

MARGARITA LEMA TOMÉ

LAICIDAD E INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES

Prólogo de
Dionisio Llamazares Fernández

MARCIAL PONS, EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.
MADRID 2007 BARCELONA

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
ABREVIATURAS	9
PRÓLOGO	11
INTRODUCCIÓN	17
CAPÍTULO I. NOCIONES GENERALES	27
I. EXTRANJERO E INMIGRANTE	27
II. INTEGRACIÓN, ASIMILACIÓN Y EXCLUSIÓN	28
III. IDENTIDAD INDIVIDUAL Y COLECTIVA	32
CAPÍTULO II. INMIGRACIÓN E INTEGRACIÓN EN EL DERECHO COMPARADO: FRANCIA, ALEMANIA, INGLATERRA Y HOLANDA	35
I. INTRODUCCIÓN.....	35
II. FRANCIA	37
1. La integración en Francia: el modelo asimilacionista.....	37
2. Problemas y dificultades de la integración francesa	38
A) Desde la perspectiva del Estado receptor.....	39
a) La cuestión de la ciudadanía	39
b) Crecimiento de la inmigración tras la Segunda Guerra Mundial	41
c) Visión negativa del fenómeno migratorio	43
d) El recrudescimiento en el control de la inmigración: las leyes Pasqua, la ley Debré y otras modificaciones legislativas.....	44
B) Desde la perspectiva de la inmigración.....	46
a) Alta tasa de desempleo y bajo nivel profesional	46

	Pág.
<i>b)</i> Dificultades educativas	47
<i>c)</i> Guetización urbana.....	47
<i>d)</i> Las creencias religiosas: el Islam en Francia.....	48
3. Instrumentos empleados para el logro de la integración.....	50
A) El Informe Stasi.....	50
<i>a)</i> La cuestión del velo islámico: la solución del Consejo de Estado francés (1989)	51
B) La Ley para la Defensa de la Laicidad de 2004.....	52
C) La Educación Cívica en la escuela.....	55
4. Recapitulación	60
III. ALEMANIA.....	62
1. La integración de los inmigrantes en Alemania	62
2. Problemas y dificultades en la integración alemana	63
A) Desde la perspectiva del Estado receptor.....	64
<i>a)</i> La concepción de la ciudadanía	64
<i>b)</i> Consideración de la inmigración como hecho temporal y reversible	66
<i>c)</i> Fracaso de las políticas de contención de la inmigración ..	67
<i>d)</i> Prejuicios en relación a la inmigración islámica (turcos) ..	68
B) Desde la perspectiva de la inmigración.....	69
<i>a)</i> Mercado laboral	69
<i>b)</i> Baja cualificación profesional.....	70
<i>c)</i> Las creencias religiosas: el Islam en Alemania	71
3. Instrumentos empleados para el logro de la integración.....	74
A) Modificaciones legislativas de los noventa: reapertura de la cuestión de la ciudadanía	74
B) El Informe Süßmuth y la Nueva Ley de Inmigración Alemana de 2004	75
<i>a)</i> El Informe Süßmuth.....	75
<i>b)</i> Ley de Inmigración (<i>Zuwanderungsgesetz</i>) de 2004.....	78
<i>c)</i> La educación ciudadana en el sistema educativo.....	79
4. Recapitulación	82
IV. HOLANDA	83
1. La integración de los inmigrantes en los Países Bajos	83
2. Problemas y dificultades en la integración holandesa	84
A) Desde la perspectiva del Estado receptor.....	84
<i>a)</i> Concepción de la inmigración como hecho temporal y reversible	84

	Pág.
b) Éxito relativo de las políticas de minorías y de las políticas de integración adoptadas	86
c) Surgimiento de xenofobia social y política.....	86
B) Desde la perspectiva de la inmigración.....	88
a) Mayor tasa de desempleo.....	88
b) Bajo nivel educativo en relación con la población autóctona	89
c) Creencias religiosas: el Islam en Holanda	90
3. Instrumentos empleados para el logro de la integración.....	93
A) Medidas favorecedoras de la adquisición de nacionalidad: sistema mixto	93
B) Las políticas de integración en Holanda: el sistema de pilares, las políticas de minorías y las políticas de integración.....	95
a) El modelo de los pilares y la laicidad.....	96
b) Políticas de minorías	96
c) Políticas de integración: el contrato entre el gobierno y los inmigrantes y los cursos obligatorios.....	97
C) Informe Blok 2004	99
D) La educación para la ciudadanía en el sistema educativo	101
4. Recapitulación	102
V. INGLATERRA	104
1. La integración de los inmigrantes en Inglaterra.....	104
2. Problemas y dificultades en la integración británica	106
A) Desde la perspectiva del Estado receptor.....	106
a) Política de inmigración restrictiva: primeras leyes de extranjería.....	106
b) Aceptación de la inmigración como hecho temporal y por razones de coyuntura económica.....	107
c) Recorte del acceso a la ciudadanía: Leyes de Nacionalidad	108
d) Brotes racistas	110
B) Desde la perspectiva de la inmigración.....	111
a) Alta tasa de desempleo	111
b) Infravivienda	112
c) Las creencias religiosas: el Islam en Inglaterra	112
3. Instrumentos ensayados para el logro de la integración	117
A) Las <i>Race Relations Acts</i>	117
B) Informes y propuestas	118
C) Revisión de la práctica política desde finales de los noventa...	119
D) La Educación para la ciudadanía en el sistema educativo....	120

	Pág.
4. Recapitulación	127
VI. CONCLUSIONES	129
1. La integración en Francia, Alemania, Holanda e Inglaterra	129
2. Dificultades encontradas en el proceso de integración	131
A) Desde la perspectiva de los Estados receptores	131
B) Desde la perspectiva de los inmigrantes	132
3. Instrumentos ensayados para el logro de la integración	132
A) Elaboración de informes y legislación <i>ad hoc</i>	132
B) Debates sobre la laicidad estatal.....	134
C) Otras medidas especiales	135
D) La Educación para la ciudadanía en el sistema educativo....	136
4. Algunas propuestas.....	137
CAPÍTULO III. INTEGRACIÓN, IDENTIDAD Y CIUDADANÍA	139
I. INTRODUCCIÓN.....	139
II. IDENTIDAD PERSONAL Y COLECTIVA: EL DERECHO DE LIBERTAD DE CONCIENCIA EN LA INMIGRACIÓN.....	141
1. La identidad en el contexto del multiculturalismo.....	141
A) Introducción.....	141
B) Las minorías: definición, características y tipologías	142
2. La cultura como parte del derecho de libertad de conciencia.....	144
A) Introducción.....	144
B) La cultura como seña de identidad individual y grupal	145
3. El modelo liberal en el tratamiento de la diversidad cultural y las aportaciones de las corriente comunitarista	147
4. Principales características de la concepción comunitarista.....	151
III. LA JUSTICIA EN LAS SOCIEDADES MULTICULTURALES DE INMIGRACIÓN.....	153
1. La propuesta de RAWLS y las críticas comunitarista	153
A) Introducción.....	153
B) Principales aportaciones de la teoría de la justicia de John RAWLS en el debate multicultural y críticas más relevantes ...	154
a) La posición original	154
b) Los principios de la justicia	156
C) RAWLS y la libertad de conciencia.....	161
2. Los derechos de las minorías en las sociedades multiculturales: el debate derechos individuales vs. derechos colectivos.....	164
A) Introducción.....	164

