

# LA PARTICIPACIÓ DELS IMMIGRANTS I LES MINORIES ÈTNiques A LES CIUTATS EUROPEES

Fundació CIREM (centre d'Iniciatives i Recerques Europees a la Mediterrània)

## MONOGRAFIES

*L'Ajuntament de Barcelona (Sector de Serveis Personals) va encarregar un estudi a la Fundació CIREM per tal de conèixer experiències de participació dels immigrants a les ciutats europees. Publiquem ara un resum d'aquell Informe, realitzat l'any 1998, sobre la base d'un qüestionari contestat per 12 ciutats europees (Anvers, Bolònia, Bradford, Charleroi, Genk, Madrid, l'Haia, Newcastle, Palerm, Rotterdam, Southwark-Londres i Barcelona). Totes aquestes ciutats han participat en el Programa Europeu LIA, impulsat per la Comissió Europea i que té per objectiu fomentar la integració i la participació de la població immigrant.*

### Objectius i metodologia de l'informe

El programa LIA (Local Partnership for Integration Action) és una iniciativa europea que neix amb l'objectiu d'identificar els problemes prioritaris de les ciutats europees i fomentar l'acció local integrada i innovadora per a la integració dels immigrants i les minories ètniques. Per a això es proposa promoure accions de cooperació a través de xarxes, en l'àmbit local però també nacional i europeu, per posar a disposició de les ciutats participants els resultats, tant dels projectes locals com de la cooperació entre les xarxes.

El Programa LIA va començar l'estiu del 1996, integrat per tres xarxes europees de ciutats: *Eurocities*, *Elaine* i *Quartiers en Crise*, per donar suport a projectes pilot innovadors centrats en els

immigrants i les minories ètniques de les àrees urbanes. La Comissió Europea va proposar finançar la iniciativa de les tres xarxes amb la finalitat de contribuir a crear projectes que permetessin millorar les situacions locals i establir vies de col·laboració per associar-se i així aconseguir objectius comuns.

Aquesta iniciativa pretén contribuir al desenvolupament conceptual i pràctic en relació amb el foment de les relacions comunitàries i la integració dels immigrants en les zones urbanes. Per aconseguir-ho, LIA intenta promoure l'acció local i estimular el coneixement mutu entre diferents grups, de manera que les accions empreses a cada lloc es puguin millorar. La necessitat fonamental dels immigrants i les minories ètniques és eliminar barreres que impedeixen accedir a una participació activa en la vida ciutadana, a un habitatge digne, a una formació acadèmica adequada, als mitjans de promoció, als serveis i a la seguretat social. Alguns governs locals han posat en funcionament diversos programes i procediments, però el problema es continua agreujant. Cal que les administracions locals, les associacions i altres organitzacions que representen els immigrants i les minories ètniques treballin en comú d'una manera molt més efectiva aplicant enfocaments innovadors. Els projectes locals haurien de fer una atenció especial a les accions dutes a terme per les autoritats d'aquest àmbit tenint en compte les pràctiques seguides per altres administracions locals europees, especialment aquelles que compten

amb el suport d'una participació ciutadana àmplia. Així mateix, cal garantir una gestió, una execució i una avaluació eficaces dels projectes, amb la finalitat de maximitzar el procés d'aprenentatge i de transmissió de coneixements en l'àmbit europeu.

Les tres xarxes que treballen en cooperació en el marc del Programa LIA i cadascuna han identificat una àrea d'acció prioritària en el cap de la integració dels immigrants i de les minories ètniques a la ciutat:

- EUROCIITIES: participació dels immigrants i les minories ètniques en els processos polítics locals.

- ELAINE: foment de l'autoocupació i la creació de nous llocs de treball per part dels immigrants i les minories ètniques.

- QUARTIERS EN CRISE: promoció i millora de l'accés als serveis públics per part dels immigrants i les minories ètniques.

