fue de 692.000, y cae bruscamente en el año 2009 a las 469.000 personas. No obstante, lo más significativo es el ascenso en las bajas de la población extranjera, que en año 2008 llega a la cifra de 232.000 personas y en el año 2009 alcanza las 288 mil personas. Esto nos señala que a nivel internacional España pierde atractivo como destino migratorio y que el contexto crítico en la economía impulsa nuevos movimientos de población, ya sean de retorno a los países de origen, ya de reemigración.

Aunque el saldo migratorio español en el año 2009, la diferencia entre el número de emigrantes y el de inmigrantes en un lugar determinado, implica un balance positivo que alcanza las 59.000 personas. Comienza a ser más importante el crecimiento vegetativo o natural, es decir, el diferencial entre el número de nacimientos y el número de defunciones de una población, a la hora de explicar el aumento poblacional de España. El saldo migratorio positivo en el año 2009 justifica un crecimiento poblacional del 36%, mientras que el crecimiento vegetativo explica el 64% del total del aumento poblacional en España. Este reparto de las responsabilidades en el crecimiento demográfico español contrasta con la tendencia en la comunidad económica europea, donde el incremento demográfico está propiciado por saldos migratorios positivos a raíz de la llegada de población extranjera⁸ (Gráfico 2).

8 Información recogida por EUROSTAT: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-27072010-AP/EN/3-27072010-AP-EN.PDF

Gráfico 2. Evolución de peso porcentual de los residentes extranjeros sobre el total de la población en España y Portugal (1985-2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de población del Instituto Nacional de Estadística de España y del Instituto Nacional de Estadística de Portugal, y datos de población extranjera del Anuario Estadístico de Extranjería (1992-2009) del Ministerio de Trabajo e Inmigración y del Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Ministerio da Administração Interna, Portugal.

Si consideramos la evolución del peso de los residentes extranjeros sobre el conjunto de la población, vemos que en el período comprendido entre 1985 y 1992 es similar en ambos países y que se sitúa en torno al 1%. En un segundo período, entre 1993 y 2003, es ligeramente superior el porcentaje de extranjeros sobre el total de la población en Portugal, rondando en el año 2004 el 4% en ambos países. Y, finalmente, en una tercera etapa, desde 2004 hasta 2009, el crecimiento exponencial de la extranjería en España provoca que se alcance la cifra del 10% frente al 4% en Portugal. Esto corrobora el estancamiento del peso de la extranjería sobre el conjunto de la población en Portugal desde comienzos del siglo XXI, frente al despegue imparable del volumen de extranjeros en la vecina España. Un factor que puede explicar este comportamiento migratorio diferencial es el hecho de que la economía portuguesa crece por encima de la media de la Unión Europea durante la década de los noventa y que, sin embargo, sufre un estancamiento en el crecimiento económico desde el año 2001 hasta la actualidad. En definitiva, la crisis económica mundial, en el caso portugués, se suma a la propia crisis interna de la economía lusa.

2.2 La composición del contingente de extranjeros en la Península Ibérica

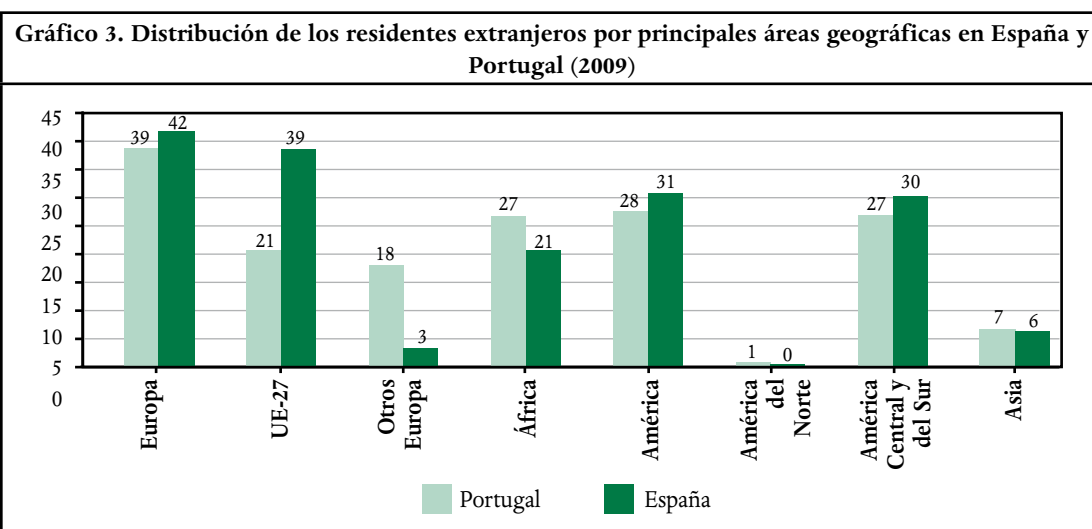
En cuanto a la composición del contingente de extranjeros residentes en España, existe una mayor proporción de ciudadanos comunitarios, siendo de un 37% en el año 2009 frente al 21% en el caso de Portugal. En este sentido, la ampliación de la Unión Europea, que ha posibilitado la entrada de Rumanía y Bulgaria, el 1 de enero de 2007, ha derivado en un acceso paulatino de los nacionales de estos países residentes en España y Portugal al estatus de comunitarios y, por lo tanto, al derecho de libre circulación en el espacio europeo, quedando excluidos hasta el 1 de enero de 2009 de la libre entrada en el mercado

laboral, pero facilitándole el permiso de residencia su participación en él. Este proceso, en el caso de España, ha implicado que más de medio millón de europeos del Este salieran de una situación administrativa irregular, proceso que ha sido denominado como “regularización silenciosa” (Izquierdo y Fernández, 2009: 297-298).

Tal ampliación de la Unión Europea no ha beneficiado de la misma manera a los flujos de europeos del Este asentados en Portugal, en su gran mayoría ucranianos y moldavos, que probablemente tendrán que esperar a nuevas ampliaciones para gozar de los mismos derechos que otros nacionales de la Europa del Este. Esto es lo que explica que, si comparamos el número de residentes europeos no comunitarios, las cifras entre ambos países no se aproximen, pues un 3% de los residentes extranjeros en España eran europeos extracomunitarios en el año 2009, frente a un 18% en Portugal (Gráfico 3).

Las grandes diferencias entre Portugal y España en el año 2009 radican en un mayor peso de los residentes procedentes de África en Portugal, que representan un 27% del total de la extranjería frente a un 21% en España; además de en una mayor relevancia en el supuesto español de los extranjeros procedentes de América del Sur, donde 30 de cada 100 extranjeros son nacionales latinoamericanos, frente a 27 de cada 100 extranjeros en el país luso.

En definitiva, en ambos países existe una presencia considerable de nacionales de países del Este de Europa, con la ventaja de que en España la mayoría se beneficia de su condición de comunitarios, lo cual supone un mayor conjunto de derechos. En Portugal, por otra parte, predominan los nacionales de países africanos frente a los latinoamericanos, estos últimos con mayor presencia en España. No obstante, hay que señalar el aumento en la llegada de ciudadanos latinoamericanos a Portugal (especialmente brasileños) y de inmigrantes asiáticos (particularmente procedentes de China). La latinoamericanización del volumen de extranjeros en ambos países puede convertirse en un rasgo compartido en los próximos años, pues la tendencia del peso de estos nacionales resulta creciente en ambos Estados.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de permisos de residencia en vigor del Anuario Estadístico de Extranjería (2008), Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTIN) para España y del Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2009, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Ministerio da Administração Interna, Portugal.

Pero si analizamos de forma más pormenorizada la composición del *stock* de extranjeros con permiso de residencia en el año 2009, vemos una gran diversidad entre las nacionalidades predominantes en Portugal y en España. En el primer caso son mayoritarios los nacionales de países lusófonos, tal y como se advierte con la presencia de brasileños, que representan un 26% del total, caboverdianos, que representan un 11%, angoleños, con un peso de 6%, y bissauguineanos, con un 5%. También es muy importante la presencia en Portugal de nacionales de los países del Este de Europa, como sucede con los ucranianos, la segunda nacionalidad más destacable, con un peso del 12%, a la que hay que añadir la de los rumanos, que son 7 de cada 100 extranjeros, y los moldavos, que suponen un 5% del total.

En España, los colectivos nacionales más importantes en el año 2009 son el marroquí y el rumano, con un 16% cada uno sobre el total de los extranjeros. En orden descendente destacan los ecuatorianos, que tienen un peso del 9% sobre el total, los colombianos, con un peso del 6%, y los británicos, que alcanzan el 5% sobre el total de la población extranjera.

En definitiva, con respecto a Portugal nos encontramos con una concentración de inmigrantes de países cuya lengua oficial es el portugués y con una llegada de nuevos flujos de países de la Europa del Este: no comunitarios, como Ucrania y Moldavia, y comunitarios, como Rumanía. En el caso español, vemos cómo son los países de lengua española los que se asientan con más fuerza, sumándose a éstos el rumano y marroquí, que cuentan con una importante presencia a lo largo y ancho de todo el territorio (Tabla 1). En ambos países residen nacionales del Reino Unido y China, que no superan el 5% del total en ninguno de los países estudiados.

Tabla 1. Extranjeros residentes por principales nacionalidades y sexo en España y Portugal (2009)							
Año 2009	Portugal			Año 2009	España		
	Total	Hombres	Mujeres		Total	Hombres	Mujeres
Brasil	115.882	51.916	63.966	Marruecos	767.784	468.193	299.591
Ucrania	52.253	29.486	22.767	Rumania	751.688	409.626	342.062
Cabo Verde	48.417	23.062	25.355	Ecuador	440.304	216.871	223.433
Rumanía	32.457	18.512	13.945	Colombia	287.205	126.781	160.424
Angola	26.292	13.083	13.209	Reino Unido	222.039	111.541	110.498
Guinea-Bissau	22.404	13.663	8.741	China	151.547	81.206	70.341
Moldavia	20.726	11.703	9.023	Italia	150.667	89.167	61.500
Reino Unido	16.373	8.409	7.964	Bulgaria	147.080	80.221	66.859
China	14.396	7.581	6.815	Perú	144.620	71.114	73.506
Otros	101.991	56.997	47.994	Otros	1.728.298	901.313	826.985
Total	451.191	234.412	219.779	Total	4.791.232	2.556.033	2.235.199

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de permisos de residencia en vigor del Anuario Estadístico de Extranjería (2008), Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTIN) para España y del Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2009, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Ministerio da Administração Interna, Portugal.

2.3 Indicadores de integración de la población extranjera en España y Portugal

En los últimos tiempos, a la sombra de la crisis económica, parece identificarse la inmigración como un fenómeno problemático y asociado a conflictos sociales.

Sin embargo, hasta hace poco, y desde una perspectiva demográfica, se consideraba la llegada de inmigrantes como una posible ayuda o parche a los problemas de envejecimiento poblacional. El polémico informe de Naciones Unidas del año 2000 (*Replacement Migration: Is It a solution to Declining and Ageing Populations?*⁹), señalaba que si, hipotéticamente, la fecundidad y la mortalidad se mantuvieran al nivel del año 1995, España debería recibir 13,5 millones anuales de migraciones de reemplazo, es decir, que éste sería el número de inmigrantes necesario para evitar la disminución y el envejecimiento de la población que resultan de tasas de fecundidad y de mortalidad bajas (Bueno, 2010: 112). El polémico informe señala que, en ausencia de inmigración, los cocientes de dependencia potencial podrían mantenerse en los niveles actuales si se desplazase la edad de jubilación a los 75 años aproximadamente (United Nations, 2000).

La División de Población de las Naciones Unidas ponía el acento en los nuevos retos que presenta la disminución y el envejecimiento poblacional, que implicaban la revisión de políticas y programas existentes, como, por ejemplo, las relativas a la edad de jubilación, a los niveles y tipos de pensiones también de jubilación y a la contribución de trabajadores y empresarios a dichas prestaciones, así como las políticas y programas de inmigración, especialmente en relación con las migraciones de reemplazo y con la integración de contingentes destacados de inmigrantes y sus descendientes.

En conclusión, es cierto que la llegada de inmigrantes a España ha posibilitado un aumento de masa laboral, un aporte directo a la economía española que se concreta entre los años 2001 y 2006 con un 50% al crecimiento del PIB, así como un 40% de la riqueza nacional. Y ello sin contar con su contribución neta a las arcas públicas, que ha aportado la mitad del superávit obtenido en el 2005 por las Administraciones públicas (Oficina Económica del Presidente, 2006), junto con la suma demográfica que ha revitalizado las cohortes en edades activas y apoyado el crecimiento de la natalidad en nuestro país.

En Portugal, la llegada de inmigrantes ha implicado un aumento en el número de activos en el mercado laboral y un mayor aporte demográfico gracias a una tasa de natalidad más elevada en la población extranjera que en la nacional, resultando una contribución al PIB del 7% en el año 2007.

A continuación, vamos a centrarnos en el impacto de la inmigración en la estructura sociodemográfica de España y Portugal, a través del análisis de una serie de indicadores. Existe una intensa y copiosa literatura académica sobre ello (Entzinger y Biezeveld, 2003; Consejo de Europa, 1997), y su estudio se ha consolidado en la disciplina demográfica

⁹ Se puede consultar el informe completo en: <http://www.un.org/esa/population/publications/ReplMigED/migration.htm>.

como un tema emergente. En el presente estudio hemos seleccionado aquellos indicadores que nos parecen más relevantes y que pueden tener una aplicabilidad en el análisis de la integración en estos países y de los que derivarán, en parte, las posibles sugerencias políticas de intervención. Los indicadores que pasamos a comparar en ambos países son los configurados por: los nacidos de madre extranjera, los matrimonios en el país de destino con al menos un cónyuge extranjero, la adquisición de la nacionalidad del país de destino, la integración en el mercado laboral, la tasa de irregularidad en el conjunto de inmigrantes y, finalmente, el acceso de la población extranjera a las prestaciones y servicios del Estado de Bienestar (Tabla 2).

Tabla 2. Indicadores comparativos de los residentes extranjeros en España y Portugal: Peso porcentual de la población extranjera (2009), nacidos en el extranjero (2009), nacidos de madre extranjera (2009), matrimonios con al menos un cónyuge extranjero (2009), adquisiciones de nacionalidad (2008), peso de los trabajadores extranjeros sobre el conjunto de la fuerza laboral (2005) y peso de los trabajadores nacidos en el extranjero sobre el total de trabajadores (2008)	
Total de la población de Portugal 2009	10.637.713
Total de la población de España 2009	46.951.532
% de población extranjera/Total de la población*100, Portugal, 2009	4,3
% de población extranjera/Total de la población*100, España, 2009	10,2
Nacidos en el extranjero con respecto a la población total (Portugal, 2009)	7,4
Nacidos en el extranjero con respecto a la población total (España, 2009)	13,8
% de nacidos de madre extranjera sobre total de nacimientos (Portugal, 2009)	10,4
% de nacidos de madre extranjera sobre total de nacimientos (España, 2009)	20,6
% de matrimonios en los que al menos un cónyuge es extranjero sobre total de matrimonios (Portugal, 2009)	13,8
% de matrimonios en los que al menos un cónyuge es extranjero sobre total de matrimonios (España, 2009)	21,3
% de extranjeros que adquirieron la nacionalidad portuguesa sobre total <i>stock</i> de extranjeros (Portugal, 2008)	1,4
% de extranjeros que adquirieron la nacionalidad española sobre total <i>stock</i> de extranjeros (España, 2008)	1,4
% de trabajadores extranjeros sobre total de trabajadores (Portugal, 2005)	4,9
% de trabajadores extranjeros sobre total de trabajadores (España, 2005)	8,0
% de trabajadores nacidos en el extranjero sobre total de trabajadores (Portugal, 2008)	9,4
% de trabajadores nacidos en el extranjero sobre total de trabajadores (España, 2008)	18,2

Fuente: Elaboración propia para España a partir de datos de Anuario Estadístico de Extranjería 2010 (Ministerio de Trabajo e Inmigración), del Padrón Municipal de Habitantes (INE, 1 de enero de 2010), del EUROSTAT (Comisión Europea) para los nacidos en el extranjero, del Movimiento Natural de la Población del 2009 (INE) para los nacimientos y matrimonios, del Anuario Estadístico de Extranjería 2009 para las concesiones de nacionalidad, y para el peso de los trabajadores extranjeros y los nacidos en el extranjero sobre el total utilizamos el International Migration Outlook 2010 de la OCDE.

Elaboración propia para Portugal a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística de Portugal (población total en el año 2009), del Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Ministerio da Administração Interna para los datos de población extranjera, los datos de matrimonios y nacimientos son del Instituto Nacional de Estadística de Portugal para los años 2009, la información sobre las concesiones de nacionalidad son el Serviço de Estrangeiros e Fronteiras para el año 2008 y también disponibles para el año 2009, y finalmente, el peso de los trabajadores extranjeros y los nacidos en el extranjero sobre el total utilizamos el International Migration Outlook 2010 de la OCDE.

A) Peso porcentual de las personas nacidas en el extranjero

Un primer indicador es el peso porcentual de las personas nacidas en el extranjero en relación al conjunto de la población en año 2009, que representa un 14% en el caso español, frente a un 7% en el portugués. Estos porcentajes son superiores al porcentaje de extranjeros sobre el conjunto de la población en el caso español, con un 10%, y un 4% en Portugal. En este sentido, se constata que existe un conjunto de personas que pueden haberse socializado en otros países y que, por lo tanto, su llegada a los respectivos Estados puede ser objeto de políticas de integración de inmigrantes (que no de extranjeros) en el caso concreto.