	Pág.
B) Los derechos colectivos desde la perspectiva liberal y la comunitarista	165
a) La defensa de los derechos colectivos: el comunitarismo (TAYLOR y WALZER) y el feminismo (YOUNG)	166
1) TAYLOR y la respuesta de WALZER	166
2) La crítica feminista: YOUNG	170
b) La defensa de los derechos individuales desde el «nuevo liberalismo»: KYMLICKA y HABERMAS	175
1) La «ciudadanía multicultural» de W. KYMLICKA	175
C) Las aportaciones de J. HABERMAS al debate multicultural	183
D) La Constitución cultural de P. HÄBERLE	192
IV. MARCO PARA UNA PROPUESTA DE INTEGRACIÓN EN UNA SOCIEDAD DE INMIGRANTES	194
1. Libertad de conciencia	195
2. El Estado laico	197
A) Neutralidad	198
B) Separación	200
C) Patriotismo Constitucional: hacia un patriotismo constitucional español	203
a) Valores comunes	205
1) La dignidad humana, su pleno y libre desarrollo ...	205
2) Derechos y deberes fundamentales	206
3) Valores superiores del ordenamiento	206
4) Principios democráticos de convivencia	207
5) La moral pública	208
b) Valores diferenciales	209
3. La ciudadanía: una reformulación a la luz del <i>ius migrationis</i>	210
A) Introducción	210
B) Una nueva formulación de la ciudadanía: el <i>ius migrationis</i> ...	212
C) El derecho de voto en las elecciones municipales y autonómicas de los inmigrantes	217
a) Introducción: el precedente contemporáneo del Consejo de Europa	217
b) España: regulación actual y propuesta	220
4. La educación	222
A) Introducción: la importancia de la educación en las sociedades de inmigración	222
B) Articulación de medidas en materia educativa	223
a) Educación permanente: cursos de formación para adultos	223

	Pág.
<i>b)</i> Distribución equitativa del alumnado inmigrante en los centros públicos y concertados	225
<i>c)</i> Inserción en el sistema educativo de una asignatura obligatoria: Educación para la Ciudadanía	227
CAPÍTULO IV. PERSPECTIVA SOCIOLÓGICA DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA Y EN LA COMUNIDAD DE MADRID...	235
I. INTRODUCCIÓN.....	235
II. LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA: PERSPECTIVA SOCIOLÓGICA...	237
1. Panorama general de la inmigración en España 2006	237
A) Introducción.....	237
B) Población extranjera en España en el año 2006.....	238
<i>a)</i> Datos generales	238
<i>b)</i> Datos por Comunidades Autónomas.....	240
<i>c)</i> Datos por país de procedencia	242
<i>d)</i> Datos de la población extranjera por sexo.....	244
<i>e)</i> Datos por edad.....	245
2. Patrón evolutivo en la última década (1996-2006)	247
3. Recapitulación	252
III. LA INMIGRACIÓN EN LA CAM: PERSPECTIVA SOCIOLÓGICA.	254
1. Introducción.....	254
2. Población extranjera en la CAM a 2005	255
A) Datos generales y evolución reciente.....	255
B) Datos comparativos autonómicos.....	256
C) Datos por países de procedencia	258
D) Datos de la población inmigrante por sexo.....	260
E) Datos por edad	261
F) Datos por escolarización	262
3. Población extranjera en la ciudad de Madrid.....	266
A) Datos generales y evolución reciente.....	266
B) Distribución por distritos y barrios	267
C) Distribución por país de procedencia	267
D) Datos de la población inmigrante por sexo y edad.....	269
E) Población en edad escolar	269
IV. RECAPITULACIÓN.....	270
CAPÍTULO V. PERSPECTIVA NORMATIVA DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA Y EN LA CAM	273
I. MARCO NORMATIVO DE LA EXTRANJERÍA EN ESPAÑA	273
1. Constitución Española (CE).....	273
2. Derecho internacional.....	274

	<u>Pág.</u>
A) Declaraciones de Derechos y Pactos Internacionales	274
B) Derecho comunitario	278
3. Normativa estatal	285
A) Régimen General de Extranjería	285
B) Régimen comunitario	286
C) Asilo y refugio	286
D) Apátridas y personas desplazadas	287
E) Otras disposiciones normativas de interés.....	287
II. MARCO NORMATIVO DE LA CAM	294
1. Organizacin institucional	294
A) Estatuto de Autonomía	294
2. Áreas específicas que regulan la inmigración en la CAM.....	295
A) Consejería de Inmigración (Agencia para la Inmigración)...	295
B) Servicios Sociales	296
C) Empleo.....	298
D) Consumo.....	299
E) Vivienda	299
F) Sanidad.....	300
G) Educación	300
H) Planes de Inmigración	306
CAPÍTULO VI. LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN ESPAÑA: ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD DE MADRID.....	307
I. INTRODUCCIÓN.....	307
II. LA INTEGRACIÓN EN ESPAÑA.....	308
1. Introducción.....	308
2. El Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de 1995	309
3. La integración social: las leyes de extranjería del año 2000	312
4. Legislación posterior: LO 11/2003, LO 14/2003 y RD 2393/2004	315
5. Recapitulación	318
III. PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN ESPAÑA.....	320
1. Introducción.....	320
2. Problemas y dificultades de la integración española	320
A) Prioridad de una política de contención de los flujos migra- torios	321
B) Rápido crecimiento y cambios en la configuración de los colectivos de inmigrantes (1996-2006).....	323
a) Fomento de la inmigración latinoamericana.....	324
b) La inmigración islámica.....	329

	Pág.
1) La cuestión del <i>foulard</i> en España	330
2) El caso del imam de Fuengirola	334
3) Poligamia	336
4) Repudio	340
C) Concentración territorial de la inmigración y elevados porcentajes de alumnos inmigrantes en la escuela pública española	346
D) Aumento de las actitudes xenófobas por parte de la población española	350
IV. INSTRUMENTOS ENSAYADOS PARA EL LOGRO DE LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN ESPAÑA: ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD DE MADRID	353
1. Introducción	353
2. Medidas de la integración adoptadas en el plano estatal	354
A) Creación de organismos para la integración	354
a) El Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI)...	354
b) El Foro para la Integración de los Inmigrantes	356
B) Creación de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes (DGII).....	358
a) Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2006-2009.....	360
C) Modificaciones legislativas en materia de nacionalidad: la Ley 36/2002, de 8 de octubre, sobre nacionalidad española.....	363
D) LOE: La nueva asignatura de «Educación para la ciudadanía».	365
3. Instrumentos para la integración dispuestos por la CAM.....	368
A) Creación de órganos especializados: el Foro Regional para la Inmigración y la Agencia para la Inmigración	369
a) Foro Regional para la Inmigración	369
b) Agencia para la Inmigración (Consejería de Inmigración).	371
B) I Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid (2001-2003)	372
a) Organismos creados en el área de Servicios Sociales: Centros de Atención a Inmigrantes (CASIS), la Oficina Regional para la Inmigración de Madrid (OFRIM) y la Escuela de Mediadores Sociales para la Inmigración (EMSI)	373
1) CASIS	373
2) OFRIM.....	374
3) EMSI.....	375
C) Plan de Integración 2006-2008 (II Plan Regional)	375

	<u>Pág.</u>
a) Organismos creados en el área de Participación y Gestión de la Diversidad: los Centros de Participación e Integración (CEPI)	376
D) Plan Madrid de Convivencia Social e Intercultural (2004-2007).....	378
a) Órganos previstos en el Plan Madrid.....	379
1) Observatorio de las migraciones y la convivencia intercultural (oMci).....	379
2) Escuela de Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid.....	379
3) Oficina Municipal de Información y Orientación para la Integración	380
4) Órganos de participación ciudadana: Foro de Madrid y Mesas Distritales.....	381
5) Servicios de Mediación	382
E) Educación.....	383
a) Comunidad de Madrid (CAM)	384
1) Plan de Compensación Educativa (2001-2003)	384
2) Acuerdo para la Mejora de la Calidad del Sistema Educativo de la Comunidad de Madrid (2005-2008).....	387
b) Ámbito Local: Plan Madrid	388
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	391
BIBLIOGRAFÍA	411
PÁGINAS WEB Y RECURSOS ELECTRÓNICOS	421

PRÓLOGO

Europa se enfrenta simultáneamente a un doble reto: a la integración de los inmigrantes como ciudadanos y a su propia integración como unidad política que transforme la Europa de los mercaderes en una auténtica Europa de los ciudadanos; de manera que en ambos procesos el protagonismo le corresponde a la palabra ciudadanía. Y todo eso ha de acontecer en el marco ambivalente, entre hostil y esperanzado, del proceso de la globalización o mundialización.

Aquí se ubica el problema que bucea y para el que intenta encontrar alguna solución razonable la profesora LEMA TOMÉ: integración de los inmigrantes como ciudadanos en ese contexto, aunque al final termine aupando al primer plano la inmigración en España y más en concreto en la Comunidad de Madrid. Algo que le ha obligado a plantearse el problema radical de la configuración del derecho a la inmigración y a la plena libertad de desplazamiento: ¿Derecho fundamental o contenido de un derecho fundamental?