Aquest informe, *Participació ciutadana dels immigrants i les minories ètniques en les ciutats europees*, s'emmarca dins de l'acció específica de la xarxa Eurocities (participació política) amb la finalitat de comptar amb un dictamen o informe sobre la situació de les iniciatives de les ciutats que hi ha en aquest camp, i paral·lelament incrementar el transvasament d'informació entre tots els participants del Programa LIA. L'informe pretén assolir un diagnòstic sobre "l'estat de la situació" pel que fa a les iniciatives existents a les ciutats del programa LIA en l'àmbit de la participació polí-

tica i democràtica dels immigrants residents a les ciutats. Aquesta anàlisi s'ha plantejat per al conjunt de les 24 ciutats del LIA i no solament per a la xarxa Eurocities (directament implicada en l'àrea de participació política). Per a això es dissenya un qüestionari que posteriorment s'envia al conjunt de ciutats. Les autoritats locals que reben el qüestionari són les següents: de la xarxa *Quartiers en Crise*: Anderlecht, Charleroi, Frankfurt de l'Oder, Marsella, Nàpols, Sarcelles, Southwark, Toledo i Torí; de la xarxa *Elaine*: Århus, Anvers, l'Haia, Genk, Newcastle, Sheffield i Utrecht; de la xarxa *Eurocities*: Barcelona, Bolònia, Bradford, Lisboa, Madrid, Palerm i Rotterdam.

Les respostes han estat disperses, tot i que, en general, han permès reunir una informació quantitativa i qualitativa de molt interès per als objectius d'aquest informe. Aquest resum inclou els apartats generals de l'estudi, que emmarquen la realitat de la immigració a les ciutats europees, la situació política dels immigrants als diferents països i els mecanismes de participació directa o indirecta que han posat en marxa els ajuntaments de les ciutats objecte d'estudi. L'Informe original inclou, a més a més, una fitxa-resum de la situació ciutat per ciutat, i es pot sol·licitar, si es desitja, a la Gerència de Serveis Personals de l'Ajuntament de Barcelona.

L'informe ha estat promogut per l'Ajuntament de Barcelona en qualitat d'organisme coordinador de la xarxa Eurocities dins del Programa LIA, amb l'objectiu de millorar el coneixement de

les ciutats sobre les experiències en curs, i per afavorir el transvasament d'informació entre els participants del LIA. L'elaboració tècnica l'ha dut a terme el CIREM (Centre d'Iniciatives i Recerques Europees a la Mediterrània) de Barcelona.

En definitiva, per tant, el document no pretén tenir valor exhaustiu en aquest camp, ni encara menys valor estadístic, però és una mostra significativa de les iniciatives i els programes d'un grup de ciutats per millorar la participació política i democràtica dels immigrants i les minories ètniques que hi viuen.

### **La problemàtica i el context de l'informe**

La immigració a Europa i la ciutat multicultural

El desenvolupament desigual a escala mundial i la globalització econòmica i cultural afavoreixen un procés intens de mobilitat de poblacions. Cal afegir-hi els èxodes provocats per guerres i catàstrofes i, a Europa, la pressió de les poblacions de l'Est que han adquirit el dret a viatjar. Europa occidental presenta una situació diversificada pel que fa a moviments migratoris. Si observem l'evolució de la població estrangera que viu a Europa entre 1950 i 1990 podem constatar que França i el Regne Unit tenien una proporció menor de població estrangera el 1990 que el 1982. La mitjana per al total de la població europea és d'un 4,5% d'estrangers.

La necessitat de mà d'obra no qualificada a Europa continuarà incrementant i això afavoreix, sens dubte, la immigració. Caldran més treballadors durant les pròximes tres dècades. La població activa europea caurà de 145 milions a 137 milions. L'envelliment de la població europea és un altre factor a favor de la immigració. La població activa dels països pobres creixerà en el període 1975-2000 en 140 milions, mentre que als països desenvolupats creixerà en 6 milions. Encara hi haurà pressió demogràfica dels països del Magrib, amb un augment de la taxa de creixement de les poblacions actives entre 1990 i el 2000 del 2,7% a Tunísia i del 3,7% a Algèria. Europa continua i continuarà essent atractiva per als immigrants no comunitaris.<sup>1</sup>

Els increments significatius durant la dècada dels vuitanta es van produir sobretot a Alemanya, Àustria, Holanda i Suècia, fonamentalment a causa de l'influx de refugiats de l'est d'Europa. Els darrers anys es detecta, també, un creixement de la immigració del sud (Magrib) als països mediterranis (Itàlia i Espanya). Malgrat que les xifres de població estrangera no són tan elevades, l'opinió pública en té una percepció diferent. S'està produint una mutació creixent de la composició ètnica de les societats europees a partir dels immigrants que van arribar durant el període d'alt creixement econòmic dels anys sei-

---

1. VIDAL, Annie, University of Grenoble (Clare), a *Studies and texts*, núm. 25, Consell d'Europa: La ciudad multicultural, 1993.