B) La aportación demográfica de los extranjeros: nacimientos de madres extranjeras

La aportación demográfica de los inmigrantes extranjeros a las sociedades de destino se completa en la etapa de instalación con su aportación al volumen de nacimientos. Se considera que una convergencia demográfica en la natalidad de nacionales y extranjeros puede implicar una confluencia estructural o socioeconómica y cultural (Coleman, 1993: 37). Sin embargo, en España, y siendo un reciente país de inmigración, no se puede constatar todavía esta convergencia, y los datos hasta el momento nos señalan que las tasas de fecundidad de las mujeres migrantes en España se circunscriben a una posición intermedia entre las tasas de sus países de origen y las tasas de natalidad de las mujeres españolas (Hierro Hernández y Torre Fernández, 2010: 10). Los datos demuestran el crecimiento de nacimientos por parte de extranjeros y nacionales desde el año 1998 y, por extensión, una mayor demanda de servicios asociados a la infancia y al ámbito educativo. Los programas de educación temprana tienen la capacidad de cambiar la trayectoria de los niños (especialmente de aquéllos nacidos en entornos desfavorecidos) a largo plazo y se han publicado estudios coste-beneficio que demuestran que se trata de una inversión rentable, pues implica una menor necesidad posterior de atención educativa especial, aspiraciones más elevadas en el mercado laboral y la disminución de la propensión a la delincuencia (Wilkinson y Pickett, 2009: 135).

En el caso español, en el año 2009 los nacidos de madre extranjera representan el 21%¹⁰ del total de nacidos, es decir, su aportación demográfica en relación con los nacimientos es 11 puntos superior al peso porcentual de los extranjeros con residencia legal sobre el conjunto de la población. El promedio de hijos por mujer de las féminas extranjeras fue de 1,8 en el año 2002, situándose sólo en 0,5 hijos más por mujer que el de las nacionales (López de Lera, 2006:48).

El panorama de nacimientos en el país luso evidencia un protagonismo de las madres extranjeras inferior al español, asumiendo el 10% del total de alumbramientos en el año 2009, y siendo este indicador 6 puntos superior al porcentaje de los residentes extranjeros

¹⁰ Si añadimos, en el caso español, los nacimientos de padre extranjero y madre nacional tendríamos un porcentaje más elevado, pero normalmente acceder a esta información es más complejo e implica el uso de microdatos del Movimiento Natural de la Población (MNP, INE).

en Portugal en el año 2009. Los datos del año 2001 nos señalan que un 8% de los nacidos eran hijos de padre y/o madre de nacionalidad extranjera en Portugal según Valente, Seagra y Santos (2003: 52-58), lo que nos remite a un incremento en el peso de nacidos de progenitores extranjeros en Portugal. Estos autores nos desvelan que el Índice Sintético de Fecundidad, indicador que mide el número medio de hijos que cada mujer tendría al final de su período fértil, se situaba en 2,4 hijos por mujer en el año 2001 para las extranjeras frente a un 1,4 hijos por mujer para las portuguesas (siendo más elevado para las nacionalidades procedentes de África y Asia). Estos datos nos muestran que la aportación de las mujeres extranjeras a la demografía portuguesa en relación con el volumen de nacimientos es considerable, y que el factor determinante es un mayor número de hijos por mujer, lo cual delata que la brecha en el proceso de convergencia con las pautas reproductivas y familiares portuguesas todavía es más amplio que en el caso español.

C) Los matrimonios en los que al menos un cónyuge es extranjero

Otro indicador capaz de medir la instalación de los extranjeros en los países estudiados son los matrimonios en las sociedades de acogida, entendiéndose que señalan la intención de formar una familia e instalarse en el país receptor, y siendo su máxima expresión los matrimonios mixtos, que configuran una supuesta medida de interacción entre grupos sociales, si bien recientemente ha sido cuestionada la validez de este indicador en tanto que medida de integración (Song, 2009). Las nupcias en los que al menos un cónyuge es extranjero representaban en España en el 2009 un 21% del total de casamientos, 11 puntos superior al peso de los extranjeros sobre el total poblacional y fruto de una clara tendencia al alza, pues en el año 2003 su peso era del 12%. Asimismo, resultan predominantes los matrimonios mixtos entre nacionales y extranjeros, que alcanzan en el 2003 un 83% (López de Lera, 2006: 175).

Los casamientos en los que al menos un contrayente es extranjero en Portugal en el año 2009 representan un 14% del total de enlaces matrimoniales, 10 puntos superior al peso porcentual de los extranjeros sobre el total poblacional. La propensión al crecimiento en el peso de los matrimonios en los que al menos un cónyuge es extranjero es al alza, pues en el año 2001 apenas representaban el 4% del total (Valente, Seagra, Santos, 2003: 64). Son los matrimonios mixtos los predominantes en el año 2001, alcanzando el 80% del total de nupcias en los que al menos un cónyuge es extranjero. La preferencia por un compañero sentimental autóctono apunta a la instalación en la sociedad de acogida como paso dentro del proyecto migratorio de los extranjeros en Portugal.

D) Las naturalizaciones: la invisibilización estadística de la extranjería

La adquisición de la nacionalidad del país de destino es un paso más en la consecución de la plena integración y un acceso a la igualdad de derechos formal entre extranjeros y nacionales. Si bien éste es un indicador empleado para valorar el grado de apertura a la plena ciudadanía que la regulación de cada Estado posee hacia la población extranjera y, consecuentemente, se utiliza como indicador de integración, debemos tener en cuenta que existen múltiples motivos por los cuales los extranjeros deciden no naturalizarse y conservar, por lo tanto, su nacionalidad de nacimiento, y que no todos ellos implican una peor integración en la sociedad de acogida (Bauböck, 2010: 849).

En el año 2008 nos encontramos con que un 1,4% de los extranjeros residentes en Portugal se naturalizaron, frente a un 1,9% en el caso español.

España concede de manera anual entre un 1% y un 2% de nacionalidades en relación con el total de personas residentes en situación legal, incrementándose paulatinamente los volúmenes desde 10.311 naturalizaciones en 1997 hasta las 84.170 de 2008. Durante este período no han cambiado sustancialmente los requisitos legales para acceder a la misma, a excepción de la aprobación de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, más conocida como Ley de la Memoria Histórica¹¹ y la consiguiente posibilidad de acceder a la nacionalidad española de los hijos y nietos de españoles residentes en el extranjero que hubieran perdido este derecho a raíz del exilio por causa de la Guerra Civil española¹². El motivo más común para acceder a la nacionalidad española en el año 2008 ha sido el caso de los extranjeros que residen legalmente durante dos años en el territorio nacional, que representa un 70% de los casos; el segundo motivo más importante es el matrimonio con una persona española, que representa un 15% del total de naturalizaciones; y en tercer lugar, el llevar más de diez años de residencia por parte del extranjero, que afecta a un 8% de los casos. De otra parte, el nacimiento en España justifica un 5% de las adquisiciones de la nacionalidad española, y ser hijo o nieto de español de origen sólo un 1,3% del total de concesiones. Los colectivos nacionales más beneficiados son el ecuatoriano, que representa un 30% del total, el colombiano (18% del total), el marroquí (11% de concesiones), el peruano (10% del total) y el argentino (6% del total de naturalizaciones).

Portugal ha concedido un total de 45.466 naturalizaciones en el año 2008¹³ y de 28.977 en el año 2009 (RIFA, 2008: 80; RIFA, 2009: 79). Esto implica que 10 de cada 100 extranjeros legales en Portugal accedieron a la nacionalidad lusa en año 2008, y en el año 2009 lo hicieron 6 de cada 100 extranjeros en situación legal. Es importante reseñar un incremento exponencial en los años 2006 y 2007, pues entre 1997-2005 la cifra se ubicaba entre las 519 (año 1998) y las 1.747 naturalizaciones (año 2003). Este crecimiento se justifica por la

11 Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la Dictadura, que permite conceder la nacionalidad española a los voluntarios integrantes de las Brigadas Internacionales y a descendientes de españoles cuyo padre o madre hubiera sido originariamente español y a los nietos de quienes perdieron o tuvieron que renunciar a la nacionalidad española como consecuencia del exilio. Esta Ley fue publicada en el BOE nº 310 a fecha 27 de diciembre de 2007.

12 La regulación del acceso a la nacionalidad española viene recogida en los artículos 20 al 26 del Código Civil. En el caso de los extranjeros, éstos tienen que acreditar una buena conducta cívica que se concretiza con la ausencia de antecedentes penales y el suficiente grado de integración en la sociedad española (los servicios sociales municipales deben realizar un Informe municipal de inserción social del extranjero en el que se valoran cuestiones como el grado de conocimiento de la lengua oficial en el territorio y su nivel de integración en la cultura y sociedad españolas). Los plazos para la concesión de la nacionalidad son de 10 años de residencia legal continuada (sólo se permite la ausencia durante 3 meses al año de España) por parte del los extranjeros en su conjunto, a excepción de los refugiados, que sólo precisan de 5 años, y de los nacionales de países iberoamericanos, de Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial, Portugal o los de origen sefardita, que sólo necesitan de 2 años, y se puede adquirir la nacionalidad española en un año por parte de las personas que hayan nacido en territorio español, que no ejercieran la oportunidad de optar a la nacionalidad española, el que estuviera sujeto legalmente a la tutela, guarda o acogimiento de un ciudadano o institución española durante dos años consecutivos, o continúe en esta situación en el momento de realizar la petición; el que lleve un año casado con una persona española (y no estuviese legalmente separado o de hecho); y el nacido fuera de España de padre o madre, abuelo o abuela, originalmente españoles.

13 Es necesario señalar que estas cifras no se corresponden con las expuestas en el informe SOPEMI de la OCDE (2010: 234) que informa que en este año 22.408 extranjeros obtienen la nacionalidad portuguesa, siendo casi dos tercios de nacionales de los PALOP.

aplicación de la nueva ley de la nacionalidad portuguesa (Ley Orgánica nº 2/2006, del 17 de abril¹⁴), que entra en vigor a partir del 15 de diciembre de 2006¹⁵, y modifica el sistema de naturalización, presentando tres modalidades:

- La nacionalidad originaria: permite a el acceso a la nacionalidad a los nietos de nacionales portugueses que han perdido esta condición.
- La nacionalidad derivada: destinada a hijos menores de padres extranjeros nacidos en Portugal que no tienen la nacionalidad portuguesa, siempre y cuando alguno de sus padres resida legalmente en Portugal con una antigüedad de 5 años; y también para aquellas personas casadas o en uniones de hecho con personas de nacionalidad portuguesa con más de 3 años de antigüedad de dicho compromiso afectivo.
- La nacionalidad por naturalización: pensada para aquellos extranjeros que lleven seis años residiendo legalmente en Portugal.

Este cambio legislativo ha favorecido la equidad entre extranjeros, pues la normativa vigente anterior¹⁶ beneficiaba el acceso a la nacionalidad portuguesa a través de la residencia legal durante 6 años de duración de los ciudadanos de países lusófonos, como son Brasil, Angola, Mozambique, Guinea-Bissau, Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe y Timor, en detrimento del resto de extranjeros, que necesitaban 10 años de residencia legal para acceder a la nacionalidad portuguesa.

En el año 2008, la distribución de las concesiones de nacionalidad lusa se reparte entre tres vías principales, con un peso del 14% para aquellos casos de hijos de extranjeros nacidos en Portugal, un 11% de los casos por adopción de la nacionalidad lusa o por voluntad de adquirirla, y finalmente, el 75% de los casos por alguno de los supuestos de naturalización que exige la residencia legal durante 6 años en Portugal (RIFA, 2008: 81). Las nacionalidades más amparadas por estas concesiones han sido la caboverdiana, con un 22% del total, la brasileña, con un 18%, y la bissauguineana, la angoleña y la moldava, cada una con un 10% del total de adjudicaciones.

E) El acceso al mercado laboral de la población extranjera en España y Portugal

En cuanto al mercado laboral, señalar que el peso de los trabajadores extranjeros por cuenta ajena sobre el conjunto de este grupo representa en Portugal, en el año 2005, un 5% según la OCDE, cifra que parece mantenerse estable durante el período 2004-2006, con una ligera tendencia a la baja (Peixoto, 2008: 27)¹⁷. Sin embargo, en el mercado laboral

14 Publicada por *Diário da República*, nº 75, 17 de abril de 2006.

15 Un artículo del periódico *Público* del 17 de febrero de 2009 parece corroborar este efecto con el siguiente titular: "Mais de 35 mil imigrantes pediram a nacionalidade portuguesa em 2008. Pedidos entregues no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras para obtenção de certificados de naturalização disparou após a entrada em vigor da nova lei da nacionalidade". Este artículo señala que en el año 2008 se otorgaron 34.497 naturalizaciones frente a 8.958 en el año 2007.

16 La normativa anterior sobre temas de naturalización de extranjeros en Portugal estaba regulada por el Decreto-Ley nº 322/82, de 12 de agosto, con las modificaciones introducidas por los Decretos-Ley nº 177/93, de 13 de abril, y 253/94 de 20 de octubre, y 37/97 de 31 de enero.

17 Para una información más detallada sobre el mercado laboral de los extranjeros en Portugal puede leerse el número 2 de la revista *Migrações*, publicada por el ACIDI-Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, Lisboa-

español los extranjeros representaban en el año 2005 un 8% sobre el total de trabajadores, siendo esta cifra creciente de manera continua en los últimos quince años, pues en el año 2001 los trabajadores extranjeros sólo tenían un peso del 4% del mercado laboral, lo cual señala su alta responsabilidad en el crecimiento constante de la economía española hasta la actualidad, con un 10% (a fecha de 31 de diciembre de 2009)¹⁸.

Los datos comparados del informe SOPEMI, elaborado por la OCDE, nos permiten conocer el peso de los trabajadores nacidos en el extranjero sobre el total de la fuerza laboral en España y Portugal en el año 2008: un 18% en el caso español y un 9% sobre el total en el caso portugués. En este sentido, podemos decir que, aun a pesar de la crisis, el mercado laboral español es más dependiente de las migraciones laborales que el portugués.

Tanto Portugal como España se inclinan por trabajadores varones, pues en el año 2006 éstos representan un 61% del total de asalariados contratados, en gran medida por las demandas de mano de obra del mercado laboral que priman los sectores de la construcción civil en Portugal y de la construcción privada en España. Mientras que las mujeres se insertan laboralmente en sectores más próximos a la economía informal y menos regulados en cuanto a derechos laborales, como son el servicio doméstico y la hostelería. En este sentido, la crisis está afectando en gran medida a aquellos sectores en ambos países y, por lo tanto, al empleo masculino. Asimismo, hay que destacar que la no inclusión del empleo doméstico en las estadísticas laborales portuguesas provoca una infrarrepresentación considerable del trabajo femenino (Peixoto, 2008: 28).

En cuanto a las tasas de empleo en Portugal, los extranjeros se sitúan seis puntos por encima de los nacionales para ambos sexos, el 80% para hombres y el 68% para mujeres extranjeras en el año 2008. Las tasas de desempleo, por contra, son mayores entre la población extranjera que entre los nacionales: el 8% para hombres extranjeros frente al 7% de los nacionales, y el 11% en el caso de las mujeres extranjeras frente a un 9% de las nacionales (OCDE, 2010: 235). Los datos del año 2009 señalan que la población extranjera representa el 7% del total de desempleados registrados (Relatório Anual IEPF, 2010), y los hombres extranjeros desempleados representan el 8% del total frente al 6% de las mujeres. En este sentido, el desempleo parece estar vinculado a profesiones o nichos laborales más masculinizados en Portugal.

En el caso de España, las tasas de empleo de los hombres nacionales y extranjeros son similares en el año 2008, cuando en los años 2000 y 2007 era de cinco puntos superior. En el caso de las mujeres, la tasa de empleo es cuatro puntos superior en las mujeres extranjeras, situándose en un 56% frente a un 54% de las nacionales en el año 2008. Los datos comparativos entre España y Portugal también nos indican que en Portugal las mujeres se han incorporado en mayor medida al mercado laboral que en el caso de España. La tasa de paro es mucho mayor para hombres y mujeres extranjeros, con un 16 y 17%, frente a las de nacionales, con un 9% y 12% respectivamente (OCDE, 2010:

Portugal. Puede consultarse en: <http://www.oi.acidi.gov.pt/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=83>.

18 Los datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración nos señalan que existen 1.811.879 extranjeros con alta en la Seguridad Social a fecha 31 de diciembre de 2009.

241). Los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) en el cuarto trimestre del año 2009 señalaban que la tasa de desempleo en España se situaba en el 19%, siendo para la población española del 17% y para la población extranjera del 30%. La tasa de paro es mayor entre los hombres extranjeros, siendo de un 33%, mientras que en las mujeres extranjeras supone un 25%. Quienes sufren mayores tasas de desempleo son los ciudadanos del “Resto del Mundo” (categoría que excluye a comunitarios, resto de Europa y América Latina), entre los cuales se encuentra el colectivo marroquí, que alcanza un 42% de desocupación (Pajares, 2010: 40). Las tasas de desempleo son más altas para extranjeros y nacionales cuanto menor es el nivel formativo (Pajares, 2010: 55).

El desempleo está teniendo un impacto mayor en la economía española y los inmigrantes forman parte de los colectivos que más están sufriendo esta crisis en España. Tal factor podría provocar un aumento del trabajo irregular y de la economía sumergida entre la población extranjera, y aunque faltan estudios sobre esta cuestión en España al igual que en Portugal, algunos datos parecen apuntar a que a la destrucción de empleo reglado se ha sumado la de empleo en la economía sumergida (Pajares, 2009: 78). La economía informal en Portugal puede representar más del 20% del PIB (Peixoto, 2008: 37, citando a Schneider y Klinglmair, 2004¹⁹, y MTSS/DGEEP, 2006²⁰), y existen determinados sectores muy vulnerables, como son la construcción y el servicio doméstico. La economía sumergida española también ronda la misma cifra que la portuguesa según los datos del Banco Mundial para el año 2006, que la sitúan en un 23%, 6 puntos por encima de la media de los países de la OCDE (Banco Mundial, 2006). En definitiva, la economía sumergida es un elemento común a los países del Sur de Europa.