Europa, sobre todo algunos países, va camino de convertirse en país de inmigración, aunque sea como pálido reflejo con respecto a EEUU. No sólo como consecuencia del principio de libre circulación interna de personas, sino sobre todo por los flujos migratorios progresivamente crecientes.

Desde el primer momento tiene conciencia de que, cualquiera que sea la respuesta que se dé a la pregunta radical sobre la naturaleza del derecho a la inmigración, la posible integración ciudadana del inmigrante como condición de la cohesión social, está afectada por múltiples factores: económicos y laborales, de vivienda, familiares, de asistencia social (educación y atención sanitaria), seguridad ciudadana, etc., tan abrumadores que la tentativa expeditiva del recurso al control de fronteras es difícilmente soslayable.

La tarea se le antoja a la profesora LEMA TOMÉ, con razón, inabarcable. De ahí que, aún a riesgo de incurrir en una lectura parcial del problema, haya optado por ir despojándole de todos aquellos aspectos que fueran menos relevantes desde la perspectiva formal por la que opta desde el primer momento.

Esa perspectiva formal está integrada por dos coordenadas: el derecho de libertad de conciencia y la laicidad. Es esa perspectiva, transversalmente proyectada, la que le permitirá hacer la selección de temas, porque desde ella la lectura esencial del problema adelgaza sensiblemente y, al mismo tiempo, una visión nueva de problemas antiguos y su consiguiente matización o el descubrimiento de problemas y soluciones nuevas.

La libertad de conciencia es el origen del pluralismo, posible origen de conflictos; pero la conciencia es también el hontanar nuclear de la identidad personal a la que está indisolublemente unida la identidad colectiva, a la par que la fuente de la que sin solución de continuidad fluye la energía que empuja al libre desarrollo de esa personalidad.

La laicidad es la garantía de la libertad de conciencia, de la identidad personal u colectiva y en definitiva del libre y continuo desarrollo de la personalidad; pero no sólo eso: la laicidad y, sobre todo unos de sus elementos más característicos, la neutralidad, vertical y horizontal, es el suelo firme sobre el que se cimienta el pacto por la convivencia que supera o sortea los posibles conflictos emanados de las diferencias entre los miembros y los colectivos integrantes de la comunidad, transformando la convivencia en fecundidad y enriquecimiento mutuos y recíprocos.

El fenómeno de la inmigración en Europa presenta un rostro enteramente nuevo en los últimos quince años. No es una inmigración de paso, que tuviera como objetivos contribuir al desarrollo económico del país receptor y a la mejora de la calidad de vida del inmigrante y su familia en el país de origen. Con lo que hoy nos encontramos es con algo bien diferente.

Cualesquiera que sean las intenciones iniciales del inmigrante, los hechos confirman tozudamente que una buena parte de los inmigrantes arrastran a su familia hacia el país que les ha dado trabajo y terminan quedándose en él. Los servicios sociales europeos y su calidad son una tentación irresistible. El inmigrante sabe que en su país de origen nunca alcanzará niveles de vida, de atención educativa, sanitaria o de seguridad social, por poner un ejemplo, que se parezcan ni siquiera pálidamente al modelo europeo.

Por eso hay que plantearse el problema de la integración plena del inmigrante, con equiparación de derechos y deberes: económica, social, política y cultural y, como si de la cuadratura de un círculo se tratara, respetando las diferencias derivadas de su libertad de conciencia, o, lo que es lo mismo, con aquellas que les exige esa conciencia por ser vivi-

das como parte de su identidad tanto individual como colectiva, siempre que esta última esté al servicio de la primera y no a la inversa.

El respeto del derecho de libertad de conciencia y de esa doble identidad, personal y colectiva, lo garantiza el pacto por la convivencia asentado sobre los cimientos de la laicidad.

Integración y ciudadanía son, por tanto, las palabras clave y al desmenuzamiento de su contenido semántico dedica todo un capítulo primorosamente enhebrado y de lectura fascinante. Luego hablaré de ello.

El pacto por la convivencia que se formaliza como pacto constitucional entraña tres compromisos fundamentales: 1) respeto de unos valores comunes; 2) respeto del diferente y de los valores singulares o colectivos diferentes pero no contradictorios con los comunes, y 3) respeto de los principios de convivencia democrática como pértiga para superar los conflictos y para encauzar la solidaridad.

Esta visión pone en crisis los criterios tradicionales de pertenencia y de ciudadanía: el ius soli (Francia), el ius sanguinis (Alemania), o una combinación de ambos. Ni el uno ni el otro han de ser los decisivos en el futuro. Lo decisivo es la aceptación del triple compromiso del pacto constitucional. El ius sanguinis y el ius soli serán criterios adicionales que refuercen o incluso sustituyan el papel de la residencia.

Pues bien, el pacto por la convivencia, así entendido, y consecuentemente la adquisición de la ciudadanía, sólo son posibles sobre la base de la laicidad como separación del poder público y del Estado con respecto a los valores no comunes, no identificación ni confusión con ellos y la más escrupulosa neutralidad respecto de ellos.

De ahí que la laicidad sea una de las coordenadas constitutivas de la perspectiva formal del concienzudo e incitante estudio realizado por la profesora LEMA TOMÉ. La otra, como hemos dicho, es la libertad de conciencia como fuente inagotable del pluralismo en tanto que valor superior del ordenamiento, según el Tribunal Constitucional, así como de las diferencias, origen de posibles conflictos y demandadora de la coordinación mutuamente enriquecedora de la pluralidad.

Ésta es la evidencia fundamental a la que conduce la lectura atenta de ese segundo capítulo.

Es un capítulo en el que se abordan cuestiones, a primera vista, de no fácil análisis, pero centrales para llegar a esas conclusiones. La profesora LEMA TOMÉ consigue lo que parecía imposible, hacer fácil lo difícil, desmitificando lo que se mostraba como un rosario de misterios insondables, consecuencia del carácter reverencial de los nombres. Y lo consigue, dramatizando el análisis intelectual, limitándose, como mera observadora, a dejar que los autores más relevantes dialoguen entre sí; lo que le permitirá luego recoger, como fruto maduro, las conclusiones

de la discusión. Hábil e ingenioso método para poner limpio, blanco sobre negro, las cuestiones de fondo e iluminar la vereda a seguir.

Antes había hecho dos cosas: el análisis pormenorizado del, o de los problemas en torno a esas dos palabras clave, integración y ciudadanía, para, a continuación, utilizando esa falsilla a modo de red de pescador, estudiar los modelos de integración diferentes, ensayados, con desigual fortuna, en los países europeos con mayor tradición de inmigrantes: Inglaterra, Francia, Holanda y Alemania. Para poner al descubierto alguna de las posibles causas de su fracaso al menos parcial. El comunitarismo y el fomento del sentido de pertenencia al origen étnico que lleva al Estado a preocuparse por la integración de los colectivos y no de las personas individuales (Inglaterra). La asimilación por la aceptación de los valores republicanos con arrinconamiento a la penumbra, cuando no negación expresa, del derecho a la diferencia (Francia). La consideración del inmigrante como trabajador de paso, consecuencia en buena medida de su criterio del ius sanguinis para la obtención de la ciudadanía (Alemania) y la provocación del descubrimiento de las propias raíces en los centros educativos propios de cada minoría, ajustándose a la estructura tradicional de los pilares (Holanda). Unidos en todos los casos dos factores más, estrechamente vinculados entre sí, con características peculiares en cada caso: la marginación de las poblaciones de inmigrantes a zonas de los alrededores de las grandes ciudades y sistemas educativos insuficientemente atendidos y en los que, pensando sólo en los nacionales, la educación para la ciudadanía se consideraba suficientemente atendida mediante la «trasversalidad» y la obra de las familias.

Observar que los protagonismos de algunos de los atentados más sonados han sido inmigrantes de segunda o tercera generación formados como ciudadanos plenamente integrados desde el punto de vista político en el país de acogida ha hecho saltar todas las alarmas. El Consejo de Europa ha llegado a declarar el año 2005 como Año Europeo de la ciudadanía a través de la Educación, y son muchos los sistemas educativos que están planteándose o poniendo en marcha reformas con presencia protagonista de la «enseñanza para la ciudadanía democrática» como disciplina obligatoria, autónoma e independiente.