xanta. És evident que les taxes de fertilitat dels estrangers són molt superiors a les dels països europeus de residència. El diferencial de fertilitat augmentarà amb el pas del temps. El que s'està produint és una diversitat ètnica creixent d'Europa que no acaba d'assumir aquesta diversitat. Ja no es tracta d'immigrants (guest workers), sinó de residents d'origen ètnic no europeu. Per exemple, l'increment de la població al Regne Unit entre 1981 i 1990 va ser només d'un 1% per als blancs, mentre que va ser del 23% per a les minories ètniques. Passa una cosa semblant en altres països europeus. Dos terços dels estrangers de França i dels Països Baixos són d'origen no europeu.<sup>2</sup>

El reagrupament familiar, que és indicador d'una transició de treballadors immigrants que intenten retornar als seus països, típica dels anys seixanta, s'orienta cap a una immigració amb més presència de dones, que és indicativa d'un desig de permanència més gran. En aquest cas els països receptors han de mirar la població immigrant com a permanent, amb tot el que això implica: resoldre problemes d'habitatge, d'ocupació, d'educació.

Cal afegir-hi la concentració espacial de les minories ètniques a les ciutats, particularment a les grans ciutats i en barris específics de les grans ciutats, en els quals arriben a constituir fins i tot la majoria de la població. La segregació espacial de la ciutat a partir de les característiques ètniques i culturals de la població és un tret d'importància crei-

xent, característic de les nostres societats urbanes. Al Regne Unit, tot i que Londres només representa el 4,7% de la població, s'agrupa el 42% de la població de minories ètniques, concentrades particularment en alguns districtes. Es caracteritzen per un nivell educatiu baix i una taxa d'atur més alta. A Holanda, els estrangers només són un 5% de la població total, però a Amsterdam, Rotterdam, l'Haia i Utrecht aquest percentatge oscil·la entre el 15 i el 20%, i als barris antics d'aquestes ciutats puja fins a un 50%. A Bèlgica, la proporció d'estrangers és del 9%, però a la ciutat d'Anderlecht arriba al 26% i en alguns dels seus barris aquesta proporció arriba al 70%.<sup>3</sup>

En suma, els països europeus, com a conseqüència de dècades d'immigració, han esdevingut societats multiculturals. Així mateix, en la mesura que els immigrants i les minories ètniques resultants es concentren a les grans ciutats, les polítiques de tractament de la immigració i de respecte del multiculturalisme constitueixen un component essencial de les noves polítiques municipals.

El problema de la immigració i de les minories ètniques residents a les ciutats europees no es pot deslligar dels problemes generals que avui afecten els nuclis urbans, tant els europeus com els d'altres continents. Alguns d'aquests problemes del context urbà ens permeten enquadrar millor el tema d'aquest informe. En aquest marc cal subratllar la tendència a la dualització social i territorial de la ciutat moderna. Aquesta tendència concentra les funcions econò-

miques i l'ocupació en determinades àrees i grups socials de la ciutat, connectats a una economia global que es basa en els fluxos d'informació. Aquests nuclis conviuen amb altres espais, desconectats de l'economia global i on resideixen els grups socials fràgils o desfavorits, on s'acumulen els problemes d'exclusió social (atur, habitatge en mal estat, falta de serveis, etc.). Aquests espais i sectors socials es concentren a les perifèries o als centres històrics. La dinàmica de tots dos processos va paral·lela, i es produeix un deteriorament important de la cohesió social i territorial de les nostres ciutats. Des d'aquest angle, els fluxos migratoris i de minories ètniques residents a les ciutats se sumen a aquest segon espai exclòs de les ciutats i en molts casos el reforcen, com és el cas de barris amb una concentració alta de residents estrangers. És per això que el problema de la integració (social, política i cultural) de les minories ètniques i dels immigrants a la ciutat és un component d'un procés més ampli d'exclusió social i territorial urbana que afecta també poblacions autòctones residents a les ciutats.

La segona dimensió que emmarca el nostre tema és el govern de les ciutats. Actualment, els nous problemes de les ciutats sembla que exigeixin una innovació democràtica per part dels governs locals, davant la crisi de les entitats col·lectives i de participació en les insti-

---

2. STALKER, P. *The Work of Strangers. A Survey of International Labour Migration*, Organització Internacional del Treball, Ginebra, 1994.