F) El peso de la inmigración irregular y las regularizaciones como mecanismo de lucha contra la economía sumergida

Portugal y España tienen en común un historial de lucha contra la inmigración irregular, y también contra los efectos nefastos que ocasiona a las personas que se encuentran en esta situación, es decir, de combate contra su vulnerabilidad. Un instrumento que ha servido para integrar a la población inmigrante en situación irregular han sido las regularizaciones (Tabla 3). Lo cierto es que si tenemos en cuenta las solicitudes de regularización desde el año 1973 hasta el 2008, nos encontramos con que Italia reúne el 35% del total de peticiones, con más de 2,1 millones, seguida de España, con un 25% del total y casi 1,5 millones, mientras que Grecia asume un 19% del total de peticiones con más de 1,1 millones, Francia soporta un 7% del total con más de 400.000 peticiones, y en Portugal se han concentrado el 6% del total de aplicaciones de regularización, con más de 350.000 peticiones (Kraler, 2009: 24). Ciertamente, han sido los países del Sur de Europa quienes han empleado con

19 Schneider, F., Klinglmair, R. (2004): *Shadow Economies Around the World: What do we know?*, IZA Discussion Paper 1043, Bonn: Institute for the Study of Labour.

20 Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS) / Direção-Geral de Estudos, Estatísticas e Planeamento (DGEEP) (2006): *O Trabalho Não Declarado em Portugal - Metodologia de Abordagem e Tentativa de Medição*. Coleção Cogitum, 19, Lisboa: DGEEP/MTSS.

Tabla 3. Comparativa de procesos de regularización de inmigrantes en España y Portugal: peticiones, concesiones y ratio de aceptación (1992-2005)

	Años	Peticiones	Regularizaciones concedidas	Ratio de aceptación
Portugal	1992-93	80.000	38.364	48
	1996	35.000	31.000	89
	2001	185.000	185.000	
	2003	19.408	19.408	
	2004	40.000	19.261	48
España	1985	38.181	34.832	91
	1991	130.406	109.135	84
	1996	25.128	21.382	85
	2000	247.598	199.926	81
	2001	351.629	232.674	66
	2005	691.655	578.375	84

Fuente: Cachón (2009a: 196) y Levinson (2005)

mayor éxito el mecanismo de la regularización de inmigrantes para conseguir sacar de la clandestinidad a estas personas. Sin embargo, este instrumento de la política de inmigración ha sido utilizado con regularidad por muchos otros países europeos.

El sistema estadístico español permite que nos acerquemos a estimaciones de inmigración irregular en el año 2009, que se ubicaría entre las 300.000 y las 390.000 personas extranjeras en tal situación (González-Enríquez, 2009: 3-4). En el caso de Portugal se calcula una inmigración irregular en el año 2008 que estaría entre las 80.000 y las 100.000 personas (Clandestino, 2008). El porcentaje estimado de inmigración irregular en los países de la Unión Europea se sitúa entre el 7% y el 13% del total de la población extranjera (Clandestino, 2008). En este sentido, y en el contexto de crisis mundial, es probable una tendencia al aumento de la inmigración irregular, especialmente en los países en los que ha llegado un flujo reciente que no ha podido consolidar su estatus de legalidad al perder su empleo. España tiene un mayor riesgo de incrementar sus porcentajes de inmigración irregular que Portugal, pues cuenta con una inmigración más reciente.

G) El acceso de los inmigrantes al Estado del Bienestar

a) El acceso al sistema sanitario

El sistema de protección español de tipo mediterráneo se caracteriza, además de por su carácter familiarista, por su particular combinación de aseguramiento social bismarckiano, que se manifiesta en sus pensiones y prestaciones por desempleo y, a la par, por un carácter universalista, que se plasma en el acceso a la sanidad, la educación y, en menor medida, los servicios sociales (Moreno, 2009: 79). Estas singularidades del Estado del Bienestar español pueden definir asimismo al Estado de Bienestar portugués.

El acceso de los extranjeros a la salud es universal en el caso de España y Portugal, independientemente del estatus legal (PNUD, 2009: 56). Con todo, en el caso portugués se observa

una tendencia a la sobreutilización de los servicios de urgencia entre los inmigrantes irregulares, fruto del desconocimiento de la posibilidad de entrar en el Servicio Nacional de Salud por la vía ordinaria y por el temor a tener que presentar una documentación de la que carecen (Gonçalves *et al.*, 2003: 62-3; Fonseca *et al.*, 2009: 30). Según un estudio realizado en el área metropolitana de Lisboa, además del menor acceso y mayor utilización de los servicios de urgencia por parte de los inmigrantes en situación irregular, existen importantes barreras sociolingüísticas y culturales que limitan la relación médico-paciente e impiden que las comunidades migrantes puedan recibir cuidados de salud (Gonçalves *et al.*, 2003: 63). El acercamiento de los inmigrantes irregulares en Portugal al Servicio Nacional de Salud se consigue con la presentación de un documento del distrito de su área de residencia, denominada en Portugal la Junta de Freguesia y que está vinculada al municipio, que certifique que está residiendo en este país desde hace más de 90 días como señala el artículo 34 del Decreto-Ley nº 135/99, de 22 de abril, y reitera la propia circular informativa nº 12/DGS/DMD del 7/05/2009 sobre el acceso a los inmigrantes al Serviço Nacional de Saúde (SNS). Negar la asistencia médica a los inmigrantes en cualquier establecimiento público de salud está penado por la Ley portuguesa de antidiscriminación (Fonseca *et al.* 2009: 35).

La entrada en la red sanitaria española por parte de la población extranjera es un derecho universal independiente de su estatus jurídico. Un 28% de los españoles cree que los inmigrantes abusan de la atención sanitaria gratuita y un 31% de los encuestados piensa que la inmigración provoca una disminución de la calidad sanitaria (CIS, 2008: 39). Sin embargo, estas apreciaciones no resultan ciertas a la luz de las investigaciones realizadas, que indican que la población inmigrante utiliza con menor frecuencia que la española la mayoría de servicios sanitarios; las menores diferencias entre nacionales y extranjeros se producen en la frecuencia de la consulta al médico general y la hospitalización, y las diferencias más grandes en su frecuentación están en las consultas a médicos especialistas, servicios preventivos, y uso de servicios privados como el odontólogo o especialistas privados. Sin embargo, sí se constata en el caso español un mayor uso de los servicios de urgencia por parte de la población extranjera (Díaz Olalla *et al.*, 2008).

b) La entrada en el sistema educativo

El acceso del alumnado extranjero a las enseñanzas obligatorias es universal en España más allá del estatus legal de los padres del menor. En el curso 2007-2008, el 9% del alumnado matriculado era extranjero en Enseñanzas de Régimen General y Especiales, es decir, desde Infantil a Bachillerato y Formación Profesional. Este porcentaje se incrementa en Educación Primaria, con un 11% del total, en Educación Especial, con un 9%, y en la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO), con un 11% del total. Sin embargo, el porcentaje de extranjeros es menor en Educación Infantil y Escolar, con un 7%, en el Bachillerato, con un 4%, y en la Formación Profesional, con un 6%. Una característica de la inclusión de los menores extranjeros en los centros educativos en España es su concentración en la escuela pública en un 83% de los casos, frente a un 17% que están escolarizados en la privada, mientras que sólo un 67% del alumnado nativo está escolarizado en centros públicos.

Si comparamos el logro académico del alumnado extranjero con el de la población nativa en la misma condición socioeconómica, no se producen resultados tan dispares, y exime

al sistema educativo de responsabilidad en este fracaso. El informe PISA en los años 2000 y 2003 apunta a que el alumnado inmigrante baja ligeramente el promedio educativo; sin embargo, el factor determinante en estos resultados sería el nivel socioeconómico y cultural de los padres de los alumnos evaluados (MTAS, 2009: 58-65).

Portugal, al igual que España, garantiza el derecho a la educación de todos los menores de forma independiente a su estatus legal y siempre que no alcancen los 16 años, edad en la cual pueden participar en el mercado laboral. El acceso de los ciudadanos en situación irregular está reglamentado por el DL n.º 67/2004, de 25 de marzo, (*Diário da República*, n.º 72, del 25 de marzo de 2004). En el curso 1997-98, el alumnado extranjero representaba el 7% del total (Pires, 2008: 45). Portugal cuenta con una segunda generación que puede estudiarse para medir los éxitos o fracasos de su modelo educativo en la integración de estos menores extranjeros.

Las investigaciones realizadas hasta el momento señalan que en el país vecino el fracaso escolar en primaria está influyendo de manera llamativa en el alumnado de procedencia inmigrante, que abandona así los estudios. Estas investigaciones revelan que el conocimiento de la lengua no es un antídoto para el fracaso escolar, como puede verse en el alumnado brasileño. El fracaso escolar parece estar asociado a un bajo nivel socioeconómico, unido al origen inmigrante.

Un rasgo definitorio es la infrarrepresentación del alumnado inmigrante en las enseñanzas superiores. Aunque en el año 2009 se han implementado medidas por parte del gobierno para extender los beneficios de acción social de las enseñanzas superiores al alumnado extranjero, que estuviera en posición de obtener una autorización de residencia permanente o de larga duración²¹, parece necesario seguir trabajando en temas de igualdad de oportunidades educativas para lograr una mayor integración del alumnado extranjero en la sociedad del futuro.

En líneas generales, las políticas educativas no pueden transformar las desigualdades sociales que parecen estar en la base de los dispares resultados de aprendizaje; sin embargo, pueden ayudar a subsanar aquellos factores que impidan el abandono prematuro o el fracaso escolar en el alumnado procedente de los estatus sociales más bajos.

c) El uso de los servicios sociales por parte de la población extranjera

Los servicios sociales son aquellas prestaciones técnicas y otras actividades en las que se brinda ayuda o apoyo, fundamentalmente relacional y de proximidad, para la cobertura de carencias y el desarrollo de potencialidades en lo que tiene que ver con la autonomía (o dependencia) personal y la integración (o exclusión) comunitaria y social en general (Fantova *et al.*, 2005: 11-12). En el caso de España, las personas inmigrantes tienen mayores dificultades que las autóctonas para disfrutar de los servicios y prestaciones sociales a raíz de su estatus legal (Moreno y Aierdi, 2008: 11). Los datos estatales apuntan a que en el año 2006-2007 sólo el 7% de los usuarios de servicios sociales eran extranjeros, cuando en realidad los inmigrantes representaban el 9% de la población (MTAS, 2007:

21 Decreto-Ley n.º 204/2009, de 31 de agosto, del MCTES.

82). Un informe realizado en el País Vasco apunta a que perciben el 8% del gasto total en Servicios Sociales, porcentaje superior a su peso, pero contrario a la creencia de que las personas extranjeras viven de las ayudas sociales o que reciben la mayor parte de estas ayudas (Moreno y Aierdi, 2008: 13).

Ha resultado difícil el acceso a esta información en Portugal, pese a que algunos estudios recogen datos desagregados por nacionalidad de los receptores de prestaciones por desempleo o de invalidez. Parece clara la existencia de la creencia de que los inmigrantes son una carga para el estado portugués y por lo tanto, consumidores de prestaciones sociales públicas. No obstante, los estudios realizados sobre la aportación de los extranjeros a las arcas del Estado Portugués muestran otra realidad menos dependiente en el plano económico (Corrêa D'Almeida y Silva, 2007: 83).

2.4 La importancia del análisis demográfico y del uso de indicadores de integración para la adecuación de las políticas de integración de inmigrantes

A modo de resumen, podemos afirmar que en los últimos diez años (2000-2009), España ha vivido un proceso de crecimiento constante en la llegada de extranjeros, mayor en términos relativos que el que ha soportado Portugal. Sin embargo, Portugal es un país que ha recibido inmigrantes en mayores proporciones que España, hablando siempre en términos relativos y desde la década de los ochenta hasta comienzos del siglo XXI. Una parte importante de esta inmigración que ha recibido el país luso procede de sus antiguas colonias en África o de países lusófonos con los que tiene vínculos políticos y geoestratégicos relevantes. En este sentido, la diversidad cultural e idiomática de los extranjeros residentes en España es mayor que en el caso portugués, a pesar de que la inmigración latinoamericana es hegemónica cuantitativamente desde el año 2000 y de que ha sido favorecida de forma política y legislativa (Izquierdo *et al.*, 2003). En el mercado laboral, el crecimiento continuado de la economía española se ha debido en parte a la inserción de mano de obra intensiva y poco cualificada, especialmente de extranjeros y de mujeres, es decir, el porcentaje de ocupaciones para trabajadores no cualificados es muy superior a la media de los países de la Unión Europea.

No obstante, la crisis económica de Portugal desde comienzos del siglo XXI ha provocado un estancamiento en la incorporación formal de extranjeros al mercado laboral, teniendo en ambos países un gran peso la economía informal, en la que continúan insertándose los extranjeros con su llegada a estos países. En España, el estallido de la crisis ha provocado una fuerte destrucción de empleo provocada por un crecimiento económico basado en sectores que demandaban mano de obra intensiva y poco cualificada (sector agrícola, construcción y servicios). El paro afecta en mayor medida a los extranjeros que a los españoles, pues la tasa de desempleo en 2008 era de un 31% para los extranjeros y de un 12% para los españoles (Pajares, 2009: 198).

Aspectos jurídicos normativos de la integración social de los inmigrantes

La llegada de población extranjera a los países señalados hace necesaria la creación de nuevas leyes que regulen la entrada y permanencia de las personas extranjeras en ambos países, es decir, la creación de leyes de inmigración, de asilo, de lucha contra el racismo y la xenofobia. Esta nueva realidad modifica mucha de la normativa existente, que no la había considerado. Ejemplos de tal transformación son los marcos normativos que regulan el acceso a la nacionalidad o el derecho al voto en las respectivas consultas electorales, un cambio que implica la adaptación de las nuevas leyes aprobadas en los Parlamentos.

El marco legislativo de ambos países se adapta al cambio social provocado por la llegada de extranjeros a ambos países. En líneas generales, España y Portugal comparten contextos y respuestas migratorias, como resultan ser la preeminencia del mercado frente al Estado en la regulación de los flujos, una economía sumergida fuerte como foco de atracción de trabajadores extranjeros (Peixoto, 2002:495-6; Cachón Rodríguez, 2009b:137-141), el uso de procesos de regularización de extranjeros como mecanismo para reducir el número de extranjeros en situación irregular, y las constantes modificaciones y cambios legislativos en materia de extranjería (Carvalho, 2009: 135; Santoyala, 2006:129-132), así como un mayor interés por el control de las entradas en detrimento de las políticas de integración (Solé, 2004: 1219).

En este apartado vamos a centrarnos en el análisis comparativo de la legislación actual en materia de extranjería, acceso a la nacionalidad y participación electoral de los inmigrantes en ambos países, y también, en la medida de lo posible, haremos una reflexión sobre los cambios producidos a lo largo del tiempo. Señalar, en este sentido, que existen áreas de intervención, como las políticas de control migratorio, en las que la soberanía de estos dos países ha disminuido por su entrada en el Espacio Schengen el 25 de junio de 1992. Este acuerdo permite la supresión de los controles en las fronteras interiores entre los Estados signatarios y posibilita la libre circulación de personas dentro de los países que han firmado el acuerdo, pero también articula una frontera exterior común y unos requisitos compartidos para la obtención de visados de entrada en el Espacio Schengen, consecuencia lógica de la supresión de fronteras interiores y de libre circulación en este territorio.

3.1 Las leyes de extranjería en España y Portugal

A) Portugal y los cambios recientes en su legislación de extranjería

El peso de la Unión Europea puede verse en la Ley nº 23/2007, de 4 de julio²², que aprueba el régimen jurídico de entrada, permanencia, salida y alejamiento de los extranjeros en el territorio nacional portugués, y que permite con su aprobación adaptar un amplio número de directivas europeas, destacando la de reagrupación familiar (Directiva nº 2003/86/CE, del Consejo de 22 de septiembre), la directiva del estatuto de los residentes de larga duración (Directiva nº 2003/110/CE del Consejo del 25 de noviembre) y la Directiva del procedimiento específico de admisión para nacionales de países terceros que pretendan desarrollar investigación científica (Directiva nº 2005/71/CE del Consejo del 12 de octubre)²³. Estos cambios suponen una “comunitarización” de la política de inmigración de los estados miembros de la Unión Europea, considerando que la última palabra la tiene la Comisión Europea; en definitiva, los Estados miembros que la componen (López Sala, 2005: 159).

La nueva legislación portuguesa en materia de extranjería tiene la ventaja de reducir los tipos de permisos de residencia y trabajo de ocho (cuatro tipos de permisos de trabajo, un permiso para estudiantes, una residencia temporal de trabajo con autorización de trabajo, un permiso de residencia y un permiso de autorización de permanencia) a un sistema de dos clases, que incluye un permiso de residencia temporal y un permiso de residencia permanente, y entre las cuales se incluyen los diferentes estatus de los inmigrantes, como son los de personas reagrupadas, estudiantes extranjeros y otros (Adam y Devillard, 2008: 385).

La ley lusa, al igual que la española, como veremos con posterioridad, regula la residencia permanente mediante dos estatutos para los extranjeros: un permiso nacional de residencia permanente y un permiso de la Comunidad Europea (CE) de larga duración. Los requisitos para acceder a un permiso de residencia permanente son: estar en situación legal con una antigüedad de cinco años, no haber sido condenado con penas que excedan el año de prisión en este período, tener medios de subsistencia, disponer de vivienda y demostrar un conocimiento básico del portugués; todo ello, según el artículo 80 de la Ley nº. 23/2007, de 4 de julio. Los requerimientos para la obtención del estatuto de residente CE de larga duración, recogidos en el artículo 129, de la Ley nº 23/2007, de 4 de julio, son muy similares, pues exigen una residencia legal e ininterrumpida en el territorio portugués durante los cinco años anteriores a la solicitud, que el aspirante disponga de recursos estables, regulares y suficientes para su propia subsistencia y para la de sus familiares y, finalmente, que la persona que solicita el reconocimiento tenga un seguro de salud, otro de vivienda, y demuestre asimismo su fluidez lingüística con el idioma luso.