El estudio no se ha limitado a describir las características diferenciales de esos modelos, sino que se ha prolongado en el buceo de las posibles causas, tanto de sus éxitos parciales, como de su fracaso final.

Ahí se empezaron a intuir algunas posibles pistas de solución: la sospecha de que es necesario revisar los conceptos de integración, de ciudadanía, de patriotismo como sentido de pertenencia y de que, en ese nuevo contexto que se vislumbra, le corresponde un papel protagonista al sistema educativo.

Esas pistas se convierten en certidumbres en el capítulo III y se transforman en propuestas de iure condendo, apuntando con acierto, en

mi opinión, el contenido de una posible asignatura de «educación para la ciudadanía» incluida en el currículo académico, sobre la base de las coordenadas axiológicas del pacto constitucional y con referencia de respeto y tolerancia, tanto a los valores compartidos por todos, como por los que diferencian a los distintos grupos integrantes de la comunidad de convivencia, siempre que no contradigan a los primeros.

La profesora LEMA TOMÉ avanza algo más; sugiere que el conocimiento de esos valores se acerque también a las personas mayores en la proyección del sistema educativo a los adultos; algo que facilitaría y contribuiría a una más plena y rápida integración de los inmigrantes de primera generación.

En ese capítulo la autora no sólo pondrá en situación de diálogo y discusión científica a defensores de posiciones más comunitaristas frente a los partidarios de posiciones más personalistas, sino que, tomando como punto de partida a HABERMAS, desarrollará, de la mano de DE LUCAS, una nueva concepción de ciudadanía como participación activa y pasiva, social, económica, política y cultural, inclusiva, gradual y por etapas sucesivas que harían bien, habida cuenta de su maleabilidad y de su posibilismo, en tomar en cuenta los responsables de las políticas de inmigración.

Ahí también describirá a grandes rasgos los elementos integrantes de una posible programación de la educación para la ciudadanía, no sólo de los niños, inmigrantes y nacionales, sino también de la población mayor inmigrante, proponiendo la formalización de un contrato de respeto de los valores comunes contenidos en el pacto constitucional.

Como campo de verificación utilizará la profesora LEMA TOMÉ la Comunidad Autónoma de Madrid, una de las CCAA más simbólicas en tanto que ámbito de acogida de inmigrantes, tanto por el número absoluto de éstos como por la representación de los colectivos de origen común más significativos.

Creo que hay que felicitar a la Comunidad de Madrid, que facilitó la dedicación de LEMA TOMÉ a tiempo completo a realizar este trabajo durante casi cuatro años, y al Departamento de Derecho Eclesiástico de la Universidad Complutense, que la acogió generosamente poniendo a su disposición todos sus instrumentos de trabajo, desde la utilización de un despacho a la consulta de sus fondos bibliográficos, pasando por la puesta a disposición de las herramientas informáticas necesarias.

Como Investigador principal del Proyecto de Investigación sobre «Inmigración, minorías y multiculturalismo, en España y en el proceso de integración de la Unión Europea», financiado por la FBBVA, a cuya inspiración responde también este trabajo, debo expresar, también en nombre de todos los demás investigadores participantes del proyecto, nuestro profundo agradecimiento a la profesora LEMA TOMÉ por sus per-

manentes y valiosas aportaciones a la realización de ese proyecto, desde la privilegiada atalaya que, siempre por delante, ella iba conquistando. Su ensayo nos servía de pauta a los demás.

Estoy seguro de que, a la vista de los resultados obtenidos, no seremos los únicos que nos sentiremos en deuda con la profesora LEMA TOMÉ.

Madrid, enero de 2007.

Dionisio LLAMAZARES FERNÁNDEZ
Catedrático Emérito de Derecho Eclesiástico del Estado

INTRODUCCIÓN

El estudio que nos proponemos realizar requiere de una parte introductoria que dé cuenta de tres puntos fundamentales: el primero viene referido a explicar las razones que han motivado la realización de este trabajo ¹. Se trata de plantear el problema o los problemas a los que se pretende dar respuesta. El segundo punto requiere la formulación de una hipótesis de solución, de posible respuesta a las cuestiones planteadas que se pretenden aclarar. En tercer lugar es necesario presentar y justificar el método elegido, explicando la perspectiva formal, es decir, los presupuestos ideológicos desde los que se afronta el análisis, y los instrumentos y recursos técnico-metodológicos por los que se ha optado.

Con la exposición de estos tres apartados introductorios, el lector ya está en condiciones de poder seguir el hilo argumental y de ir verificando con qué acierto se va empleando el método para llegar a las conclusiones que se van exponiendo a lo largo de la obra.

Las razones que nos han impulsado a elegir como tema de investigación la inmigración, y luego circunscribir en una segunda parte su estudio a la Comunidad de Madrid ², son varias. En primer término, con una mirada a la realidad de la España actual y que es extrapolable a la mayor parte de los países que conforman la UE, encontramos que en las últimas décadas estos países se han convertido en países receptores de emigrantes. Estamos frente a un fenómeno, el de las migraciones, que a pesar de

¹ Esta obra constituye el resultado final del trabajo de investigación de mi tesis doctoral, financiada por medio de una beca de Formación de Personal Investigador de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid y del Fondo Social Europeo (FSE) durante el cuatrienio 2002-2006.

² Según el art. 1.2 de la LO 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (BOE de 1 de marzo de 1983), «La Comunidad Autónoma de Madrid se denomina Comunidad de Madrid». A lo largo de esta obra utilizaremos el acrónimo CAM como abreviatura de Comunidad Autónoma de Madrid-Comunidad de Madrid.

no ser nuevo, sino una constante a lo largo de la historia de la humanidad, ha tomado un matiz especial en el «viejo continente»: de países tradicionalmente emisores de emigrantes hasta la primera mitad del siglo xx, la mayor parte de los países europeos se han convertido en sociedades de inmigración.

Una segunda razón que nos ha impulsado a tratar este tema viene referida a la serie de rasgos distintivos que caracterizan a la inmigración que está recibiendo España y los países del entorno: se trata de una inmigración en continuo crecimiento, que ha aumentado considerablemente en un período de tiempo relativamente corto, y que ha salido ilesa de los numerosos intentos de trabas burocráticas, legales y geofísicas dirigidos a su contención y disminución. La globalización y los medios de comunicación favorecen un «efecto llamada» a participar de la prosperidad económica de la que goza «el Norte».

Estamos además frente a una inmigración de naturaleza heterogénea, una inmigración conformada por nacionalidades y culturas muy diversas, que proceden de puntos muy lejanos y distintos del globo. Este perfil inmigratorio general se completa con otro dato: el carácter estable del asentamiento de los inmigrantes, ideado en un principio de forma provisional, pero que tiende a prolongarse de forma indefinida. Parece que la era del «trabajador invitado» ha tocado a su fin³.

Finalmente, la alusión al concepto de trabajador nos recuerda que la inmigración tiene un objetivo principal y que cobra sentido en el contexto de globalización del mundo contemporáneo: la economía. El inmigrante del siglo xxi al que nos vamos a referir, que llega a España o a Francia, no lo hace para buscar un clima más cálido, a no ser que entendamos por ello un clima económico más propicio que en sus países de origen. La inmigración actual busca fundamentalmente la supervivencia económica y las mayores posibilidades que ofertan las sociedades más ricas⁴, sociedades cuyas ventajas económicas quizás se deban en parte a la inferioridad económica de esas otras economías emisoras, no de euros o dólares, sino de personas⁵.

³ Así se denominaron a los inmigrantes que llegaron a Alemania durante la década de los setenta («*gastarbeiter*»), con la idea que permanecieran en el país durante un período de tiempo breve tras las que retornarían a sus países de origen, para ser sustituidos por otros trabajadores. Este modelo de «rotación» alemán (estancias breves laborales para los extranjeros), pronto demostró su falta de realismo (los inmigrantes alcanzaban una situación laboral estable y prolongaban su estancia y a los propios empresarios no les beneficiaba el tener que capacitar a trabajadores nuevos cuando ya tenía personal formado en la empresa). *Vid.* D. COHN-BENDIT y T. SCHMID, *Ciudadanos de Babel*, Madrid, Talasa, 1995, pp. 75-78.