3. Consell d'Europa, 1993.

tucions representatives i els partits polítics. Això es pot comprovar a través dels elevats índexs d'abstenció electoral i del desinterès per la vida política, fenòmens analitzats àmpliament. En aquest context, l'àmbit local és un marc adequat per experimentar i desenvolupar noves fórmules de representació, de descentralització territorial de les decisions, de participació en la gestió de programes públics, etc. Sembla necessària una renovació democràtica des del principi de proximitat per gestionar la complexitat urbana del nostre temps. Aquest principi s'ha de complementar amb el de cooperació social entre el sector públic local i els ciutadans. No n'hi ha prou amb les polítiques públiques, ja que mai no comptaran amb tots els recursos necessaris ni poden construir exclusivament unes formes de gestió adequades a les noves demandes socials.

Aquesta necessitat d'innovació s'ha de concretar en l'assumpció de competències i funcions a escala local que permetin aplicar polítiques integrades. No es poden abordar amb eficàcia els problemes d'habitatge, pobresa, medi ambient, educació i ocupació, etc. mitjançant polítiques d'organismes sectorials. Això planteja la necessitat de definir noves formes de gestió dels governs locals.

Cal subratllar que la pluriètnicitat i la multiculturalitat són fonts de riquesa econòmica i cultural per a les societats urbanes. N'hi ha que estan alarmats per la desaparició de l'homogeneïtat social i per les tensions socials que genera la

nova situació. Però cal acceptar la nova realitat: les nostres societats, en totes les latituds, són i seran multiculturals, i les ciutats concentren el nivell més alt de diversitat. Sembla necessari aprendre a conviure en aquesta situació, saber gestionar l'intercanvi cultural a partir de la diferència ètnica i posar remei a les desigualtats sorgides de la discriminació. Són, en tot cas, dimensions essencials de la nova política local en les condicions de la nova interdependència global.

#### Els drets polítics dels immigrants i les minories ètniques

És evident que la millor manera de participació política dels immigrants és el dret al vot o el dret de presentar-se a les eleccions locals, regionals i nacionals. Les autoritats locals reconeixen sovint la necessitat de donar dret de vot als residents estrangers.

Fins ara, un nombre limitat de països de la Unió Europea han acordat el dret a vot i a presentar-se a les eleccions locals per part dels residents originaris de països de fora de la UE o dels anomenats països tercers. Es tracta de Dinamarca, Irlanda, els Països Baixos, Finlàndia i Suècia. La principal condició que es posa és que aquests estrangers hagin residit legalment als països hosts durant un cert període, que varia entre tres i cinc anys. En altres països, com al Regne Unit i Portugal, certes categories específiques de residents estrangers tenen dret a vot. Es tracta habitualment

de persones originàries de les antigues colònies.

És important destacar que els drets electorals van lligats essencialment a la qüestió de la nacionalitat. Hi ha grans diferències entre els diferents països europeus pel que fa a les exigències vinculades a la nacionalització. El fet d'estar nacionalitzat implica que es tenen els mateixos drets que qualsevol altre ciutadà, inclosos els drets al vot.

Un factor important, pel que té de significatiu en aquest àmbit, és l'entrada en vigor de la Directiva 94/80 de la Unió Europea, que obliga a atorgar el dret a vot en les eleccions locals a tots els ciutadans comunitaris. Al quadre següent es resumeix la situació legal actual als diferents estats membres de la Unió Europea.

Al Regne Unit, la combinació de les lleis de ciutadania i protecció a les minories ètniques és única a la Unió Europea. Cal destacar la llei contra la discriminació racial (Race Relations Act) de 1976, que crea un organisme encarregat de vetllar pel seu compliment: The Commission for Racial Equality. El problema es planteja no tant pel que fa a l'existència dels drets per a les minories ètniques, sinó a l'exercici d'aquests drets. N'és un exemple l'existència de necessitats específiques. Les dones de Bangla Desh tenen limitat el fet de sortir de casa, per tant han de tenir accés a determinats serveis a la llar mateixa.

A Holanda, la llei actua contra el racisme i la discriminació. Els empresaris estan obligats a informar sobre el nom-

**Taula 1**  
**Dret al vot en l'àmbit local per als ciutadans de països membres de la UE i de països tercers**

País	Tots els ciutadans de la UE	Tots els ciutadans de països tercers	Grups específics	Condicions
Suècia	•	•	X	Ciutadans de països del Consell Nòrdic
Finlàndia	•	•	•	
Dinamarca	•	•	X	
Irlanda	•	•	X	
Regne Unit	•	X	•	Ciutadans del Commonwealth britànic i ciutadans irlandesos
Països Baixos	•	•	X	País que ha acordat els mateixos drets als ciutadans portuguesos
Bèlgica	X	X	X	
Luxemburg	•	X	X	
Alemanya	•	X	X	
Àustria	○	X	X	
França	X	X	X	
Espanya	•	X	X	
Portugal	•	X	•	
Itàlia	•	X	X	
Grècia	○	X	X	