22 Publicado en el Diário de la República, 1ª Serie, nº 127, 4290-4330.

23 Esta ley contó en su trámite parlamentario con los votos favorables del PS (Partido Socialista, el partido gobernante), PSD (Partido Social-Demócrata, el principal partido de la oposición), la abstención del PCP (Partido Comunista Portugués) y del PEV (Partido Ecologista “Os Verdes”), y los votos en contra del BE (Bloco de Esquerda) y del CDS-PP (Centro Democrático Social-Partido Popular). Diário da Assembleia da República, 1ª Serie, Número: 082,11 de mayo de 2007, pp. 29-34.

La ley portuguesa de inmigración recoge en su artículo 88 una medida excepcional para regularizar la presencia de extranjeros irregulares en territorio nacional y que no tengan un visado de residencia válido. Para acceder a un permiso de residencia temporal es necesario cumplir las siguientes condiciones: a) tener una oferta de trabajo con contrato; b) que la entrada del solicitante en territorio nacional fuese legal, al igual que su permanencia; c) que se encuentre en situación legal en relación con sus obligaciones ante la Seguridad Social; d) que posea los medios de subsistencia adecuados y una vivienda; e) que esté inscrito en la Seguridad Social; f) ausencia de condena por crimen punible con pena privativa de libertad superior a un año de duración; g) no tener una orden de alejamiento del país en cuestión; y g) que el solicitante no conste en los registros de Sistema de Información Schengen por una entrada irregular en otro país del Espacio Schengen. En este sentido, esta medida crea un instrumento alternativo a las clásicas regularizaciones para que extranjeros en situación de irregularidad puedan acceder a la legalidad y al mercado laboral formal. Este instrumento es muy semejante al creado por la legislación española de extranjería y que se ha denominado “arraigo social”, caracterizándose ambos por estudiar casos individuales de inmigrantes en estas circunstancias.

El proceso de reagrupación familiar también ha sido modificado en la nueva ley de extranjería portuguesa. Este derecho puede ser ejercido por todos los extranjeros con permiso de residencia en vigor, que cuenten con una vivienda apropiada y con los suficientes medios de subsistencia. Los miembros de la familia que pueden ser reagrupados son el cónyuge o pareja de hecho, los hijos menores o los hijos dependientes del matrimonio o de uno de los consortes o miembros de la pareja de hecho, los menores adoptados, los hijos mayores de edad, a cargo del matrimonio o de uno de los cónyuges que se encuentren estudiando en un centro de enseñanza portugués, los ascendientes en línea directa cuando se encuentren a cargo del reagrupante, y los hermanos menores que estén al cargo de la persona solicitante. Todo ello, según indica el artículo 99 de la norma citada. Esta ley permite reagrupar a familiares que se encuentren en territorio portugués en una situación de legalidad, como señala su artículo 103.

El avance en el reconocimiento de derechos para los extranjeros se produce porque la persona reagrupada gozará de una estancia de duración idéntica a la del residente y, en caso de ser ésta de carácter permanente, tendrá un permiso renovable por dos años de validez. El artículo 107 de la ley reconoce que los miembros de la unidad familiar reagrupados tienen derecho a una autorización autónoma, y esto también se cumple para los cónyuges que lleven cinco años casados con la persona residente y solicitante de la reagrupación. El mismo artículo reconoce el derecho de autorizaciones autónomas en casos de separación judicial, viudedad o violencia doméstica.

Todas estas modificaciones corrigen injusticias sociales de la legislación anterior, que otorgaba el derecho de reagrupación, pero no que la persona reagrupada se incorporase al mercado laboral. El modelo *male breadwinner* que inspiraba esta normativa está desfasado en una sociedad en la que cada vez es más necesario el trabajo formal de ambos miembros de la pareja, y garantiza que los derechos de los reagrupados sean reconocidos a título individual y no vinculados a la persona que reagrupa.

La ley de inmigración portuguesa también admite el acceso a un permiso de residencia de aquellos menores extranjeros nacidos en Portugal, integrados en el sistema educativo portugués y en situación irregular, y asimismo permite regularizar la situación administrativa de sus progenitores. Además, concreta medidas de lucha contra la inmigración ilegal y frente a empleadores que cuenten con trabajadores en situación irregular. Finalmente, esta legislación busca perseguir aquellos matrimonios que resulten de conveniencia, con el objetivo de conseguir el acceso a la legalidad de alguno de los cónyuges.

B) España: cambios leves en una legislación de extranjería continuista

España ha aprobado recientemente una nueva ley de extranjería (Ley Orgánica 2/2009, de 11 de septiembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social²⁴), que se justifica por las siguientes razones presentes en su exposición de motivos: adaptar los derechos de los extranjeros a la jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional, que reconoce los derechos de reunión, asociación (artículo 8), libertad de sindicación y huelga (artículo 11) a todas las personas, independientemente de su situación administrativa (TC 236/2007, de 7 de noviembre y TC 259/2007, de 19 de diciembre), incorporar al ordenamiento interno de manera completa y adecuada las directivas europeas que estaban pendientes de transposición, y adaptar la ley a la nueva realidad de la inmigración en España²⁵.

La LO 2/2009 en su artículo 17 reconoce el derecho a la reagrupación familiar de los siguientes miembros de la familia: a) del cónyuge del residente o persona que mantenga una relación de afectividad análoga a la conyugal; b) de los hijos del residente o del cónyuge, incluidos los adoptados, siempre que sean menores de 18 años; c) de los hijos con discapacidad y por lo tanto dependientes del residente; d) de los hijos menores de 18 años y mayores de esa edad que dependan económicamente del residente; y e) de los ascendientes en primer grado del reagrupante o de su cónyuge cuando estén a su cargo, sean mayores de 65 años y existan razones que justifiquen la necesidad de autorizar su residencia legal en España.

El cambio normativo reconoce que la autorización de residencia por reagrupación familiar de los cónyuges e hijos en edad laboral permitirá el acceso al mercado laboral de éstos sin necesidad de ningún trámite adicional, y añade que los hijos del reagrupante, al alcanzar la mayoría de edad y teniendo medios económicos suficientes, obtendrán una autorización de residencia independiente, según el artículo 19 de la ley citada. Los cónyuges obtendrán esta autorización de residencia independiente cuando estén en posición de los medios económicos suficientes para poder cubrir sus propias necesidades.

²⁴ Esta ley fue publicada en el Boletín Oficial del Estado, nº 299, del 12 de diciembre de 2009, págs. 104986-105031.

²⁵ La ley fue aprobada con los votos favorables en el Congreso de los Diputados del Partido Socialista Obrero Español (partido en el gobierno), Convergencia i Unió (CiU), Partido Nacionalista Vasco (PNV) y Coalición Canaria (CC), se abstienen cuatro diputados del Grupo Mixto compuesto por Bloque Nacionalista Galego (BNG), Unión Progreso y Democracia (UPyD) y Unión del Pueblo Navarro (UPN), y votan en contra el Partido Popular (PP), Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya (IU-ICV), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), y Nafarroa Bai (NaBai). Noticia publicada en *El País*, 29 de octubre de 2009, con el título de “El Congreso aprueba la reforma que endurece la ley de extranjería”.

Las condiciones que son necesarias para que se produzca este proceso de reagrupación, concretadas en el artículo 18 de la mencionada ley, son las siguientes: a) el solicitante podrá ejercer el derecho a reagrupar a su familia después de obtener la renovación de su permiso de residencia inicial de un año de duración, a excepción de los ascendientes, para los cuales se precisa de un permiso de residencia permanente, es decir, en la práctica llevar 5 años en situación legal (priorizándose la reagrupación de los titulares de la tarjeta azul y del régimen especial de investigadores); b) el solicitante deberá demostrar que posee una vivienda adecuada y de medios económicos suficientes para cubrir sus necesidades y la de su familia una vez reagrupados. En este sentido, la ley española es más restrictiva que la portuguesa, pues limita la reagrupación de ascendientes, decreta que no pueda solicitarse la reagrupación hasta pasado un año en situación legal y vincula la concesión de permisos independientes de los reagrupados a su incorporación al mercado laboral.

Esta nueva normativa señala, concretamente en su artículo 31, que la Administración podrá conceder una autorización de residencia temporal por situación de arraigo, así como por razones humanitarias, de colaboración con la Justicia u otras circunstancias excepcionales que se determinen reglamentariamente. En definitiva, la Ley 2/2009 reconoce este derecho, pero su desarrollo se realizará en el futuro reglamento de la ley. El Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero²⁶, especificaba que las vías más importantes para conseguir una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales son: a) el arraigo laboral para aquellos extranjeros con permanencia continuada en España durante un período mínimo de 2 años, sin antecedentes penales ni en España ni en su país de origen, y que demuestren la existencia de relaciones laborales de duración no inferior a un año; b) el arraigo social para los extranjeros que acrediten la permanencia continuada en España durante un período mínimo de tres años, siempre que carezcan de antecedentes penales en España y en su país de origen, que cuenten con una propuesta de contrato de trabajo firmado por empleador y trabajador de duración no inferior a un año, y que acrediten vínculos familiares con otros extranjeros residentes o un informe de inserción social emitido por el ayuntamiento en el que tengan su domicilio habitual.

La Ley 2/2009 recoge en su desarrollo la transferencia de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas que hubieran reclamado el derecho de expedir autorizaciones iniciales de trabajo en los respectivos estatutos de autonomía (arts. 37 y 68). Esta normativa también garantiza que las Administraciones públicas pongan en marcha programas de integración social para los inmigrantes (art. 2 bis) y consagra la existencia del Fondo Estatal para la Integración de Inmigrantes, que sirve para financiar programas de integración por parte de las administraciones receptoras, es decir, las comunidades autónomas y municipios. También recorta algunos derechos de los extranjeros en materia de vivienda, pues sólo aquellos con permisos de residencia de larga duración pueden acceder a los sistemas públicos de ayudas en las mismas condiciones que los españoles, según queda expuesto en el artículo 13 de la mencionada ley.

26 Publicado en el Boletín Oficial del Estado, nº 6, publicado el viernes, 7 de enero de 2005, págs. 485-539.

3.2 El proceso de adquisición de la nacionalidad en España y Portugal

La ley de de la nacionalidad de 1981 eliminaba el derecho el acceso automático a la nacionalidad portuguesa de cualquier persona nacida en su territorio, criterio que había estado en vigor en el período colonial portugués, y que implicaba el acceso a la nacionalidad por la vía del nacimiento en el territorio luso, bien sea en la metrópolis o en las colonias (Marques; Santos, 2008: 56). En definitiva, esta normativa del año 1981 establecía la prevalencia del criterio del *ius sanguinis*, es decir, el criterio jurídico de adquirir la nacionalidad de sus ascendientes por el simple hecho de su filiación a pesar de que el país de nacimiento sea otro. Este cambio normativo tiene mucho que ver con el final del proceso colonial portugués que se produce en la Revolución de los Claveles del 25 de abril de 1974, que da paso a un período democrático en Portugal.

El criterio del *ius sanguinis* se refuerza con la modificación de la Ley del 1981 realizada en el año 1994 (DL 25/94) (Beja Horta, 2008: 96). Sin embargo, la nueva ley de la nacionalidad portuguesa (Ley Orgánica nº 2/2006, de 17 de abril)²⁷ provoca un giro de rumbo, apostando por el refuerzo del *ius soli* para conceder un estatuto de ciudadanía a quienes tengan fuertes lazos con Portugal, es decir, que priorizan la aplicación al extranjero de la ley vigente en el territorio en detrimento de la del país de procedencia. Esta modificación elimina el trato de favor o discriminación positiva que recibían en el acceso a la nacionalidad portuguesa en la normativa anterior²⁸ los ciudadanos de países lusófonos, como es el caso de Brasil, Angola, Mozambique, Guinea-Bissau, Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe y Timor. En la Ley de 1994, los nacionales de estos países sólo necesitaban 6 años de residencia legal para convertirse en ciudadanos portugueses, mientras que el resto de extranjeros necesitaba 10 años de residencia legal para acceder a esta misma nacionalidad.

La concesión de la nacionalidad portuguesa para los extranjeros que residen en Portugal implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) ser mayores de edad o encontrarse emancipados; b) residir legalmente en Portugal durante los seis años anteriores; c) conocer suficientemente la lengua portuguesa; y d) no haber sido condenados por cometer algún crimen con penas de prisión superiores a los tres años (art. 6 de la Ley nº 2/2006). Esta normativa también posibilita el acceso a la nacionalidad lusa por naturalización a los hijos de extranjeros nacidos en territorio portugués, siempre que cumplan la condición de que alguno de sus progenitores haya residido legalmente desde hace cinco años en Portugal o que el menor haya concluido el primer ciclo de la enseñanza básica.

Esta normativa también es generosa con la recuperación de la nacionalidad portuguesa para lusos descendientes, concretamente, para los nietos de portugueses cuyos

27 Esta ley ha sido publicada en el *Diário da República*, I Série A, nº 75, el 17 de abril de 2006, págs. 2776-2782 y dicha ley fue reglamentada por el Decreto-Ley nº 237-A/2006 publicada en el *Diário da República*, 1ª Série, nº 239, del 14 de Diciembre de 2006, páginas 8388-(2)-8388-(16).

28 La normativa anterior sobre temas de naturalización de extranjeros en Portugal estaba regulada por el Decreto-Ley nº 322/82, de 12 de agosto, con las modificaciones introducidas por los Decretos-Ley nº 177/93, de 13 de abril y 253/94 de 20 de octubre, y 37/97, de 31 de enero.

ascendientes de segundo grado no han perdido la nacionalidad portuguesa, como queda reflejado en su artículo 6. Sin embargo, es menos generosa con las parejas extranjeras de nacionales portugueses, que para acceder a la nacionalidad deben convivir como mínimo durante tres años, sea en matrimonio o en pareja de hecho, requisito que se mantiene desde la ley anterior (capítulo II, art. 3). Finalmente, la ley actual establece un cambio en el organismo responsable de tramitar estas peticiones, que pasan de una autoridad policial, como es el Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), al Ministerio de Justicia.

El acceso a la nacionalidad española está reglamentado por el Código Civil español, más concretamente por su artículo 22.1, que establece que el otorgamiento de la nacionalidad por residencia precisa como mínimo de diez años de residencia, siendo suficientes cinco para los que hayan obtenido la condición de refugiados, y dos cuando se trate de nacionales con origen en países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal, o de sefardíes. Esta normativa discrimina positivamente a los extranjeros que proceden de países con relaciones históricas con España y que comparten lengua y culturas comunes, y fija un criterio de desigualdad para aquellos nacionales de terceros países, quienes tienen así muy difícil el acceso a los derechos políticos y su inclusión como nacionales en la sociedad española. El Código Civil también permite acceder a la nacionalidad española a los cónyuges de españoles después de un año de matrimonio, siempre que no exista separación legal o de hecho, siendo más generoso el marco legislativo español en este punto que la ley de la nacionalidad portuguesa.

La adjudicación de la nacionalidad española se ha flexibilizado para los nietos de españoles que perdieron o tuvieron que renunciar a la nacionalidad española como consecuencia del exilio, a través de la aprobación de la llamada “Ley de la Memoria Histórica” (Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la Dictadura²⁹), que prima así, en gran medida, a nacionales de países de América Latina. Por el momento, en el año 2009 se han presentado 150.000 solicitudes, la tasa de rechazo sólo ha alcanzado el 8%, y se espera que la cifra de solicitudes no sobrepase el medio millón (Izquierdo, 2009).

3.3 La participación político-electoral en España y Portugal

La participación plebiscitaria de los extranjeros en Portugal es regulada por el artículo 15.4 de la Constitución de la República Portuguesa, que permite elegir y ser elegidos en los distintos órganos de representación municipales, previa existencia de convenios internacionales de reciprocidad, y primando a los ciudadanos extranjeros que procedan de Estados de lengua oficial portuguesa y con residencia permanente en Portugal.

29 Ley publicada en el BOE, nº 310, de 27 de diciembre de 2007, págs. 53410-53416.

La Declaración nº 9/2005, de 8 de julio (*Diário da República*, nº 130, Série I-A), reconoce en los comicios locales el derecho de sufragio activo a los ciudadanos de los países de la Unión Europea, Brasil y Cabo Verde (con residencia legal de más de 2 años), Noruega, Islandia, Uruguay, Venezuela, Perú, Chile y Argentina (con más de 3 años de residencia legal), y la capacidad electoral pasiva a los ciudadanos de países de la Unión Europea, de Brasil y de Cabo Verde (en estos dos últimos casos con residencia en Portugal desde hace más de 4 años). Sólo los ciudadanos brasileños tienen derecho a votar y ser elegidos³⁰, y ello si contaran con tres años de residencia legal como mínimo, en las elecciones presidenciales, legislativas, autónomas y locales. Este privilegio surgió a raíz de la firma del Tratado de Amistad, Cooperación y Consulta entre la República Portuguesa y la República Federal de Brasil³¹.

Sin embargo, los ciudadanos extranjeros mayores de 17 años que quieran ejercer este derecho político deben inscribirse en el censo electoral, a excepción de los ciudadanos brasileños, que aparecen incorporados automáticamente en él. Esta obligatoriedad de la inscripción en el censo electoral provoca bajos niveles de participación en las elecciones locales (Zobel y Barbosa, 2009: 1203), pero los acuerdos de reciprocidad han permitido una participación selectiva de inmigrantes en ellas desde 1997. El 31 de diciembre de 2009 sólo un 0,28% de los anotados en el censo electoral eran extranjeros (casi 27 mil inscritos de un total de 9,6 millones de electores), de los cuales un 40% resultaron ser ciudadanos de la Unión Europea y el 60% ciudadanos extranjeros residentes. Las naciones más representativas dentro del colectivo de extranjeros inscritos en el registro electoral eran la caboverdiana, que representa un 45% del total, y la brasileña, que suponía el 13% según fuentes del Ministério da Administração Interna (MAI).

España, al igual que Portugal, supedita el derecho al voto de los extranjeros a la firma de un tratado o convenio de reciprocidad que permita a los españoles residentes votar en el país que suscribe el convenio (art. 13.2 de la Constitución Española). La promoción del derecho al voto en las elecciones locales a través del principio de reciprocidad podría provocar un “reconocimiento a la carta” que girase alrededor de intereses económicos, políticos o sociales (Zapata-Barrero y Zaragoza, 2009: 148).