⁴ Mantener la primacía de la emigración por razones económicas no significa que se dejen de producir emigraciones por otros motivos, como los conflictos étnicos o la falta de libertad o seguridad. A este respecto, *vid.* M. PAJARES, *Inmigración y Ciudadanía en Europa*, Madrid, IMSERSO, 2000, pp. 27 y 28.

⁵ El envío de remesas por parte de los inmigrantes a sus países de origen supone un salvavidas económico fundamental para éstos, y constituye un ejemplo claro de lo que venimos diciendo.

La inmigración contemporánea plantea retos y presenta dificultades. Uno de los problemas más acuciantes que el hecho inmigratorio ha suscitado en los países europeos con mayor experiencia como sociedades receptoras y que España está comenzando a vislumbrar es el referido a la integración de los inmigrantes. ¿Por qué?

Una de las tareas del Derecho es regular la convivencia social con el objetivo de conseguir una convivencia pacífica y a ser posible mutuamente enriquecedora. Esta tarea es ardua en cualquier sociedad, puesto que toda vida en común implica la armonización de las identidades personales (entendiendo por «identidad personal» el conjunto de convicciones y creencias que la persona tiene sobre sí misma y sobre su entorno, y que experimenta como genuinas, como partes integrantes y constitutivas de su ser)⁶, así como de las identidades personales con las colectivas (los grupos nacidos sobre la base de convicciones o creencias solidariamente compartidas), y de éstas entre sí. Esta dificultad se incrementa como consecuencia de la existencia de culturas diversas en el seno de una sociedad, es decir, cuando la sociedad es multicultural. La inmigración es un factor de multiculturalidad, pues lleva aparejada la presencia de individuos y grupos que portan tradiciones, costumbres, historia, idioma, religión, etc., diferentes, por lo que la dificultad de armonización para la consecución de la cohesión social aumenta.

El objetivo prioritario que nos proponemos en este trabajo es buscar una fórmula *de iure condendo* que facilite la integración de los inmigrantes (avanzamos que por «integración» entendemos el proceso de incorporación de las personas singulares y de los colectivos en condiciones de igualdad —reconocimiento de derechos y deberes— en una comunidad de convivencia, aunque nos referiremos a esta noción en detalle más adelante) en la sociedad española y concretamente en la madrileña. La hipótesis de solución que consideramos adecuada para el logro de una integración real y efectiva discurre por un pacto para la convivencia, de base constitucional, que incluya un compromiso de aceptación y respeto de una serie de valores comunes y de respeto de los valores diferenciales que no entren en contradicción con los comunes. ¿Qué instrumento o instrumentos pueden ser especialmente valiosos para la consecución de esta meta? Consideramos que el sistema educati-

Según informa *El País*, en un reportaje especial de 26 de septiembre de 2004, titulado «El maná que viene del norte», el caso de Latinoamérica es el más clarificador; las remesas que llegan son las mayores y las de crecimiento más rápido de todo el mundo, alcanzando en el año 2003 los 38.000 millones de dólares, «una cantidad superior a toda la inversión extranjera directa y ayuda al desarrollo juntas. En México, por ejemplo, las remesas superan los ingresos por turismo y suponen dos tercios del valor de las exportaciones de petróleo». En la actualidad España se ha convertido en el octavo emisor mundial, del que parten el 3,18 por 100 de todas las remesas del mundo. *Vid. I. MORÉ, Las remesas de los emigrantes en España: una oportunidad para la acción exterior*, Documento de Trabajo 3/2005, Madrid, Real Instituto Elcano, p. 2. El texto completo puede ser consultado en Internet: <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/167.asp> (actualizado a diciembre 2006).

⁶ Cfr. D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *Derecho de la libertad de conciencia*, vol. I, Madrid, Civitas, 2002, p. 21.

vo ha de jugar un papel especialmente relevante en esta tarea, a través de la formación de los futuros ciudadanos y ciudadanas para su participación responsable y tolerante en la sociedad. De ahí que uno de los ámbitos en los que centraremos nuestra atención sea el educativo y las previsiones que al respecto se contemplan.

Llegados a este punto vamos a referirnos al método que vamos a emplear para el análisis y que va a permitir delimitar el ámbito de estudio de un tema tan vasto y complejo como es el de la inmigración. La metodología elegida incluye dos perspectivas: una perspectiva formal, constituida por las coordenadas libertad de conciencia y laicidad, parámetros desde los que vamos a estudiar la integración de los inmigrantes, y la relativa a los instrumentos técnico-metodológicos (recurso al Derecho comparado, a otras disciplinas científicas, etc.) con el objetivo de hacer más completo y preciso el estudio. A continuación precisamos ambas perspectivas:

I. Libertad de conciencia y laicidad

En el campo del Derecho Eclesiástico del Estado ha existido desde su concreción como parte de la ciencia jurídica una gran preocupación acerca de la libertad de conciencia, derecho subjetivo reconocido en el art. 16.1 de la CE. La conciencia ha sido definida como «la capacidad o facultad para percibir (o la percepción misma) la propia esencia como persona y como radical libertad, para sentirse uno mismo (vivencia de la propia identidad); para percibirse como distinto de “lo otro” y de “los otros”, como sujeto único al que han de referirse todos los cambios, las transformaciones y acciones (lo que hace y lo que le pasa y acontece), dando así unidad a su propia historia»⁷. En definitiva, la conciencia alude a la identidad, al núcleo más íntimo y fundamental del psiquismo de una persona, y tiene por objeto su realización (autorrealización), en un proceso dinámico de descubrimiento de sí misma, que persigue ir adecuando su comportamiento, creencias y sentimientos con dicha autopercepción. A través de la conciencia la persona se descubre y se realiza, por lo que hablar de conciencia lleva aparejado hablar de identidad, en su doble posibilidad de identidad individual e identidad colectiva, como veremos más adelante.

En esta percepción de sí misma y en sus posibilidades y límites radica la dignidad humana, bastión del sistema jurídico, junto con el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE). La conciencia precisa de la libertad para poder desarrollarse.

Con arreglo a lo que señala LLAMAZARES⁸, el derecho de libertad de conciencia se configura como un derecho subjetivo individual que incluye tres niveles:

⁷ Cfr. D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *Derecho de la Libertad de Conciencia*, vol. I, ob. cit., p. 17.

⁸ *Vid. id.*, pp. 22 y 23.

1) El derecho a la libre formación de la conciencia (es decir, la libertad de la persona para elegir su propia autopercepción y cosmovisión, así como la libertad para mantener las convicciones y opiniones que elija). Es necesario apuntar aquí que las convicciones constituyen el conjunto de ideas y creencias que forman una cosmovisión, es decir, la manera de ver e interpretar el mundo, y que son parte inescindible de la conciencia, y por ende de la identidad⁹. Las convicciones además pueden ser religiosas (si están basadas en una explicación última que remite a la existencia de una divinidad, a un ser trascendente) o no. En este nivel la protección de la persona se centra en evitar las coacciones e injerencias físicas y psíquicas que pudieran coartar la propia elección de «vivirse» y mantener la idea del bien que uno quiera.

2) La libertad de expresión y manifestación (o la decisión de no hacerlo) de las convicciones y opiniones que mantiene la persona hacia el exterior, para compartirlas y darlas a conocer a los demás. El límite a esta libertad será el nivel anterior, es decir, el derecho de los demás a formar libremente su conciencia.

3) Finalmente encontramos un tercer nivel, que viene constituido por la libertad de la persona para actuar conforme a las convicciones que posee y ha elegido, y no ser obligado a comportarse en contra. En este nivel encuentra amparo tanto el derecho a la objeción de conciencia como la obligación de la norma jurídica de sólo limitar la libertad de conciencia cuando existen razones fundadas, es decir, por razones de orden público, puesto que la libertad es el hábitat de la conciencia, y el Derecho debe intervenir sólo cuando la propia libertad de conciencia esté amenazada o imposibilitada.

El derecho de libertad de conciencia tiene, por tanto, una importancia máxima: nos encontramos ante uno de los derechos más fundamentales y básicos, que ha merecido incluso la calificación de «derecho fundamental básico de los sistemas democráticos»¹⁰.

Una vez hecha esta alusión al derecho de libertad de conciencia, que va a constituir uno de los presupuestos básicos desde el que vamos a abordar el objeto de estudio, hemos de subrayar la conexión entre este

⁹ No así las meras opiniones o el resto de las ideas que no conforman la cosmovisión y por tanto no comprometen la identidad. Jurídicamente presentan una mayor relevancia las convicciones (creencias e ideas vividas, experimentadas y sentidas como parte de uno) en relación con las opiniones y el resto de las ideas, puesto que el Tribunal Constitucional (STC de 27 de marzo de 1985, FJ 1, párr. 2) ha mantenido que las creencias e ideas del art. 16 que constituyen el núcleo duro de la propia identidad disfrutan de una protección jurídica reforzada, mientras que las simples opiniones tienen su cobertura y protección en el art. 20 CE; cfr. *ibid.*, p. 21.

¹⁰ «El derecho de libertad de conciencia es el derecho fundamental básico de los sistemas democráticos: en él encuentran su razón de ser todos los demás derechos fundamentales de la persona y, en última instancia, a él está ordenado todo el sistema. Porque ésa es, en definitiva, la verdadera función del Derecho: no sólo eliminar o cuando menos, aliviar en lo posible las contradicciones entre conciencia y ley, sino también asegurar a la persona el marco más amplio posible de libertad y de coherencia entre lo que hace, dice y cree, siempre que sea compatible con la libertad de los demás»; *ibid.*, p. 23.

derecho y el aspecto del fenómeno migratorio que pretendemos estudiar (la integración de los inmigrantes). El derecho de libertad de conciencia no es otra cosa que el derecho a ser uno mismo, y por ende también en la sociedad a la que se llega y en la que se permanece de forma estable. Su ejercicio en la inmigración, es decir, el ejercicio del derecho de libertad de conciencia en la sociedad receptora, constituye una parte importante del proceso de integración. ¿Por qué? Si partimos de que la integración de los inmigrantes es un proceso de progresiva equiparación de derechos y deberes, que permite formar parte de una sociedad en condiciones de igualdad y que tiene como fin la paz social, el ejercicio de la libertad de conciencia en la inmigración se perfila como parte fundamental de dicho proceso. Es decir, el inmigrante, para poder sentirse integrado, tendrá que poder ejercer su libertad de conciencia, su ser «fiel a sí mismo» en la nueva sociedad en la que habita. Sin embargo, y de forma paralela, aparece la necesidad de sujetar este derecho a ciertos límites, precisamente para que la propia integración sea posible. Esta articulación y limitación del ejercicio del derecho de libertad de conciencia en la inmigración presenta desde el principio un panorama complejo, puesto que hay que tener en cuenta las características de la inmigración que conforma el nuevo perfil de los países europeos receptores y concretamente España, que mencionábamos líneas atrás: una inmigración caracterizada por una gran heterogeneidad, no sólo en cuanto a países de procedencia, sino también a las tradiciones culturales que portan los inmigrantes y a las vivencias de las mismas como parte relevante de su identidad (individual y también colectiva). Estamos ante países, idiomas, religiones y en definitiva, culturas que difieren mucho unas de otras, y que son portadas por individuos y colectivos concretos.

Este panorama apunta inequívocamente a que en la articulación del derecho de libertad de conciencia en la inmigración y la integración de los inmigrantes, existen potenciales y actuales conflictos, fruto de ese encuentro: en primer lugar se plantea la cuestión de la vivencia de la propia identidad de una persona perteneciente a una tradición cultural diversa (el ejemplo más prototípico sería la islámica) cuyas prácticas pueden suponer en ocasiones la vulneración de derechos fundamentales protegidos constitucionalmente en el país de inmigración; además, en este primer problema se incardinaría otro: la reivindicación, como derechos colectivos, de esas prácticas cuando son ejercidas por un colectivo o minoría concreta (identidad colectiva).

En segundo término surge otra cuestión, relativa a la idoneidad de los instrumentos ensayados por los distintos modelos de gestión de la integración de los inmigrantes asumidos por los Estados, y a las condiciones imprescindibles que posibilitarían esa armonización. Estas condiciones que permiten en un Estado la coexistencia de una pluralidad de modos de vida vienen determinadas, en última instancia, por la laicidad, tal y como establecemos como tesis de partida y enunciamos a continuación.

Finalmente, la cuestión de fondo que se plantea no es otra sino la existencia de un derecho a la inmigración, y con qué límites y planteamientos se puede llegar a legitimarlo ¹¹.

En relación a la laicidad, que constituye la segunda coordenada que vamos a emplear, mantenemos la siguiente hipótesis: un Estado laico está en mejores condiciones de señalar las pautas que ha de seguir el proceso de integración de los inmigrantes para lograr su objetivo (equiparación de derechos entre inmigrantes y autóctonos), y de garantizar el derecho de libertad de conciencia, así como los límites de éste, en situaciones de inmigración.

¿Cuáles son las razones que nos llevan a sostener esta hipótesis? En primer lugar, tal y como pondremos de manifiesto en este trabajo, la laicidad estatal posee unos elementos que conforman su vertiente positiva y se configuran como mínimos a compartir por las diferentes cosmovisiones. Este «mínimo común denominador ético» posibilita la paz social y sería una *conditio sine qua non* para la convivencia en sociedades multi-culturales, como son las sociedades de inmigración.

En segundo lugar, la laicidad en su vertiente de separación y neutralidad favorece el tratamiento igualitario de los ciudadanos, tengan o no tengan creencias, y sean éstas religiosas o no. Este tratamiento igualitario es el objetivo de la integración de los inmigrantes, tal y como venimos avanzando, y se vincula con la laicidad en el hecho de que algunos de los problemas que se plantean a la hora de la integración tienen su base en prácticas religiosas que en la inmigración son defendidas por algunos grupos como derechos de libertad religiosa, chocando radicalmente con los propios fundamentos del Estado democrático de Derecho, y por ende con la laicidad estatal. Esta segunda razón exige determinar los componentes de la laicidad y cómo estos se pueden articular para favorecer la integración de los diferentes colectivos de inmigrantes.

Con estos tres elementos, «integración», «libertad de conciencia» y «laicidad», de momento simplemente aludidos, iniciaremos nuestra andadura. Corresponde ahora explicar la segunda perspectiva metodológica que vamos a emplear, es decir, los recursos técnicos de los que nos vamos a servir para realizar el recorrido.

II. Instrumentos técnico-metodológicos

A) *Derecho comparado*

Uno de los recursos a los que vamos a acudir es el análisis, en el ámbito del Derecho Comparado, de las políticas de integración desarro-

¹¹ La Constitución Española de la Segunda República (1931) reconocía en su art. 31.2 el derecho a la inmigración: «El derecho a emigrar o inmigrar queda reconocido y no está sujeto a más limitaciones que las que la ley establezca». Cfr. R. RICO LINAGE, *Constituciones Históricas*, Universidad de Sevilla, 1999, p. 221.

lladas en algunos países europeos de nuestro entorno y que han precedido a España como sociedades de inmigración. Hemos circunscrito la elección a cuatro países (Francia, Alemania, Inglaterra y Holanda) por ser los más representativos de las diferentes concepciones de integración de los inmigrantes que subyacen, y por tanto de los instrumentos ensayados para su consecución. El objetivo es poner de manifiesto los principales problemas detectados por los países con mayor experiencia como sociedades de inmigración, especialmente los planteados a la luz de la laicidad, comprobar la viabilidad de las soluciones ensayadas y considerar los resultados obtenidos. Estas experiencias pueden ser de gran utilidad de cara a la propuesta de soluciones para el caso español.

B) *Filosofía del Derecho*

El recurso a la Filosofía del Derecho nos va a permitir realizar una reflexión teórica en torno a la relación entre los elementos a los que hemos aludido en la hipótesis de trabajo (identidad individual e identidad colectiva, la justicia en las sociedades multiculturales, la gestión y armonización de las diferencias culturales, etc.). Para esta reflexión hemos elegido una serie de autores relevantes de las principales concepciones (liberal y comunitarista) en torno al papel del Estado en la gestión de la diversidad cultural. Procederemos con los autores seleccionados exponiendo sus teorías fundamentales en torno al concepto o idea que estemos tratando y, como si de un «moderador» se tratase, iremos ajustando, matizando y elaborando nuestro punto de vista en base a ellos. El objetivo de esta reflexión es servir de base a una propuesta para un marco estatal para la integración de los inmigrantes, en el que la laicidad está llamada a jugar un papel significativo.