Los avances en los derechos políticos de los extranjeros pasan por la firma de nueve convenios para que puedan votar en las elecciones de 2011, suscritos con los siguientes países: Colombia, Chile, Ecuador, Noruega, Paraguay, Perú y Nueva Zelanda³². La firma de estos acuerdos fue ratificada por el Parlamento y la negociación previa fue responsabilidad de la Secretaría General de Asuntos Consulares y Migratorios del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Los requisitos para poder votar en

30 Destacar que la Constitución señala que los ciudadanos de los Estados con lengua portuguesa no pueden tener acceso a los cargos de presidente de la República, presidente de la Asamblea de la República, primer ministro, presidentes de los Tribunales Supremos, y los servicios en las fuerzas armadas y en la carrera diplomática.

31 Publicado en el *Diário da República*, I Série A, nº 287 de 14 de diciembre de 2000, págs. 7172-7187 y Decreto-Ley nº 154/2003, de 15 de julio, publicado en el *Diário da República*, I Série-A, nº 161, del 15 de julio de 2003, págs. 4012-4016.

32 Boletín Oficial del Estado, 27 de agosto de 2010, nº 208, págs. 74533-74535. Orden EHA/2264/2010, de 20 de julio, por la que se dictan normas e instrucciones técnicas para la formación del censo electoral de residentes en España que sean nacionales de países con acuerdos para las elecciones municipales.

las elecciones locales son tener como mínimo 18 años y no estar privado del derecho de sufragio activo, encontrarse inscrito en el Padrón Municipal de Habitantes, estar en posesión de la autorización de residencia en España, haber residido legalmente en España el tiempo exigido por el correspondiente acuerdo y cumplir las demás condiciones que estén establecidas en el mismo. La inscripción en el censo electoral se realiza en los distintos ayuntamientos, y siempre entre el 1 de diciembre del año anterior al que se celebren los comicios municipales y el 15 de enero que venga a continuación, corriendo su publicidad a cargo de los municipios. La extensión de los derechos políticos a los extranjeros que vivan desde hace un tiempo en España y, más concretamente, su participación en las elecciones locales, está respaldada por un 61% de las personas encuestadas según el Barómetro del Centro de Estudios Sociológicos (CIS) de noviembre de 2005. Asimismo, un 53% se posicionaba a favor de permitirles votar en las elecciones generales (Cebolla y González, 2008: 209-210).

En comparación con el caso de Portugal, donde una parte significativa de los extranjeros ha podido participar en los comicios municipales desde el año 1997, España lleva un ligero retraso en el reconocimiento de sus derechos políticos.

Las políticas de integración de inmigrantes en España y Portugal

La noción de “integración de los inmigrantes” que se defiende en este estudio se concibe como un recorrido a través del cual los inmigrantes se convierten en una parte aceptada de la sociedad, es decir, resalta la importancia de concebir la integración como un proceso y no como un resultado final, sin delimitar requisito particular alguno para la acogida de la sociedad receptora (Pennix, Martinello: 2006: 127). El Consejo de la Unión Europea define la integración como “un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros”³³.

La integración tiene diferentes dimensiones, como son : a) la socioeconómica, que implica la medición de la convergencia entre extranjeros y autóctonos en cuestiones como el empleo, el nivel de ingresos, el acceso a la Seguridad Social, el nivel educativo y la segregación residencial; b) la esfera cultural, que se relaciona con la actitud frente a las reglas básicas de convivencia en la sociedad de acogida, la frecuencia de contactos entre nacionales y extranjeros, la elección del esposo o esposa, el dominio de la lengua y, en cierta medida, la preocupación por el nivel de delincuencia; c) la dimensión legal y política, que se puede medir por el número de naturalizaciones, la doble nacionalidad, así como la participación política y en la sociedad civil; y d) la esfera actitudinal, que está vinculada al número de casos de discriminación, a cómo son percibidos los inmigrantes por la sociedad de acogida, la importancia e incidencia de las políticas de diversidad, y el papel desempeñado por los medios de comunicación (Entzinger, Biezeveld, 2003).

La llegada de extranjeros a las sociedades de acogida ha propiciado una preocupación creciente en la sociedad y en la esfera política sobre el impacto económico, social y cultural de este proceso. La idea de mantener la convivencia y la cohesión social ha motivado la puesta en marcha de políticas de integración para la población extranjera. Estas políticas de integración dependen o se inspiran en gran medida en los arreglos

³³ Principios Básicos Comunes sobre Integración, aprobados por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos Sociales en Bruselas, el 19 de noviembre de 2004.

institucionales que existían con anterioridad en el país en cuestión (Vermeulen, 1997), es decir, se ha legislado sobre el acceso y permanencia, así como sobre los derechos y deberes de los extranjeros en las sociedades de acogida. Los indicadores comentados en el apartado segundo nos permiten conocer en profundidad cómo se ha producido en España y Portugal la incorporación de los extranjeros a estas sociedades en las diversas dimensiones del proceso de integración. Ciertamente, tal engranaje trasciende procesos políticos, culturales y sociales, y también depende en gran medida del papel desarrollado por el individuo.

No obstante, en este apartado nos vamos a centrar en el análisis de las políticas específicas en materia de integración de inmigrantes que han diseñado ambos Estados, pues consideramos que éste es un nuevo campo político que se está creando y, por lo tanto, su disección es interesante para conocer similitudes y diferencias. Como nuevas políticas públicas, las de integración de inmigrantes son todavía difíciles de evaluar, porque su recorrido en los dos países aquí analizados es todavía reciente, y también porque la información estadística no es precisa en muchos casos. Sin embargo, la propia Comisión Europea ha instado a los distintos Estados miembros a poner en marcha políticas y medidas tendentes a incluir la cuestión de la integración en todas las pertinentes competencias políticas y niveles de gobierno, al igual que servicios públicos, para desarrollar políticas en este área (Principios Básicos Comunes sobre Integración, 2004). Tales políticas, según la Comisión, deben ser ambiciosas y girar alrededor del equilibrio entre los derechos (acceso al empleo, a la vivienda y a los servicios sociales) y los deberes de los inmigrantes (respeto a las leyes y a la identidad del país de acogida). También se destacan como esenciales en el proceso de integración el aprendizaje del idioma del país de acogida y el acceso al empleo (Pacto Europeo de Inmigración y Asilo, 2008).

4.1 Los responsables estatales de articular políticas de integración de inmigrantes

El organismo responsable de articular políticas de integración de inmigrantes en Portugal es el Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI), un instituto público que depende de la Presidencia del Consejo de Ministros³⁴. La regulación de las políticas de integración de inmigrantes en Portugal surge en el año 1996 con la creación del Alto Comissariado para a Imigração e as Minorías Étnicas (ACIME), precursor del actual ACIDI (Machado, 2005:124). Las políticas de integración de inmigrantes en Portugal se ubican en el ámbito del Estado y de los municipios, siendo el impulso más fuerte el desarrollado por el ACIDI en este terreno.

En España, la responsabilidad en la elaboración de políticas de integración es más difusa y descentralizada y se reparte por las distintas administraciones públicas: Estado,

³⁴ La estructura orgánica y las funciones del ACIDI quedan estipuladas en el Decreto-Ley nº 167/2007, que fue publicado en el *Diário da República*, 1ª Série, nº 85, del 3 de mayo de 2007.

comunidades autónomas y municipios. En el nivel estatal, es la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración la entidad responsable de diseñar políticas de integración de extranjeros, dependiendo a su vez este organismo del Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTIN), y existiendo dentro de ella la Dirección General de Integración de los Inmigrantes (DGIN). La Secretaría nace en el año 2004 con la llegada al Gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), tras haberse situado su competencia durante el Gobierno precedente (1996-2004) en el ámbito del Ministerio del Interior. Sin embargo, las comunidades autónomas, al ser depositarias de las atribuciones de Sanidad, Educación y servicios sociales, han sido una pieza clave y pionera de la puesta en marcha de políticas de integración de inmigrantes en España, al igual que lo son los ayuntamientos que también han desarrollado programas y servicios de acogida e integración de extranjeros. El mapa migratorio español y competencial en este área es más difuso y, por lo tanto, hace más compleja la coordinación entre Administraciones públicas, situación que puede obstaculizar el acuerdo político acerca de la gestión de la inmigración en nuestro país, puesto que implica un mayor número de actores.

4.2 Los instrumentos: planes de integración de inmigrantes

En este estudio vamos a emplear también como elemento comparativo los planes de integración de inmigrantes diseñados por ambos países para analizar los puntos en común y los disensos en esta materia. El análisis de discursos políticos sobre inmigración enmarcados en los planes de integración nos sirve para acercarnos a la visión de aquélla que manejan los Gobiernos portugués y el español; pero también cuando hablamos de integración definimos un “nosotros”, es decir, unos pretendidos valores o elementos constituyentes de las respectivas sociedades. Para aproximarnos a una lectura de estos documentos, ambos aprobados en el año 2007, nos vamos a fijar en una serie de indicadores para avanzar en la comparación de discursos, como son la definición de la noción de “integración”, los principios sobre los que se inscribe este proceso, las medidas concretas adoptadas en los planes en relación con una serie de temáticas, la duración del plan, la participación en su elaboración, la ubicación del área responsable de ejecutar las políticas de integración de inmigrantes, la existencia de evaluación de dichos planes y la concreción de unos indicadores para realizar la misma, la definición y cuantificación de metas concretas y la existencia de un presupuesto asignado para el desarrollo de estas políticas.

En primer lugar, debemos reiterar que en el caso español las políticas de integración de inmigrantes están especialmente descentralizadas, siendo responsabilidad de las comunidades autónomas y municipios su implementación debido a que estas administraciones tienen transferidas las competencias de Servicios Sociales, Salud y Educación. En este sentido, el Estado diseña a su vez una política general de integración de los inmigrantes, en ocasiones contraria a los distintos planes puestos en marcha por las diferentes autonomías, pero contando siempre con los brazos ejecutores de regiones, municipios y tercer sector. En el caso de Portugal se ha producido un debate político sobre la regionalización y descentralización, pero no ha tenido consecuencias políticas

profundas, pues sólo se contempla a nivel administrativo, aunque es destacable el papel de algunos municipios en la implementación de programas de integración de inmigrantes.

La definición del concepto de “integración” es similar en ambos planes, en gran medida porque beben de una definición europea sobre este término. En el caso de España, es clara la influencia de Europa en la definición de este proceso, pues se cita como referente los Principios Básicos Comunes para las políticas de integración de los inmigrantes en la Unión Europea (2004). Esta explicación entiende la integración como un proceso bidireccional entre personas inmigrantes y autóctonas, basado en el respeto a los valores básicos del país de acogida (en el caso de Portugal) y a los valores de la Unión Europea (en el caso de España).

Pero si nos centramos en una interpretación más extensa de los principios sobre los que descansan ambos planes, nos encontramos que en los dos casos se produce una apuesta por la interculturalidad como principio, reafirmando con esto la definición de integración formulada en ellos. La interculturalidad se entiende como un proceso de integración en el que se producen cesiones por ambas partes, inmigrantes y autóctonos, pues resulta ser relacional e interactiva y encontrarse basada en el respeto mutuo y el cumplimiento del marco normativo de la sociedad de acogida (PECI, 2007: 30, ACIDI, 2007: 2964-[3])

Otro punto en común sería la lucha contra la discriminación, entendiendo por tal la dificultad de entrada de los inmigrantes a los servicios del Estado, para lo cual se promulga la noción de igualdad de oportunidades en las sociedades de acogida. Se hace un especial hincapié en ambos planes en el abordaje integral de la gestión migratoria, que pasaría así por la participación de todas las áreas del Gobierno central, por una invitación a la sociedad civil y al tercer sector para apoyar estas iniciativas, y finalmente, erigiendo como actores a los propios inmigrantes (Tabla 4).

En España, la aprobación del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010)³⁵ se produce en un ciclo de crecimiento económico y donde la politización del debate en torno a la inmigración había dejado de mostrarse como un elemento central del discurso político en la legislatura (2004-2008), recuperando protagonismo durante las elecciones de marzo de 2008. Sin embargo, el crecimiento continuado en la llegada de flujos de inmigrantes ha puesto de manifiesto insuficiencias de nuestros servicios públicos, pues ha crecido su número de usuarios de forma considerable, y no se han aumentado de la misma forma los recursos económicos para hacer frente a estas demandas de servicios. Al mismo tiempo, los costes y beneficios de la llegada de inmigrantes no se distribuyen por igual entre los diferentes grupos sociales (PECI, 2007: 24). Esto ocasiona que la concepción del Plan vaya destinada al conjunto de la ciudadanía (PECI, 2007: 29), pues muchas de sus medidas buscan reforzar servicios públicos básicos como la educación, sanidad o los servicios sociales (PECI, 2007: 12).

35 Se puede consultar el PECI en: http://www.mtin.es/es/sec_emi/IntegralInmigrantes/PlanEstrategico/Docs/PECIDDEF180407.pdf.

Tabla 4. Comparativa entre los planes estatales de integración de la inmigración en España y Portugal (2007)

	Portugal	España
Definición	Principio de interculturalidad, garante de la cohesión social, que acepta la especificidad cultural y social de diferentes comunidades y resalta el carácter interactivo y relacional entre las mismas, que descansa en el respeto mutuo y en el cumplimiento de las leyes del país de acogida	Proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros, y la integración implica el respeto de los valores básicos de la Unión Europea (Principios básicos comunes para las políticas de integración de los inmigrantes en la Unión Europea, 2004/PECI-2007)
Principios	Visión positiva de la inmigración (contribución económica, social y cultural); compromiso con la integración de los extranjeros, más derechos de ciudadanía; afirmación del principio de interculturalidad (carácter interactivo y relacional entre las partes que descansa sobre el respeto mutuo y el cumplimiento de las leyes de acogida); participación y corresponsabilidad de los inmigrantes; defensa de los derechos y deberes de los inmigrantes; igualdad de oportunidades (reducción de las desventajas en las diversas áreas); derecho a vivir en familia; reducción de los requisitos formales de los inmigrantes en su trato con la Administración; afirmación de la sociedad civil como elemento básico en la definición de las políticas de integración; reconocimiento de la capacidad emprendedora de los inmigrantes; necesidad de sensibilizar a la opinión pública, de desmitificar estereotipos y el refuerzo de plataformas de negociación; y finalmente, la atención a la igualdad de género.	Premisas (6): La integración como un proceso bidireccional de adaptación mutua; la responsabilidad de la integración y la gestión debe ser compartida por las distintas administraciones, actores sociales, y el conjunto de la sociedad, incluyendo a la población inmigrada; el Plan como marco de colaboración capaz de dinamizar políticas, aglutinar iniciativas y dotar de coherencia a las actuaciones del sector público y sociedad civil; necesidad de adoptar un enfoque integral en lo que respecta a las políticas de inmigración como a las de integración de la población inmigrada; las políticas de integración se dirigen a la ciudadanía en su conjunto, y las actuaciones públicas deben ir orientadas a promover y garantizar el acceso normalizado de la población inmigrada a los servicios públicos y privados de carácter general; la incorporación transversal de las cuestiones relativas a la integración de la población inmigrada a todas las políticas públicas relevantes a este efecto
Medidas concretas	122 (16 en educación; 11 en justicia; 9 en trabajo, empleo y formación ocupacional; 9 en Salud; 9 en cultura y lengua; 8 en vivienda; 7 en descendientes de inmigrantes; 7 en asociacionismo inmigrante; 6 en combate del racismo; 6 en relaciones con los países de origen; 5 en deporte; 5 en acceso a la ciudadanía y derechos políticos; 5 en igualdad de género; 4 en acogida; 4 en solidaridad y seguridad social; 4 en tráfico de seres humanos; 2 en sociedad de la información; 2 en libertad religiosa; 2 en medios de comunicación; y 1 en reagrupación familiar).	369 (57 en empleo; 56 en educación; 33 en salud; 32 en infancia y juventud; 29 en acogida; 27 en codesarrollo; 25 en mujer; 23 en igualdad de trato; 23 en sensibilización; 22 en servicios sociales; 22 en participación; y 20 en vivienda)
Duración	Plurianual (2007-2009)	Plurianual (2007-2010)
Participación	Todos los ministerios, organizaciones de sociedad civil y sociedad portuguesa (plazo de discusión pública)	Todos los ministerios, organizaciones de sociedad civil y sociedad española
Ubicación área de integración de inmigrantes	Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI), Presidência do Conselho de Ministros.	Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Ministerio de Trabajo e Inmigración
Evaluación	Informes anuales del ACIME presentados al Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração (Públicos)	Informes anuales de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (no públicos)
Indicadores de evaluación	Sí (específicos y cuantificados)	Sí (ni específicos ni cuantificados)
Metas concretas	Sí	Sí
Presupuesto	No	Sí (2.000 millones de euros)

Fuente: Plano para a integração dos imigrantes (2007) y Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007)

El Plan aprobado en España hace también un especial énfasis en aplicar la denominación “personas inmigrantes” o “nuevos ciudadanos” frente a conceptos como “comunidades”, que aparecen en cambio de forma más habitual en el Plano para la Integração dos Imigrantes de Portugal³⁶. No obstante, el texto portugués recalca mucho la necesidad de cambiar la imagen de la inmigración, resaltando sus rasgos positivos ante la sociedad portuguesa, algo sin lo cual difícilmente se podría producir su inclusión exitosa.

En cuanto a las áreas de intervención, nos encontramos con que el Plan de España se divide en doce, mientras que el documento portugués recoge veinte áreas prioritarias de actuación. Los temas y programas son bastante semejantes, y en el caso de España se concretan en 369 actuaciones, mientras que en Portugal alcanza las 122 medidas. En cuanto a las propuestas, podemos destacar una mayor concreción en las medidas portuguesas, que aparecen cuantificadas en su número y, por lo tanto, llevan un indicador aparejado capaz de medir con precisión su cumplimiento, mientras que en España las medidas anunciadas son más bien declarativas (al estilo de “refuerzo de las actividades extraescolares”, “promoción de programas de aprendizaje del español como segunda lengua”, entre otras) y, por lo tanto, menos cuantificables y sin un indicador definido *a priori* que facilite su ulterior evaluación. En el caso de España se está realizando una evaluación posterior del impacto del PEI, pero todavía no se ha hecho pública, siendo éste un procedimiento habitual de la Administración pública española que se extiende a la evaluación de los planes de integración a nivel autonómico, en contraste con la transparencia de las evaluaciones públicas anuales que Portugal hace de su plan de integración³⁷. Sin embargo, en el caso portugués se echa en falta una evaluación externa que aclare puntos fuertes y débiles de su política de integración de inmigrantes.