B) *Sociología*

El empleo de fuentes y datos sociológicos es ineludible en un estudio como éste. La medición del fenómeno migratorio en España y concretamente en la Comunidad de Madrid, que constituye el ámbito territorial específico de nuestro estudio, nos interesa tanto desde la perspectiva cuantitativa como cualitativa. El análisis cuantitativo resulta útil para determinar la importancia numérica de la inmigración, comprobar las tendencias evolutivas en los últimos años y establecer comparaciones con otros países receptores. El análisis cualitativo permite matizar los datos anteriores y obtener una información más precisa sobre la inmigración presente en España y en la CAM: país de origen, edad media, escolarización, etc. Estos datos son imprescindibles de cara a la propuesta del pacto para la convivencia que queremos presentar, puesto que la determinación de las características específicas de la inmigración posibilita atisbar tanto

los rasgos comunes que comparten inmigrantes y autóctonos, como los diferentes (en ocasiones el idioma, la religión, ocupación laboral, etc.), y desde esa base señalar tanto los valores en torno a los cuales puede (y debe) existir un consenso como los aspectos más problemáticos para la integración y las eventuales medidas y soluciones a adoptar.

Tras la presentación de la metodología a emplear nos resta concretar la estructura del trabajo. El trabajo se articula en dos partes, subdivididas en tres capítulos cada una. En la primera parte, tras exponer unas nociones generales de algunos términos que vamos a emplear a lo largo de todo el estudio (capítulo I), analizaremos la concepción y las políticas de integración de los inmigrantes en los países europeos mencionados anteriormente —Francia, Alemania, Inglaterra y Holanda— (capítulo II). En el capítulo III tiene lugar la reflexión teórica sobre el derecho de libertad de conciencia en la inmigración y la laicidad como condición para su garantía, apoyándonos en los autores más relevantes de la Filosofía del Derecho, como también hemos indicado líneas atrás.

En la segunda parte del trabajo centramos nuestro estudio en el caso español, y concretamente en la Comunidad de Madrid. Para ello realizaremos un análisis sociológico de la inmigración en España y en la CAM (capítulo IV), apuntaremos la normativa existente en materia de inmigración en España y en la CAM según las competencias que le otorga su Estatuto de Autonomía (capítulo V), y en el capítulo VI pondremos de relieve el concepto «español» de integración de los inmigrantes, los principales problemas que han empezado a surgir en relación con la integración de los inmigrantes (entre los que nos referiremos de forma especial a los derivados de la libertad de conciencia) y los instrumentos ensayados en el ámbito estatal y autonómico para la consecución de la misma, especialmente en el sistema educativo. Llegados a este punto estaremos en mejores condiciones de ofrecer un apartado final de Conclusiones y Propuestas de *iure condendo*.

En conclusión: tal y como se ha señalado a lo largo de esta Introducción, la inmigración es un fenómeno complejo y con repercusiones en diferentes ámbitos de la realidad social, lo que implica que se haya optado por un enfoque multidisciplinar en su tratamiento. La asunción de una perspectiva interdisciplinar se realiza sin perjuicio de los parámetros principales de análisis, que son los de la Ciencia Jurídica (concretamente el Derecho de libertad de conciencia y el Derecho constitucional). Además, debido a la constante evolución y a los vertiginosos cambios del fenómeno migratorio, será habitual el recurso a noticias de actualidad en la prensa y las citas de documentos disponibles en Internet, como recursos telemáticos que permiten un acceso más rápido a la información disponible.

Somos conscientes de la dificultad que entraña el intentar realizar medianamente bien la tarea que nos hemos propuesto, y de los riesgos

que conlleva al tener que entrar en contacto con disciplinas ajenas a la jurídica, aunque compartan la misma preocupación sobre ciertos ámbitos de la realidad social.

A la hora de abordar este reto he recibido la generosa ayuda de muchos profesionales. Quiero agradecer al Departamento de Derecho Eclesiástico del Estado de la Universidad Complutense de Madrid, que durante cuatro años puso a mi disposición los medios para la realización de este trabajo, y muy especialmente a mi director de tesis, el Prof. Dr. Dionisio LLAMAZARES FERNÁNDEZ. Su sabio y constante apoyo, así como su paciente guía, me han permitido culminar este trabajo. Asimismo, agradezco al *Center for Comparative Immigration Studies* (CCIS) de la Universidad de California-San Diego, y concretamente a los profesores Wayne CORNELIUS y Gaku TSUDA así como a Carmen RODRÍGUEZ, con quienes compartí dos estancias breves de investigación durante 2003 y 2004. También estoy en deuda con el Colegio de la Frontera Norte (COLEF) de México, especialmente con los profesores Rafael ALARCÓN y M.^a Eugenia ANGUIANO. Su excepcional calidad humana y profesional hizo que mi estancia en COLEF durante el verano de 2005 fuera inolvidable. Finalmente quiero agradecer al Profesor Gustavo PEREIRA, de la Universidad de la República (Uruguay), por su inestimable ayuda en la revisión del Capítulo III.

A todas las personas que me han brindado su ayuda y que no es posible citar aquí, muchísimas gracias.

CAPÍTULO I

NOCIONES GENERALES

Con carácter previo al trabajo que acabamos de presentar en la parte introductoria, debemos realizar una serie de clarificaciones terminológicas que permitan situarnos en mejores condiciones para afrontar el estudio.

A continuación vamos a definir una serie de términos que serán empleados a lo largo de los siguientes capítulos, deteniéndonos especialmente en la noción de «integración», por ser uno de los elementos clave en el análisis y porque la delimitación de su contenido nos permite realizar una clasificación de los modelos estatales ensayados según la diferente concepción de «integración» de los inmigrantes a la que responden.

I. EXTRANJERO E INMIGRANTE

El *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia*¹ define «extranjero» como el «natural de una nación con respecto a los naturales de cualquier otra», y en una acepción previa indica que el extranjero «es o viene de país de otra soberanía».

La definición que ofrece de «inmigrante» nos remite al «que inmigra», entendiendo por inmigrar lo siguiente: «dicho del natural de un país: llegar a otro para establecerse en él, especialmente con idea de formar nuevas colonias o domiciliarse en las ya formadas».

Si atendemos a ambas definiciones se puede deducir que la noción de «extranjero» se refiere a las personas que no son nacionales de un país

¹ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22.^a ed., Espasa Calpe, 2001.

determinado, mientras que el término «inmigrante», además de incluir en su significado la noción de «extranjero», indica de forma específica el desplazamiento hacia otro país, con el objetivo de permanencia en el nuevo lugar.

De ahí que en nuestro trabajo hayamos optado por servirnos del término «extranjero» o «extranjeros» como referido a todas las personas que no ostentan la nacionalidad española, mientras que empleamos el término «inmigrante» para referirnos a los extranjeros que se trasladan a España con pretensión aparente de permanencia estable².

Es más, incluso dentro de la noción de «inmigrante» hemos realizado una acotación mayor, para aludir a los extranjeros residentes en España que no están sujetos al régimen comunitario, es decir, a los extracomunitarios, cuyo régimen viene determinado por las leyes de extranjería³. La razón de esta delimitación se debe al uso «popular» del término «inmigrante», que socialmente se identifica con extranjero no comunitario, a pesar de que muchos nacionales de la UE residen de forma estable en España.

Esta delimitación de significados no deja de entrañar dificultad, debido a que muchas de las fuentes estadísticas que vamos a manejar no realizan ninguna distinción, o las que efectúan se basan en criterios diversos (países de origen, zonas geográficas de procedencia, etc.). A la hora de utilizar estas fuentes, incidiremos en la diferenciación para resaltar a qué población extranjera nos estamos refiriendo.

II. INTEGRACIÓN, ASIMILACIÓN Y EXCLUSIÓN

El término «integración» se caracteriza por una notable polisemia, especialmente en el campo de los estudios migratorios. Sus múltiples y muy diferentes acepciones hacen que este término en ocasiones sea equívoco y se utilice de forma arbitraria, abusos que han sido denunciados desde distintos sectores doctrinales que se ocupan del estudio de la inmigración⁴.

² Esta distinción es realizable desde el ámbito jurídico, puesto que como indica DE ASÍS, desde el punto de vista moral no es posible distinguir entre un nacional y un extranjero; *vid.* R. DE ASÍS ROIG, «Las tres conciencias», en G. PECES-BARBA (ed.), *Ley y conciencia: moral legalizada y moral crítica en la aplicación del Derecho*, Madrid, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé del Las Casas, Universidad Carlos III de Madrid y *Boletín Oficial del Estado*, 1993, pp. 25 y 26.

³ Concretamente la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su redacción dada por la LO 8/2000, de 22 de diciembre, por la LO 11/2003, de 29 de septiembre, y por la LO 14/2003, de 20 de noviembre. En el propio título de la ley podemos comprobar la diferente acepción del término «extranjero», al circunscribir su ámbito de aplicación a «los extranjeros en España», aunque su aplicación no vaya dirigida a todos los extranjeros, sino únicamente a los que no están sujetos al Régimen Comunitario ni a la normativa relativa al asilo y refugio. Tal y como veremos en la Segunda Parte del estudio, los extranjeros comunitarios se rigen por el RD 178/2003, de 14 de febrero, y los asilados y refugiados por la Ley 5/1984, de 26 de marzo, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo.

⁴ *Vid.* J. DE LUCAS, «Las propuestas sobre políticas de inmigración en Europa: el debate en España», en R. MÁIZ (ed.), *Construcción de Europa, democracia y globalización*, vol. II, Universidad de Santiago de Compostela, 2002, pp. 753 y 754; F. TORRES, «La integración de los inmigrantes

El concepto de integración de los inmigrantes que vamos a utilizar tiene en cuenta el marco disciplinar desde el que afrontamos este estudio, es decir, el jurídico, y entiende la integración como el proceso que tiene como objetivo último la equiparación de derechos y deberes de las personas inmigrantes con los autóctonos⁵.

Esta perspectiva jurídico-política del concepto de «integración» ha sido abordada por numerosos autores; así PAJARES entiende que la integración ciudadana es «el proceso de equiparación de derechos, de forma legal y efectiva, de las personas inmigradas con el resto de la población, así como el acceso, en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato, a todos los bienes, servicios y cauces de participación que ofrece la sociedad»⁶.

Una definición similar ha sido ofrecida por GIMÉNEZ, uno de los autores pioneros en la materia, al señalar que la integración consiste en «el proceso de incorporación de los inmigrantes extranjeros a la sociedad española en igualdad de condiciones, derechos, obligaciones y oportunidades con los ciudadanos autóctonos», añadiendo que este proceso no ha de suponer «la pérdida de la cultura de origen»⁷.

y algunos desafíos que nos plantea», en J. DE LUCAS y F. TORRES (eds.), *Inmigrantes: ¿Cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas*, Madrid, Talasa, 2002, pp. 49 y 50; P. GÓMEZ CRESPO, F. BARBOSA, M.^a D. LÓPEZ-CANIEGO y M.^a A. MARTÍNEZ ARANDA, «La integración de los inmigrantes: conceptualización y análisis», en *Puntos de Vista*, núm. 3, Publicaciones del Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid, 2005, pp. 11 y 12. Esta revista puede ser consultada vía Internet en la página web: <http://www.munimadrid.es/Principal/monograficos/ObservatorioMigra/default.htm>.

⁵ Existen otros enfoques para el estudio de la integración, dependiendo del objeto de estudio de la disciplina científica que se trate, como los que contempla la Sociología (estructural-funcionalista, interaccionista, etc.), los de tipo culturalista, etc. Para una comparación de las principales perspectivas de estudio de la integración, vid. R. APARICIO y A. TORNOS, *Estrategias y dificultades características en la integración social de los distintos colectivos de inmigrantes en la Comunidad de Madrid*, Comunidad de Madrid, Consejería de Servicios Sociales, 2000, pp. 11-18.

⁶ Cfr. M. PAJARES, *La integración ciudadana: una perspectiva para la inmigración*, Icaria, Barcelona, 2005, p. 99. Este autor, en un trabajo anterior, anticipaba que el significado de «integración social» remite precisamente a la integración en una sociedad, lo que se traduce en «ser parte de la sociedad receptora y no algo al margen de la misma. Y lo que precisamente debe hacerse es ampliar el alcance de la integración (...) dando al término los contenidos que debe tener, es decir, que los inmigrantes entren a formar parte de la sociedad receptora sin exclusiones en ningún terreno, compartiendo los mismos derechos y obligaciones que el resto de la población. En los derechos es donde están las bases de la integración: en que sus posibilidades de acceso al trabajo sean las mismas que las de los demás, que puedan acceder a la educación en las mismas condiciones, que no padezcan restricciones en el acceso a los servicios, que tengan las mismas posibilidades de participación en los asuntos públicos que sus vecinos, etc.»; cfr. M. PAJARES, «Políticas sociales de integración de los inmigrantes», en *Documentación Social*, núm. 121, 2000, p. 120.

⁷ Cfr. C. GIMÉNEZ, «¿Qué entendemos por integración de los inmigrantes? Una propuesta conceptualizada», en *Entre Culturas, Boletín del Programa de Inmigrantes de Cáritas*, núm. 7, 1993, p. 13 (también publicado en *La Farola*, núm. 10, 1995, p. 11). En la misma línea figuran las definiciones de otros autores, como TORRES, que mantiene que la integración es «el proceso de incorporación de los inmigrantes a la sociedad española en igualdad de condiciones, derechos y deberes con los nacionales, mediante el cual puedan llegar a ser participantes activos de la sociedad de acogida, conformando también la vida social, económica y cultural, sin que se les imponga el precio de su renuncia a su cultura de origen»; cfr. F. TORRES, *La integración de los inmigrantes...*, ob. cit., p. 51;

En síntesis: desde la perspectiva jurídico-política, la integración de los inmigrantes implica un objetivo último, que no es otro que la igualdad de derechos y deberes entre inmigrantes y autóctonos. Dicho en otras palabras, el fin de la integración es la igualdad jurídica entre los ciudadanos (sean nacionales o no) que residen en un Estado o en una Comunidad Autónoma. Sin embargo, este proceso integrador ha de ser respetuoso con los elementos diferenciadores, de índole cultural, que porten los inmigrantes y que constituyan parte de su identidad.

De ahí que podamos señalar que en el proceso de integración surgirán problemas y desafíos, derivados de la necesidad de armonizar las manifestaciones o prácticas (culturales, religiosas, etc.) que sean consideradas por los inmigrantes como parte de su identidad (individual o colectiva como grupo), por ser vividas y sentidas como parte integrante de ésta (convicciones) o del derecho de libertad religiosa, con las condiciones que fundamentan el Estado democrático, y especialmente con la laicidad, que son las que posibilitan la paz social y en última instancia el mismo objetivo de la integración: la igualdad desde la máxima libertad.

En definitiva: un enfoque de este calibre conlleva que a lo largo del proceso de integración aparecerán temas cuyo tratamiento será ineludible, entre los que destacan, en nuestro ámbito de estudio, los siguientes: la articulación del derecho de libertad de conciencia y el respeto a la diferencia como exigencias del proceso de integración, y los límites que la misma integración ha de establecer al ejercicio de la libertad de conciencia y la diferencia; la revisión del concepto de ciudadanía y la participación política que conlleva el proceso de integración; e indudablemente el papel activo que han de desempeñar tanto los inmigrantes como la sociedad receptora en este proceso.

A la hora de determinar el grado de integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras que vamos a tratar estudiaremos, con carácter previo, la concepción de integración manejada en cada caso concreto, y tras el análisis de los problemas detectados y de los instrumentos ensayados para la consecución de la misma podremos evaluar el grado de integración realmente alcanzado.

Una segunda clarificación a realizar se refiere a la diferencia entre el concepto de «integración» y el de «asimilación», términos frecuentemente utilizados como antónimos, pero que ocasionalmente son también confundidos. La asimilación o asimilacionismo «constituye una propuesta de uniformización cultural: se propone y se supone que los grupos y minorías van a ir adaptando la lengua, los valores, las normas, las señas de identidad de la cultura dominante y, en paralelo, van a ir abandonando

y la de DE LUCAS: «Entiendo por integración un proceso guiado por el objetivo de la equiparación en el reconocimiento jurídico, en la ciudadanía, lo que no supone la clonación, sino el reconocimiento de la igualdad en la diferencia»; cfr. J. DE LUCAS, *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*, Madrid, Temas de Hoy, 1994, p. 127.