En cuanto a las temáticas abordadas, vemos cómo existe un núcleo duro de medidas en los planes de ambos países, y que cobra una importancia vital en número de propuestas en relación con otras áreas, como sucede con las medidas de trabajo, empleo y formación ocupacional, las iniciativas relacionadas con la educación de los menores extranjeros, y la incorporación al sistema sanitario de los nuevos ciudadanos. En el caso de España, se refuerza en gran parte el apartado educativo (el 42% del presupuesto total del Plan), los programas destinados a la acogida (el 23% del montante total presupuestado) y el área de empleo (el 10% del total de recursos económicos).

En el plan portugués, la educación, el aprendizaje de la lengua y la cultura portuguesas por parte de los descendientes de emigrantes son un área prioritaria, junto con el trabajo, el empleo y la formación ocupacional, el asociacionismo inmigrante y el acceso a la ciudadanía y los derechos políticos. La primera evaluación del Plan portugués, realizada en el año 2008, indica un elevado cumplimiento en la ejecución de las distintas metas, que alcanza un 83%. Las metas y objetivos que menor implementación han tenido están relacionadas con el área de vivienda, de justicia y de solidaridad, y seguridad social (Relatório Anual de Execução, 2008³⁸). En el informe final sobre la valoración del plan,

36 Este plano puede consultarse íntegramente en: http://www.acidi.gov.pt/docs/PII/PII_public.pdf.

37 Puede consultarse esta evaluación en: http://www.acidi.gov.pt/docs/PII/RAE0708_PII_compl.pdf.

38 La evaluación final del PII está disponible en: http://www.acidi.gov.pt/docs/MAG/Relatorio_Final_PII1_2007_2009.pdf. También se ha aprobado recientemente por el Consejo de Ministros el II PII, que puede visualizarse en: http://www.acidi.gov.pt/docs/2010/DR_pii/dr_PII.pdf.

el porcentaje de ejecución baja al 81%, y los sectores que han tenido un menor grado de cumplimiento son las relaciones con los países de origen, con menos de un 50% de medidas desarrolladas, las políticas de vivienda y de lucha contra la discriminación y el racismo, que alcanzan entre el 50% al 70% de los objetivos propuestos, y finalmente, las políticas de género y salud, que llegan a conseguir entre un 60% y un 70% de las metas propuestas.

En definitiva, en ambos casos existe una cierta concordancia en las prioridades temáticas en materia de integración de extranjeros. Un punto común en ambos planes es su duración plurianual, de tres años en el documento portugués (2007-2009) y de cuatro en el texto español (2007-2010). A su vez, ambos han sido precedidos de un debate entre las distintas áreas del Gobierno central, de una exposición pública que permitió incorporar alegaciones por parte del tercer sector y de las asociaciones de inmigrantes, y, finalmente, se ha abierto el proceso de participación al conjunto de la sociedad.

Un punto de discordancia entre ambos planes estaría en las áreas responsables de ejecución del plan, que recae en Portugal en el Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI), organismo autónomo que depende administrativamente de la Presidência del Conselho de Ministros, y en el caso español en la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, ubicada en el Ministerio de Trabajo e Inmigración. A lo que hay que añadir que el Plan portugués es mucho más específico en las medidas a implantar y en los indicadores a considerar, por lo que resulta así más sencillo su proceso de evaluación. En el caso español, las medidas son más difusas, parten de un análisis de la situación que aparece detallado, y su puesta en marcha es más compleja por intervenir más Administraciones públicas (Estado, comunidades autónomas y municipios, sin mencionar el papel desarrollado por diputaciones o consejos comarcales). Finalmente, un aspecto positivo acogido en el plan español de integración es la cuantificación del coste de su aplicación y la asignación de las partidas orientativas necesarias para su cumplimiento, que serán recogidas en los distintos presupuestos anuales del gobierno.

En definitiva, nos encontramos con documentos similares en cuanto a su definición del proceso de integración y en los objetivos o principios enunciados para desarrollar las diversas políticas. Sin embargo, la diferencia estibaría en una plasmación técnica más viable en el caso portugués, debido a su mayor aclaración de las metas, de los responsables y de los indicadores de evaluación. Pese a lo cual se echa en falta un presupuesto asignado para ejecutar dichas acciones, elemento con el que sí cuenta el plan estatal español.

4.3 La percepción social de la inmigración por el conjunto de la sociedad

En las políticas de integración de inmigrantes, las percepciones sobre el otro desempeñan un papel importante, pues imágenes y estereotipos, al igual que rumores, captan la atención por su contenido negativo y pueden acaparar el discurso, reafirmando las posiciones de mayor rechazo hacia la inmigración. También debemos considerar que no es que la razón sea irrelevante en la formación de opinión, sino que “las personas tienden

a seleccionar la información que favorece aquella decisión que se sienten inclinadas a tomar” (Castells, 2009: 199), recordando de manera más precisa la información que corrobora los resultados u objetivos por los que se decantan (Castells, 2009: 212).

El informe “Majority Attitudes towards Migrants and Minorities: Key findings from the Eurobarometer and the European Social Survey”, de la Agencia Europea de los Derechos Fundamentales (FRA), y hecho público en el año 2005, indica que Portugal es el cuarto país de la Unión Europea con un mayor rechazo a la llegada de inmigrantes (Fonseca *et al.*, 2009: 11). Esta aseveración es apoyada por el hecho de que la mayoría de los portugueses considera que debe disminuir el número de extranjeros, concretamente un 53% de los encuestados en el año 2004, y esto a pesar de considerar su aportación vital para la economía, que ocupan puestos de trabajo que los nacionales no quieren, y que no suponen una carga para las arcas del Estado (Lages, 2006: 358). Sin embargo, los portugueses son proclives a conceder derechos políticos a los inmigrantes, como el de poder votar, posicionamiento con el que concuerda un 78% de los encuestados; a facilitar la naturalización, tendencia a la que se muestra favorable un 83%; o el derecho de reagrupación familiar, que cuenta con el asentimiento de un 87%; todo ello, según encuestas realizadas en el año 2004 (Lages *et al.*, 2006: 219).

La imagen más positiva de los extranjeros por parte de los nacionales portugueses recae en los europeos del Este, que son definidos como competentes y rectos; y los brasileños, que son etiquetados como más simpáticos; llevándose la peor posición los inmigrantes africanos (Lages, 2006: 360) y los gitanos (Marques, Santos, 2008: 53). Boaventura de Sousa Santos señala que el racismo típico portugués en sus colonias africanas era muy diferente del racismo inglés que se tradujo en leyes discriminatorias y, por lo tanto, el rechazo al otro de una manera más sutil provocó un “silencio” histórico sobre esta etapa, e implicó que el racismo no se haya convertido en una cuestión política, tal y como sí sucede en Inglaterra (Santos, 2009: 35, Cabecinhas, 2007: 279).

En España, los estudios realizados señalan que la percepción del miedo incrementa en aquellas personas que responden a la opinión de que hay demasiados inmigrantes en el país (Escandell, Ceobanu, 2009: 65). Un 54% de los españoles entrevistados en 2007 cree que los inmigrantes son el grupo de población vulnerable que recibe más protección por parte del Estado, es decir, que consume más recursos de los que aporta al sistema (Izquierdo, 2008: 68).

Los análisis realizados en España demuestran que hay una opinión sostenida en el tiempo proclive a limitar la entrada de inmigrantes procedentes de países menos desarrollados; esta aseveración es compartida por el 82% de las personas entrevistadas en el año 2006; este porcentaje fue en aumento desde el año 1992. Las medidas más respaldadas son aquéllas que inciden en la necesidad de controlar el flujo de entrada a través de un cupo anual de trabajadores, criterio que apoya el 30% en el año 2002; seguida de la necesidad de imponer sanciones penales a los que transportan inmigrantes indocumentados, que suele rondar el 20%; valorándose asimismo como poco eficaces las expulsiones al país de origen. Los españoles son partidarios de que sólo se permita la entrada de trabajadores extranjeros para desempeñar puestos rechazados por los españoles, y prefieren la llegada de técnicos y profesionales frente a inmigración poco cualificada. En el ciclo económico de bonanza,

los españoles preferían una inmigración estable y acompañada de familia, y en los años de crisis económica, como fueron los de 2006 y 2007, una inmigración temporal, sin familiares, y con un retorno a sus países de origen. Los españoles encuestados consideran que la concentración de inmigrantes en determinados barrios dificulta su integración y una mayoría es favorable a que el Gobierno practique la política de dispersión de los inmigrantes. Las personas encuestadas en España han preferido una política de inmigración englobada dentro de las políticas contra la exclusión social, en detrimento del apoyo a una política específica para inmigrantes, aunque existe una tendencia a que estas opciones se aproximen con el paso del tiempo. En los años 2006 y 2007 se percibe un incremento importante de la opción de considerar que el Estado debe fomentar el regreso de los inmigrantes a sus países de origen en menoscabo de la opción mayoritaria entre el 1995 y el 2005, que era la defensa de una política de integración de inmigrantes; y, finalmente, los españoles se muestran favorables a otorgar derechos políticos o de ciudadanía a los extranjeros que trabajen legalmente en España, como poder votar en todos los comicios, aunque esta posición ha recibido menos respaldo en las encuestas de opinión realizadas en los años 2006 y 2007 (Díez Nicolás, 2009: 258-265).

Conclusiones y propuestas políticas de integración en ambos países

Portugal ha logrado dar grandes pasos en materia de integración de extranjeros en los últimos años, buena prueba de ello son los cambios legislativos en materia de nacionalidad, así como la nueva ley de extranjería y su aplicación posterior, que han conseguido un amplio consenso parlamentario, el desarrollo del plan nacional de integración de extranjeros, y la transposición de la directivas comunitarias en materia de extranjería, que, junto con un amplio paquete de medidas legislativas y programas, han logrado avances en este terreno. Este fructífero trabajo ha provocado un considerable incremento de derechos y garantías para los extranjeros, como son los de una rebaja en el número de años para alcanzar la nacionalidad portuguesa y una extensión de los derechos de reagrupación familiar, así como un esfuerzo considerable por ampliar los derechos políticos de los extranjeros para que puedan votar en las elecciones locales. Estos pasos del gobierno portugués nos indican la asunción de que el fenómeno migratorio tiene un proyecto de permanencia y, por lo tanto, que la visión de la inmigración sólo como un recurso laboral ha quedado en el pasado. Hay factores que pueden explicar estos avances en materia de integración, como pueden ser una mayor antigüedad que España en la recepción de flujos migratorios, una mayor proximidad cultural e idiomática a los extranjeros residentes en Portugal (la mayoría de habla portuguesa), y un gran consenso político entre los grandes partidos de gobierno sobre esta materia. Tales elementos explican unos resultados que, aunque pudieran perfeccionarse, son de destacar en la implementación de buenas prácticas para las políticas de integración lusas.

España presenta unos resultados mejorables en materia de integración, según algunos estudios internacionales citados (MIPEX, 2006, PNUD, 2009), en campos como la participación política, el acceso a la ciudadanía y las políticas de antidiscriminación; y mejora sus resultados en las políticas de larga duración, reagrupación familiar y, especialmente, en acceso al mercado laboral. En los últimos años, las grandes políticas desarrolladas por el actual Gobierno socialista se han centrado en la regularización de más de medio millón de trabajadores extranjeros y la puesta en marcha de un plan de integración a nivel nacional.

Por lo demás, España es el país de la Unión Europea que ha recibido mayores flujos de inmigrantes en los últimos cinco años, lo que ha provocado un continuo proceso de asentamiento y la preocupación por facetas como el acceso a la legalidad y la integración en el mercado laboral. La presión migratoria ha provocado un estancamiento de las políticas (específicas) de integración de los extranjeros, en detrimento de intentos por controlar las fronteras o por conseguir flujos de trabajadores en situación regular.

Sin embargo, España y Portugal son dos países que tienen en común un discurso positivo a nivel gubernamental sobre la inmigración y un acceso universal de los inmigrantes a pilares básicos del Estado del Bienestar, como son la sanidad y la educación. La situación política europea, con un crecimiento electoral importante de partidos antiinmigración y de recesión económica, no ha impedido que estos dos países continuasen otorgando derechos a los inmigrantes y que imperase el criterio de igualdad de oportunidades en las actuaciones gubernamentales. Estos estudios comparados a nivel internacional pueden señalarnos qué áreas debemos apuntalar para continuar construyendo una sociedad más justa, en la que los inmigrantes desempeñan un gran papel, pues cualquier escenario político, social o económico pasa por la necesaria incorporación de inmigrantes a nuestras sociedades (Oliver Alonso, 2006).

En este sentido, España ha conseguido fijar en la nueva ley de inmigración 2/2009 la obligación de articular políticas de integración de inmigrantes por las distintas Administraciones públicas y, por lo tanto, la integración de los extranjeros es un mandato con rango legislativo y abandona el terreno del voluntarismo.

En esta misma línea podemos ver cómo los planes de integración estatales aprobados en España y Portugal tienen grandes parecidos en cuanto a sus definiciones de integración basadas en el consenso europeo, su apuesta formal por un modelo de interculturalidad y las áreas prioritarias de actuación en los ámbitos de educación, empleo y acceso a los sistemas públicos de bienestar. No obstante, en las políticas migratorias, los matices son muy importantes y se refieren a dinámicas migratorias distintas en ambos países. En el momento de aprobación del Plan en el año 2007, la llegada masiva de inmigrantes a España provocaba un necesario refuerzo del sistema del bienestar público, pues había aumentado el número de usuarios, pero no en la misma proporción los recursos económicos; por este motivo, el Plan se dirige a toda la ciudadanía en su conjunto, y las medidas tienden a normalizar la presencia de los inmigrantes en España y su acceso a los sistemas de bienestar, en paralelo a la puesta en marcha de políticas específicas de integración que se realizan por la vía de asignar fondos a las distintas comunidades autónomas a través del Fondo Estatal de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes, así como para el refuerzo educativo de éstos. En el caso de Portugal, los inmigrantes se entienden como colectividades sobre el papel, y se hace especial énfasis en la necesidad de cambiar su imagen negativa en la sociedad de acogida, promocionando una visión positiva del fenómeno migratorio; en este sentido, el tratamiento de la inmigración de los medios de comunicación, unido al estancamiento en el crecimiento económico, provocan la aparición de medidas de refuerzo positivo de la imagen de los extranjeros en la sociedad portuguesa, e incluso una apuesta por medidas específicas de integración, quizás en mayor grado que en el caso de España, aunque no comparable en el plano presupuestario. Pero lo cierto es que, en ambos países, la integración comienza a ser una prioridad en las

agendas públicas, bien sea por influencia europea, o bien por la consideración propia de que sin la inclusión de la nueva ciudadanía no serán posibles las sociedades cohesionadas del mañana.

5.1 Propuestas políticas para mejorar la integración de la población extranjera en España

Basándonos en el análisis realizado, vamos a proponer una serie de propuestas políticas de mejora de las políticas de integración de inmigrantes para ambos países.

A) Cambios legislativos para una mayor inclusión de los inmigrantes en la sociedad de acogida

- Reforma de la Constitución para eliminar el principio de reciprocidad y permitir el voto de los extranjeros en las elecciones locales, autonómicas y estatales; la modificación implica la supresión del concepto “reciprocidad”³⁹, y permite la gestión de esta cuestión a través de tratados y leyes (Lucas Martín *et al.*, 2008: 203). La reforma afectaría al artículo 13 para el voto en elecciones locales (se consideran estas elecciones como administrativas por el Tribunal Constitucional y, por lo tanto, no afectan a la soberanía nacional), y del artículo 23 y 1.2 acerca del concepto de soberanía nacional y su procedencia del pueblo español (Zapata-Barrero y Zaragoza, 2009). Si el clima político no propiciara esta reforma constitucional, sería conveniente una consulta al Consejo de Estado para determinar el significado y alcance del artículo 13 de la Constitución Española, y una aclaración sobre la sentencia “pueda establecerse por tratado o ley”, y el significado del concepto “reciprocidad” (Cachón, 2008: 228). Además, este derecho implica una traba burocrática para los inmigrantes, que deriva del hecho de anotarse en el censo electoral. En este sentido, sería conveniente dar a conocer tal derecho entre los potenciales electores y que el proceso de alta en el censo fuese igual que para el conjunto de la ciudadanía con derecho a voto, que no tiene que anotarse en él para ejercerlo, eliminando así trabas burocráticas a la participación.
- Modificación del artículo 22 del Código Civil español para flexibilizar el acceso a la nacionalidad española bajo el criterio de igualdad de oportunidades para nacionales de países terceros, es decir, fijar las mismas condiciones para todos los extranjeros frente a la discriminación positiva que existe en la actualidad para los procedentes de países latinoamericanos y aquellos países con fuertes lazos históricos y culturales, y fijar el acceso a la nacionalidad española desde

³⁹ Como señalan Lucas Martín *et al.* (2008: 203), “el criterio de reciprocidad del artículo 13.2 CE no se introdujo pensando en los inmigrantes, sino en los españoles emigrantes”. Estos autores señalan que la reciprocidad es un obstáculo que impide el acceso al sufragio local de inmigrantes procedentes de un número considerable de Estados con los que resulta inviable firmar convenios y acuerdos por su propia naturaleza de gestión política.

el mismo momento de obtención del estatuto de residencia de larga duración o permiso de residencia permanente. El acceso a la nacionalidad española implica el reconocimiento de todos los derechos y deberes que tienen los nacionales y, por lo tanto, deben evitarse los obstáculos temporales que impiden alcanzar esta igualdad formal entre extranjeros y nacionales.

- Aprobación de una Ley General de Igualdad de Trato y Oportunidades que recoja los motivos de discriminación, como son el sexo, origen racial o étnico, discapacidad, orientación sexual y creencias religiosas, para crear un único marco legal y incorporar todos los campos de aplicación señalados por la directiva 200/43 para los motivos de origen étnico o racial (Cachón, 2009b: 182). En este sentido, el creciente rechazo a la inmigración y la necesidad de contar con un marco conjunto de lucha contra la discriminación en España hacen necesario dar este paso normativo en aras de conseguir una sociedad más igualitaria y justa.

B) Medidas o políticas para conseguir una mayor inclusión de la población extranjera

- La importancia de los nacimientos de madres extranjeras en el conjunto de nacidos en España en los últimos años y, por lo tanto, la posterior demanda de plazas en el sistema educativo español de menores extranjeros, y el importante porcentaje de alumnado extranjero que han absorbido principalmente las escuelas públicas hacen necesario poner un mayor énfasis en la apuesta educativa y en políticas que garanticen la integración e igualdad de oportunidades. La puesta en marcha a nivel local de políticas de reparto educativo del alumnado extranjero entre centros públicos y concertados subvencionados por las Administraciones públicas, como en los ejemplos del municipio de Vic en Barcelona o de Olot en Girona, debe considerarse como una medida de bajo coste que puede evitar “concentraciones educativas artificiales” de alumnado extranjero que tengan un impacto negativo en materias como el aprendizaje lingüístico (Cebolla y González, 2008: 192). La mejora del rendimiento educativo de los menores inmigrantes pasa por la puesta en marcha de exitosos programas de normalización lingüística, es decir, programas de inmersión en una fase preparatoria para la enseñanza del idioma, debiendo reforzarse los mismos en áreas de mayor concentración de alumnado extranjero que desconozca la lengua o lenguas oficiales del territorio en cuestión. En este sentido, se considera prioritario que las medidas del Gobierno continúen apostando por el refuerzo educativo y primando la financiación de este tipo de programas específicos en el seno de las escuelas. La educación debe asumir su papel de ascensor social y garantizar una movilidad social ascendente, para lo cual las políticas universales serán las más efectivas y conseguirán beneficiar al conjunto de capas sociales más desfavorecidas en recursos materiales y sociales.
- Los inmigrantes están expuestos a riesgos de salud similares a los que padecen los sectores más desfavorecidos de nuestras sociedades. La gran mayoría de los problemas de salud a los que se enfrentan son producto de factores sociales y ambientales que pueden incluir las condiciones de alojamiento, trabajo, seguridad

personal, situación familiar, escasa integración, barreras lingüísticas o culturales, y la propia discriminación o estigmatización que es común a ellos en todos los países de la Unión Europea (Portugal *et al.*, 2007: 29). Es necesario incorporar a los extranjeros al uso normalizado de los centros de salud de atención primaria, que ejercen un papel preventivo y una atención más personalizada en detrimento de los servicios de urgencias, caracterizados por una atención más concreta y de erradicación de los síntomas inmediatos del malestar.

C) Medidas o políticas administrativo-técnicas para conseguir una mayor eficiencia en la gestión de la inmigración

- El reconocimiento en la Ley de Extranjería 2/2009 de la obligación del Estado de financiar programas a través del Fondo Estatal para la Integración de Inmigrantes (art. 2. ter.3) es un paso adelante, al igual que cuando en esta norma se insta a las distintas Administraciones Públicas a conseguir el objetivo de la plena integración de los extranjeros en las sociedades de acogida (art. 2. ter.2). Sin embargo, los presupuestos estatales para integración de inmigrantes se sitúan alrededor de los 300 millones de euros⁴⁰ en el año 2008, y se han recortado casi a la mitad en el presupuesto del año 2010. Para garantizar la viabilidad de este tipo de políticas y darle un mayor respaldo social, se podrían destinar las tasas administrativas aportadas por los propios extranjeros a reforzar la financiación de este tipo de programas, concretamente, las tasas de petición de visados, de permisos de residencia y trabajo, de permisos de reagrupación familiar y de concesiones de nacionalidad española.
- Creación en España, en zonas de alta concentración de extranjeros, de centros nacionales de atención a la población extranjera, con el fin de que se puedan realizar en el mismo edificio los diferentes trámites administrativos en horario continuado: renovación de permisos, peticiones de nacionalidad, peticiones de reagrupación familiar, consultas jurídicas, servicios de traducción, etc. Las sugerencias para poner en marcha este tipo de servicios, que pueden extenderse al conjunto de la ciudadanía, se explicitan en las conclusiones del proyecto europeo “One-Stop-Shop: A new answer for immigration integration⁴¹”, y que en Portugal está singularizado en los centros nacionais de apoio ao imigrante (CNAI)⁴².

40 Los presupuestos del Estado del año 2008 consignan 312 millones de euros para programas de integración de inmigrantes, frente a los 175 destinados en el año 2010, lo que supone un recorte importante en esta área.

41 Más información sobre las conclusiones de este programa europeo en el que ha participado España pueden verse en el siguiente link: <http://www.oss.inti.acidi.gov.pt/>.

42 Más información sobre este centro puede encontrarse en el siguiente link: <http://www.acidi.gov.pt/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=1093>.

5.2 Propuestas políticas para mejorar la integración de la población extranjera en Portugal

A) Cambios legislativos para una mayor inclusión de los inmigrantes en la sociedad de acogida

- Reforma constitucional para eliminar el principio de reciprocidad y permitir el voto de los extranjeros en las elecciones locales, autonómicas y estatales; la modificación implica la supresión del concepto “reciprocidad” en el punto 15.4 y permite la gestión de esta cuestión a través de tratados y leyes. Eliminación de la traba burocrática que implica tener que inscribirse en el censo electoral y que ésta sea realizada por inscripción automática, como actualmente sucede con los inmigrantes brasileños. Fomento de la participación de los inmigrantes en los comicios electorales a través de campañas de información de la concesión de este derecho, porque los estudios realizados muestran un escaso interés en la participación de los extranjeros que lo tienen reconocido en los procesos electorales a escala municipal en Portugal.
- Aprobación de una Ley General de Igualdad de Trato y Oportunidades que recoja como motivos potenciales de discriminación razones de sexo, origen racial o étnico, discapacidad, orientación sexual y creencias religiosas, para crear un único marco legal y incorporar todos los campos. En este sentido, Portugal y España son países que siempre han defendido la extensión de derechos para inmigrantes en situación legal y la igualdad de trato como principio de justicia social.

B) Medidas o políticas para conseguir una mayor inclusión de la población extranjera

- La lucha contra el fracaso escolar en las segundas generaciones de inmigrantes en la escuela portuguesa y reforzar medidas de apoyo a la formación profesional destinadas al conjunto de la población, pero que ayudarán también a los extranjeros, debe ser una prioridad compartida entre España y Portugal. En este sentido, incidir en el aprendizaje de la lengua portuguesa en las escuelas, especialmente para los menores procedentes de las nuevas migraciones de los países del Este de Europa, y avanzar en políticas inclusivas y que incorporen la diversidad cultural como eje, debe entenderse como prioritario.
- Las políticas de integración de inmigrantes y de refuerzo de los servicios públicos ante la llegada de nuevos ciudadanos continúan siendo poco financiadas por los presupuestos estatales en España y Portugal. Estas políticas precisan de mayores partidas económicas y de estudios académicos que nos indiquen las cantidades necesarias para sufragar los gastos derivados de la llegada de nuevos ciudadanos a ambos países. Como principales medidas, se sugiere que los fondos recaudados por la tramitación de visados, permisos de residencia y trabajo y concesiones de nacionalidad se destinen íntegramente a reforzar estas políticas. En el caso de Portugal, se considera necesaria la puesta en marcha de un Fondo Estatal para

fomentar las políticas locales de integración, similar al existente en España y en la propia Unión Europea, y que permita un mayor desarrollo de iniciativas locales de acogida e integración en los municipios lusos.

- Portugal es el país de la Unión Europea que acoge a un menor número de asilados y refugiados. El Pacto Europeo de Inmigración y Asilo (2008) señala que a partir del año 2012 se implantará en Europa un procedimiento único de asilo e insta a los Estados miembros a una colaboración en un mejor reparto entre aquellos refugiados que han obtenido este estatuto. De este modo, Portugal debe ampliar el número de concesiones de asilo y refugio para ir convergiendo con el resto de países de la Unión Europea, y perfeccionando los equipamientos y garantías necesarias para atender a estas personas pensando en el reto del año 2012.

C) Medidas o políticas administrativo-técnicas para conseguir una mayor eficiencia en la gestión de la inmigración

- Centralización y procesamiento de todos los datos estadísticos sobre inmigración en el Observatório da Imigração⁴³, organismo que depende del ACIDI, y que tiene como objetivo el conocimiento sobre la realidad de la inmigración en Portugal para poder definir, ejecutar y evaluar políticas eficaces en la integración de los inmigrantes. La información estadística sobre los extranjeros en Portugal debería concentrarse en un organismo como el Observatório, y podría realizarse una publicación anual que recopile los principales datos en este área y que se encuentran en la actualidad en las distintas áreas estadísticas de los diferentes organismos de la Administración pública. En el caso de Portugal, sería necesario un estudio que permitiese mejorar e introducir las variables nacionalidad y país de nacimiento en los distintos registros administrativos, para obtener así la mayor información posible sobre la población extranjera residente en Portugal.
- El debate académico sobre la introducción de variables de procedencia étnica en registros administrativos será importante en Portugal y España, porque la “segunda generación” de inmigrantes está presente en ambos territorios. Sin embargo, lo que parece claro es la necesidad de incorporar el campo nacionalidad y país de nacimiento en todos los registros administrativos, para así llegar a conocer en mayor profundidad a este colectivo. En cualquier caso, sea por esta vía o por la de la realización de estudios concretos, se hace necesario el mantenimiento de investigaciones académicas que nos faciliten en el acceso a información precisa sobre la incorporación de extranjeros a las sociedades de acogida. En el caso portugués es necesario un estudio riguroso sobre los costes y beneficios para las arcas del Estado de la llegada de población extranjera, que pueda darnos a su vez el coste de dicha inmigración en términos cuantitativos y que nos señale el uso que hace esta población de los distintos servicios y prestaciones del Estado del Bienestar, así como informarnos sobre su aportación a la economía.

43 Podemos encontrar más información sobre este organismo en el siguiente link: <http://www.oi.acidi.gov.pt/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=1>.

Bibliografía

ACIDI (2007), Plano para a Integração dos Imigrantes. Resolução do Conselho de Ministros n.º. 63-A/2007. *Diário da República*, 1.º série, n.º 85 de 3 de Maio de 2007. Link: <http://www.gep.mtss.gov.pt/planeamento/pimigrantes.pdf>.

Adam, C., y Devillard, A. (2008), Comparative study of the laws in the 27 EU Member States for Legal Immigration. Brussels: European Parliament.

Agap, J. (1997), Maghrebi Migrants in Italy and Spain, en King, R., Black, R., Southern Europe and the new immigrations, Brighton: Sussex Academic Press.

Arango, J. (2000), Becoming a Country of Immigration at the End of the Twentieth Century: The Case of Spain, in King, R., Lazaridis, G., Tsardanidis, C. (Ed.), *Eldorado o Fortress? Migration in Southern Europe*. London: Palgrave Macmillan, pp. 253-276.

Baganha, M. I. (2005), Política de imigração: A regulação dos fluxos, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Universidade de Coimbra, n.º 73, pp.29-44.

Baganha, M. I., y Marques, J.C., Góis, P. (2004a), Novas migrações, novos desafios: A imigração do Leste Europeu. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Universidade de Coimbra, n.º. 69, pp. 95-115.

Baganha, M. I., Marques, J.C., y Góis, P. (2004b), The unforeseen wave: migration from Eastern Europe to Portugal, in Baganha, M.I., Fonseca, M.L. (eds.), *New Waves: Migration from Eastern to Southern Europe*. Lisbon: Luso-American Foundation, pp. 23-40.

Baganha, M. I., y Peixoto, J. (1997), Trends in the 90's: The Portuguese migratory experience, in Baganha, M. I. (ed.), *Immigration in Southern Europe*. Oeiras: Celta Editora.

Banco Mundial (2006), *Doing Business 2007. Cómo reformar. Comparando la regulación en 175 economías*. Washington: Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional. Link: www.doingbusiness.org.

Banco Mundial (2006), *Doing Business 2007. Cómo reformar. Comparando la regulación en 175 economías*. Washington: Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional. Link: www.doingbusiness.org.

Bauböck, R. (2010), Studying Citizenship Constellations. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36 (5): 847-859.

Beja Horta, A. P. (2008), *A construção da alteridade. Nacionalidade, políticas de imigração e acção colectiva migrante na sociedade portuguesa pós-colonial*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

Bueno García, X. (2010), *Los comportamientos demográficos diferenciales en la formación de la familia en la población inmigrada en España*. Tesis Doctoral. Centre D'Estudis Demogràfics: Universitat Autònoma de Barcelona.

Cabecinhas, R. (2007), *Preto e Branco. A naturalização da discriminação racial*. Porto: Campo das Letras Editores.

Cachón Rodríguez, L. (2009a), *La "España inmigrante": marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*. Barcelona: Editorial Anthropos.

Cachón Rodríguez, L. (2009b), Políticas antidiscriminatorias para la población inmigrante y gestión del mercado de trabajo, en Zapata Barrero, R. (2009), *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España*. Barcelona: Ariel, págs. 165-184.

Cachón Rodríguez, L. (2008), *La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial*, *Política y Sociedad*, Vol. 45, nº. 1. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Cachón Rodríguez, L. (2003), *Itinerarios laborales de los inmigrantes: mercado de trabajo y trayectorias sociales*, en Tornos Cubillo, A. (ed.), *Los inmigrantes y el mundo del trabajo*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.

Cachón Rodríguez, L. (2002), *La discriminación del inmigrante en el mercado de trabajo*, en Blanco Fernández de Valderrama, C., *La inmigración: nuevas realidades, nuevos desafíos. Consideraciones para el análisis de la inmigración extranjera en el País Vasco*. Bilbao: Universidad del País Vasco, pp. 105-126.

Calavita, K. (2005), *Immigrants at the margins: law, race, and exclusion in Southern Europe*. New York: Cambridge University Press.

Carvalho, J. (2009), *A política de imigração do estado português entre 1991 e 2004*. Lisboa: Alto-Comissariado para a imigração e diálogo intercultural.

Castells, M. (2009), *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.

Castles, S., Miller, M. J. (2004), *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, México D.F.: Miguel Ángel Porrúa Editor y Universidad Autónoma de Zacatecas.

Cebolla Boado, H., González Ferrer, A. (2008), *La inmigración en España (2000-2007). De la gestión de flujos a la integración de los inmigrantes*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: Madrid.

CIS (2008), *Actitudes hacia la inmigración (II)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Estudio nº. 2773.

Clandestino (2008), *Database on Irregular Migration. CLANDESTINO "Undocumented Migration: Counting the Uncountable-Data and Trends across Europe*, European Commission. Link: http://irregular-migration.hwwi.net/EU_reports.6224.0.html.

Coleman, D. (1993), *Los indicadores demográficos de la integración*, en Tapinos, G.Ph., *Inmigración e integración en Europa*. Barcelona: Fundación Paulino Torras Domènech, pp. 35- 88.

Consejo de Europa (1997), *Measurement and indicators of integration*. Informe de la Dirección de Asuntos Sociales y Económicos (Consejo de Europa). Disponible en: http://www.coe.int/t/dg3/migration/documentation/Series_Community_Relations/Measurement_indicators_integration_en.pdf.

Corrêa D'Almeida, A., y Duarte Silva, P. (2007), *Impacto da Imigração em Portugal nas contas do Estado*. Lisboa: Alto-Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI).

Díaz Olalla, J.M., Lostao, L., Pascual, C., Regidor, E., Sánchez, E., y Sanz, B. (2008), *Diferencias en la utilización de los servicios sanitarios entre la población inmigrante y la población española*. Madrid: Fundación de Ciencias de la Salud.

Díez Nicolás, J. (2009), *Opinión pública y políticas de inmigración*, en Zapata-Barrero, R. (2009), *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España*. Barcelona: Editorial Ariel, pp. 247-265.

Entzinger, H., y Biezeveld, R.L. (2003), *Benchmarking in Immigrant Integration*. Rotterdam: European Research Centre on Migration and Ethnic Relations (ERCOMER), Erasmus University Rotterdam. Link: <http://www.epim.info/docs/documents/Benchmarking%20in%20Immigrant%20Integration.pdf>.

Escandell, X., y Ceobanu, A. M. (2009), *When contact with immigrants matters: threat, interethnic attitudes and foreigner exclusionism in Spain's Comunidades Autónomas*, *Ethnic and Racial Studies*, 32:1, 44-69.

Esteves, M. (1991), *Portugal, País de Imigração*, Lisboa, Portugal: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.

Fantova, F, *et al.* (2005), *Situación y perspectivas del sistema público de servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Dossier para el debate. Vitoria: Dirección de Bienestar Social del Gobierno Vasco.

Fonseca, L. M., Silva, S., Esteves, A., y McGarrigle, J. (2009), MIGHEALTHNET. Rede de informação sobre boas práticas em cuidados da saúde para imigrantes e minorias étnicas na Europa. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos. Link on line: http://mighealth.net/pt/imagens/a/a7/Mighealthnet_SOAR_por.pdf.

Gonçalves, A., Dias, S., Luck, M., Fernandes, M. J., y Cabral, J. (2003), Acesso aos cuidados de saúde de comunidades migrantes: problemas e perspectivas de intervenção. *Revista Portuguesa de Saúde Pública*, 21 (1): 55-64.

González-Enríquez, C. (2009), Update report Spain: Estimate on irregular migration for Spain in 2009. Hamburg Institute of International Economics. Database on Irregular Migration. Link. <http://irregular-migration.hwwi.net>.

Hierro Hernández, M. J., y Torre Fernández, M. (2010), ¿Querer es poder? Un análisis de la fecundidad de las mujeres españolas e inmigrantes. Fundación Alternativas, Estudios de Progreso. Madrid.

Izquierdo Escribano, A. (2009), Dos pasaportes. *Diario Público*, 7 de enero de 2010.

Izquierdo Escribano, A., y Fernández Suárez, B. (2009), La gestión política de la inmigración en España (2000-2008) en V. Navarro (coord.), La situación social de España III. Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 289-331.

Izquierdo Escribano, A. (2008), En la antesala de la recesión: inmigración y modelo migratorio, en Izquierdo Escribano, A. (coord.), El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión. Madrid: Fundación Foessa.

Izquierdo Escribano, A., López de Lera, D., y Martínez Buján, R. (2003), The favourites of the Twenty-First century: Latin American Immigration in Spain, *Studi Emigrazione*, nº.149, Roma, pp. 98-124.

Izquierdo Escribano, A. (1996), La inmigración inesperada. La población extranjera en España (1991-1995), Madrid: Editorial Trotta.

King, R., y Ribas Mateos, N. (2005), Migração internacional e globalização no Mediterrâneo: o modelo do Sul da Europa, en Barreto, A., Globalização e Migrações. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, pp. 191-221

King, R., Lazaridis, y G., Tsardanidis, C. (2000), Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe. London: Macmillan.

Kraler, A. (2009), Regularisation: A misguided option or part and parcel of a comprehensive policy response to irregular migration? IMISCOE Working Paper, nº. 24. Link: <http://dare.uva.nl/document/138178>.

Kreienbrink, A. (2008), España, país de inmigración. Evolución política entre europeización e intereses nacionales. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Lages, M., Policarpo, V. M., Marques, J. C., Lopes, P., y Cristo, J. H. (2006), Os imigrantes e a população portuguesa. Imagens recíprocas. Análise de duas sondagens. Lisboa: Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias (ACIME)

Levinson, A. (2005), Regularisation Programmes in Portugal. Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford. Link: http://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/pdfs/Non_WP_pdfs/Reports_and_Other_Publications/Country%20Case%20Portugal.pdf.

López de Lera, D. (2006), Panorama de la inmigración, en Izquierdo Escribano, A. (dir.), Demografía de los extranjeros. Incidencia en el crecimiento de la población. Bilbao, Fundación BBVA, pp.17-71.

López Sala, A. (2005), Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria. Barcelona: Editorial Anthropos.

Lucas Martín, J., *et al.* (2008), Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes. Bilbao: Fundación BBVA.

Machado, F. L. (2005), Des étrangers moins étrangers que d'autres? La régulation politico-institutionnelle de l'immigration, en Ritaine, E., L'Europe du Sud face à l'immigration. Politique d'Étranger. Paris: PUF, PP. 109-146.

Malheiros J. M. (2005), Jogos de relações internacionais: repensar a posição de Portugal no arquipélago migratório global, en Barreto, A., Globalização e Migrações, Lisboa; Imprensa de Ciências Sociais. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, pp. 251-272.

Marques, M. M., y Santos, R. (2008), Política, Estado Social e Participação dos Imigrantes em Contexto Suburbano: Oeiras durante a década de 1990, en Marques, M. M., Santos, R.; Leitão, J., Migrações e Participação social. As associações e a construção da cidadania em contexto de diversidade –o caso de Oeiras. Lisboa: Fim de Século.

Marques, M. M., y Valente Rosa, J. (2003), L'intégration dès immigrés au Portugal. Singularité ou retard? *Sociologia, problemas e práticas*, 41, pp. 9-36.

Migration Policy Group (2007), Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes. Barcelona: Fundación CIDOB. Disponible on-line en el siguiente link: http://www.cidob.org/actividades/migraciones/inmigracion_y_politicas_de_integracion_en_espana.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2009), Informe sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados en 2009. Madrid: Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. Link: http://www.integralocal.es/upload/File/INFORME_ANUAL_FORO_2009.pdf.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007), Informe sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados en 2007. Madrid: MTAS. Link: www.mtin.es/es/sec_emi/Integralmigrantes/Foro/docs/Informe-situacion-integracion-inmigrantes2007.pdf.

Morén-Alegret, R. (2002a), Gobierno local e inmigración extranjera. Aproximación a los casos de Barcelona e Lisboa durante los años 90, en *Migraciones*, nº 11, pp. 25-81.

Morén-Alegret, R. (2002b), Integration and Resistance. The relation of social organizations, global capital, government and international immigration in Spain and Portugal, Aldershot (UK)/Burlington (USA): Ashgate Publishers.

Moreno Fuentes, F. J. (2009), La gestión del bienestar y la inmigración en España, en Zapata-Barrero, R. (coord.), Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España. Barcelona: Editorial Ariel, pp. 73-91.

Moreno Márquez, G., Aierdi Urraza, X. (2008), Inmigración y servicios sociales: ¿última red o primer trampolín?, *Zerbitzuan*, 44, pp. 7-18.

Muñoz-Pérez, F., Izquierdo Escribano, A. (1989), L'Espagne, pays d'immigration, *Population*, 2. París: INED.

OCDE (2010), International Migration Outlook. SOPEMI 2010. Organization for Economic Co-Operation and Development. París: OCDE.

Oficina Económica del Presidente (2006), Inmigración y Economía Española: 1996-2006. Madrid: Moncloa.

Oliver Alonso, J. (2006), España 2020: un mestizaje ineludible. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya.

Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (2008), Consejo de Justicia e Interior de la Unión Europea, Bruselas, 25 de septiembre de 2008. Disponible en línea en el siguiente link: http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/Plaquette_ES.pdf.

Pajares, M. (2009), Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2009. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Papademetriou, G. (1985), Illusions and reality in international migration: migration and development in post World War II Greece, *International Migration*, Washington, Vol. 23 (2), pp. 211-224.

Peixoto, J. (2008), Imigração e mercado de trabalho em Portugal: investigação e tendências recentes, *Revista Migrações*, nº. 2, Abril, 2008. ACIDI-Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, pp. 19-46.

Peixoto, J. (2007), Dinâmicas e regimes migratórios: o caso das migrações internacionais em Portugal, *Análise Social*, vol. XLII, n.º. 183, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, pp. 445-469.

Peixoto, J. (2002), Strong market, weak state: the case of recent foreign immigration in Portugal, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28:3, 483-497.

Pennix, R.; Martiniello, M. (2006), Procesos de integración y políticas (locales): estado de la cuestión y algunas enseñanzas, *REIS*, n.º. 106. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 123-156.

Plan Estratégico Ciudadanía e Integración (PECI), 2007-2010. Dirección General de Integración de los Inmigrantes, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Plano para a Integração dos Imigrantes, Resolução do Conselho de Ministros n.º. 63-A/2007, Diário da República, 1ª Série, n.º. 85, 3 de Maio de 2007.

PNUD (2009), Relatório de Desenvolvimento Humano 2009. Ultrapassar barreiras: mobilidade e desenvolvimento humanos. Coimbra: Almadina.

Portugal, R., *et al.* (2007), Good Practices on Health and Migration in the EU. Lisbon. Link: <http://mighealth.net/pt/images/6/61/RelBoaspráticas.pdf>.

Principios Básicos Comunes sobre Integración (2004), Comunicación de la Comisión Europea [COM(2005)389]. Disponible en línea en el siguiente link: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14502_es.htm.

Puyol Antolín, R. (1988), La población española, Madrid: Editorial Síntesis.

RIFA (2008), Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo 2008. Lisboa: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Ministério da Administração Interna (MAI).

RIFA (2009), Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo 2009. Lisboa: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Ministério da Administração Interna (MAI).

Santos, B. S. (2009), Portugal: Tales of Being and not Being, *Portuguese Literary & Cultural Studies*, 20, 1-46.

Santoyala, P. (2006), Los inmigrantes en situación irregular: derechos, expulsión y regularización (1990-2004), en Aja, E., y Arango, J. (eds.), Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica [1995-2004]. Barcelona: Fundación CIDOB-Bellaterra, pp. 129-141.

Sarasa, S., Moreno, L. (eds.) (1995), *El estado de bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Sciortino, G. (1999), *Planning in the dark: the evolution of Italian immigration control*, en Brochmann, G., Hammar, T. (eds.), *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*. Oxford: Berg, pp. 233-259.

Solanes, A. (2001), *El espejo italiano: un estudio de la normativa sobre la inmigración en Italia*. Editorial Dykinson: Madrid.

Solé, C. (2004), *Immigration policies in Southern Europe*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30:6, 1209-1221.

Song, M. (2009), *Is Intermarriage a Good Indicator of Integration?* *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35 (2): 331-348.

Valente Rosa, M. J., De Seabra, H., Santos, T. (2003), *Contributos dos “imigrantes” na demografia portuguesa. O papel das populações de nacionalidade estrangeira*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME).

Vermeulen, H. (1997), *Immigrant Policy for a Multicultural Society: A Comparative Study of Integration, Language and Religious Policy in Five Western European Countries*, Bruselas/Ámsterdam: Migration Policy Group/Institute for Migration and Ethnic Studies.

Wilkinson, R., y Pickett, K. (2009), *Desigualdad. Un análisis de la (in)felicidad colectiva*. Madrid: Turner Publicaciones.

Zapata-Barrero, R., y Zaragoza, J. (2009), *Informe político público: derecho al voto de los inmigrantes en España*, Proyecto de Investigación EMILIE, Financiado por la Comisión Europea, Sexto Programa Marco, www.upf.edu/gritim.

Zobel, C., y Barbosa C. E. (2009), *Acesso formal aos espaços políticos no contexto local: eleitores e eleitos nos municípios e freguesias portuguesas*, en *Actas do X Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais: Sociedades Desiguais e Paradigmas em confronto*. Volume VII. Braga: Universidade do Minho, pp. 1997-2008.

Índice de Tablas y Gráficos

Tablas

Tabla 1. Extranjeros residentes por principales nacionalidades y sexo en España y Portugal (2009) 16

Tabla 2. Indicadores comparativos de los residentes extranjeros en España y Portugal: Peso porcentual de la población extranjera (2009), nacidos en el extranjero (2009), nacidos de madre extranjera (2009), matrimonios con al menos un cónyuge extranjero (2009), adquisiciones de nacionalidad (2008), peso de los trabajadores extranjeros sobre el conjunto de la fuerza laboral (2005) y peso de los trabajadores nacidos en el extranjero sobre el total de trabajadores (2008)..... 18

Tabla 3. Comparativa de procesos de regularización de inmigrantes en España y Portugal: peticiones, concesiones y ratio de aceptación (1992-2005) 25

Tabla 4. Comparativa entre los planes estatales de integración de la inmigración en España y Portugal (2007)..... 42

Gráficos

Gráfico 1. Evolución de los residentes extranjeros en España y Portugal (1980-2009) ... 12

Gráfico 2. Evolución de peso porcentual de los residentes extranjeros sobre el total de la población en España y Portugal (1985-2010)..... 14

Gráfico 3. Distribución de los residentes extranjeros por principales áreas geográficas en España y Portugal (2009) 15

Trabajos publicados

- EP 1/1999 Cuadernos con alternativas 1. Varios autores.
- EP 2/1999 Cuadernos con alternativas 2. Varios autores.
- EP 3/1999 Bases para una reforma de la política. Varios autores.
- EP 4/2000 La educación a debate. Victoria Camps.
- EP 5/2000 Un pacto de Estado para la justicia. Varios autores.
- EP 6/2000 Sistema Nacional de Salud. Javier Rey.
- EP 7/2001 La Universidad Europea del Trabajo. Varios autores.
- EP 8/2001 La judicialización en la Unión Europea. Quién gana y quién pierde. Antonio Estella.
- EP 8 bis/2001 La liberalización de los servicios de interés económico general. Un modelo progresista dentro y para Europa. Leonor Moral.
- EP 9/2002 La armonización del impuesto sobre la renta de las personas físicas en el marco del debate federalista. Posibilidades y límites. Violeta Ruiz.
- EP 10/2002 La participación de los españoles en elecciones y protestas. Belén Barreiro.
- EP 11/2002 La Constitución europea y la Carta de Derechos fundamentales. María Luisa Fernández.
- EP 11 bis/2003 El proceso constituyente europeo en sentido estricto. Relanzar la integración desde la ciudadanía. Rosa Velázquez.
- EP 12/2003 Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales. Eloísa del Pino y César Colino.
- EP 13/2003 El proceso de globalización. Análisis de las propuestas alternativas al Consenso de Washington. Carlos Garcimarán y Santiago Díaz de Sarralde.
- EP 14/2004 El modelo social en la Constitución europea. José Vida.
- EP 15/2004 Los procesos migratorios. Alternativas al discurso dominante. Arantxa Zaguire.
- EP 16/2005 La enseñanza de la religión católica en España. Margarita Lema.
- EP 17/2005 Ciudadanía y minorías sexuales. La regulación del matrimonio homosexual en España. Kerman Calvo.
- EP 18/2005 La financiación de las confesiones religiosas en España. Alejandro Torres.
- EP 19/2006 Propuestas para la reforma del sistema electoral español. Rubén Ruiz.
- EP 20/2006 Mujer y vivienda. Una aproximación al problema de la vivienda desde una perspectiva de género. Jordi Bosch.
- EP 21/2006 La restricción de derechos fundamentales en el marco de la lucha contra el terrorismo. M.^a Ángeles Catalina Benavente.
- EP 22/2006 Una propuesta para la enseñanza de la ciudad democrática en España. Irene Martín Cortes.
- EP 23/2006 Los símbolos y la memoria del Franquismo. Jesús de Andrés Sanz.
- EP 24/2007 Cambios en las relaciones de trabajo y derecho a la huelga. Xavier Solà Monells y Daniel Martínez Fons.
- EP 25/2007 Modelos familiares y empleo de la mujer en el Estado de bienestar español. Almudena Moreno Mínguez.
- EP 26/2007 La exclusión social: análisis y propuestas para su prevención. Anabel Morfiña Díez.
- EP 27/2007 La reforma del Senado. Alberto Penadés e Ignacio Urquizu-Sancho.
- EP 28/2007 Un nuevo enfoque de la solidaridad autonómica a través de los Fondos de Compensación Interterritorial. Roberto Fernández Llera y Francisco J. Delgado Rivero.

- EP 29/2007 Derecho de asilo y mutilación genital femenina: mucho más que una cuestión de género. Yolanda García Ruiz.
- EP 30/2008 El desarrollo de políticas públicas locales como garantes de la satisfacción de los ciudadanos. Pablo Gutiérrez Rodríguez y Marta Jorge García-Inés.
- EP 31/2008 El turismo residencial y las políticas públicas europeas. Fernando J. Garrigós Simón y Daniel Palacios Marqués.
- EP 32/2008 La economía social y su participación en el desarrollo rural. Andrés Montero Aparicio.
- EP 33/2008 Prostitución y políticas públicas: entre la reglamentación, la legalización y la abolición. Pedro Brufao Curiel.
- EP 34/2008 La dimensión territorial de la pobreza y la privación en España. Jesús Pérez Mayo.
- EP 35/2008 “Ampliar para ganar”: las consecuencias electorales del crecimiento del Metro en Madrid, 1995-2007. Luis de la Calle Robles y Lluís Orriols i Galve.
- EP 36/2008 Las causas de la participación y sus consecuencias en el voto de centro y de izquierda en España. Sebastián Lavezzolo Pérez y Pedro Riera Segre.
- EP 37/2008 El medio ambiente urbano en la Unión Europea. Susana Borràs Pentinat.
- EP 38/2008 Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos. Ernesto Ganuza Fernández y Braulio Gómez Fortes.
- EP 39/2008 Cataluña después del primer “Tripartit”. Continuidad y cambio en patrones de comportamiento electoral. Laia Balcells Ventura y Elna Roig Madorran.
- EP 40/2009 La reducción de empleo y sus consecuencias en los resultados: un análisis de las empresas españolas. Fernando Muñoz Bullón y María José Sánchez Bueno.
- EP 41/2009 Flexicurity and Gender Equality: advancing flexicurity policies in Denmark and Spain. Óscar García Agustín y Lise Rolandsen Agustín.
- EP 42/2009 La cobertura de la situación de dependencia. Djamil Tony Kahale Carrillo.
- EP 43/2009 Políticas públicas y segregación residencial de la población extranjera en la Comunidad de Madrid. Alfonso Echazarra de Gregorio.
- EP 44/2009 Libre circulación de personas y ciudadanía social: ¿cabe imponer barreras al turismo social?. Borja Suárez Corujo y Tomás de la Quadra-Salcedo Janini.
- EP 45/2009 Nuevos desafíos democráticos: hacia una iniciativa legislativa popular efectiva. Carmela Mallaina García.
- EP 46/2009 La deconstrucción del servicio público de televisión: hacia una política de innovación en las nuevas plataformas digitales. Alberto González Pascual.
- EP 47/2010 Desigualdad de rentas y desigualdad de oportunidades en España. Christelle Sapata.
- EP 48/2010 Un análisis del efecto de la Ley de igualdad en la representación electoral, parlamentaria y en el comportamiento electoral de las mujeres en las elecciones generales de 2008. Álvaro Martínez Pérez y Kerman Calvo Borobia.
- EP 49/2010 ¿Querer es poder? Un análisis de la fecundidad de las mujeres españolas e inmigrantes. María José Hierro Hernández y Margarita Torre Fernández.
- EP 50/2010 Salud y acceso a los servicios sanitarios en España: la realidad de la inmigración. Cristina Hernández Quevedo y Dolores Jiménez Rubio.
- EP 51 / 2010 Las políticas de conciliación en España y sus efectos: un análisis de las desigualdades de género en el trabajo del hogar y el empleo Pablo Gracia y Daniela Bellani.
- EP 52 / 2010 ¿Debe el agua de los ríos llegar al mar? Orientaciones para una gestión medioambiental del agua en España. Fernando Magdaleno Mas.
- EP 53 / 2010 The Internet Sector and Network Neutrality: where does the EU stand? Hairong Mu y Carlo Reggiani