Font: European Centre for Work and Society, *Participation politique des immigrés au sein de l'administration communale*, Workshop Elaine de Stuttgart, novembre 1997.  
 •= Països en els quals ja s'aplica. ○ = Actualment es du a terme la regulació legal. X = Països en els quals no s'aplica (juny 97).

bre de treballadors no holandesos de la seva empresa. Els immigrants tenen dret a rebre educació en la seva llengua materna i els mateixos drets d'exercici religiós que els holandesos. Els estrangers que han viscut legalment més de cinc anys a Holanda tenen dret al vot i a ser electes a les eleccions municipals.

El 1975, Suècia va ser el primer país a instaurar el dret al vot per als immigrants. Un estudi suec ha mostrat que la participació electoral dels immigrants tendeix a ser feble, de manera que passa del 60% els anys setanta al 41% a començament dels noranta. Aquest estudi considera que la participació política està directament lligada al grau d'implicació general de la societat. Altres experiències fetes en altres països també van en aquesta direcció.

Les ciutats europees i la integració democràtica i cívica de la població immigrant

Atès que la major part dels immigrants tendeixen a establir-se a les grans ciutats i que constitueixen una part important i creixent de la població, les autoritats locals són, en general, més favorables a la seva participació política que els governs nacionals. Com que les ciutats han de respectar la legislació nacional, en la major part dels casos restrictiva quant a la participació política, els municipis han buscat alternatives amb la finalitat de permetre que els immigrants no nacionalitzats s'expressin (indirectament) en l'àmbit de la política local. Això ha portat, en nombroses ciutats, la creació de consells consultius. Pel que fa a

composició i competències, els consells consultius presenten gran diversitat. El més rellevant és que les autoritats locals els reconeixen oficialment i s'integren en els procediments de presa de decisió dels governs locals. N'hi ha molts de compostos per immigrants o que tenen caràcter mixt, incloent la participació de regidors municipals. Organitzacions independents, una comissió municipal o els partits polítics poden proposar-hi els candidats. En altres casos és el consell municipal el que nomena els membres del consell consultiu. Una altra forma de participació consultiva és la creació del regidor adjunt. Es tracta d'un representant de la comunitat immigrada que participa en les deliberacions del consell municipal i que té els mateixos drets que els altres membres, llevat del dret a vot.

L'objectiu principal dels consells consultius és potenciar un diàleg entre les comunitats d'immigrants i aconsellar les autoritats locals sobre els temes que els preocupen. A més tenen la funció de fer que les autoritats locals prenguin consciència de les necessitats de la comunitat immigrant. Els consells consultius s'impliquen principalment en les polítiques a favor dels immigrants en general, en l'educació, la cultura, l'esport, l'habitatge, la sanitat i l'ocupació.

Es pot afavorir la participació per altres procediments més tradicionals que es fan servir de la mateixa manera per altres ciutadans, com ara les associacions, els sindicats, les comissions escolars, etc. La participació activa en aquestes organitzacions implica un cert grau d'influència en la política local.

Altres formes de participació són, per exemple, les assemblees de barri, on tots els residents a la zona poden participar, fins i tot els immigrants. A més, la major part dels governs locals consulten les associacions i/o experts d'origen immigrant sobre els diferents problemes que afecten les seves comunitats.

Les experiències dels consells consultius sovint són limitades. Moltes vegades es constata falta de continuïtat, domini excessiu en els debats de grups o individus nacionals, falta d'intercanvis de formació entre els membres, falta d'oportunitats de cooperació o falta de membres actius.<sup>4</sup>

Al Taller de la xarxa Elaine sobre "Participació política dels immigrants en l'administració local", desenvolupat a

Stuttgart entre els dies 20 i 22 de novembre de 1997, es van fer una sèrie de recomanacions per millorar l'eficàcia dels consells consultius:

- L'ordre del dia de les sessions del consell l'hauran d'elaborar les associacions d'immigrants.

- Els representants polítics (regidors i/o alcalde) han de participar en les sessions.

- Cal rigor en la informació transmesa.

- Cal fer un seguiment dels acord i les propostes.

- Cal donar suport a la formació de les associacions.

- Cal fer un abordatge de problemes concrets.

- Cal una organització eficaç.

El nivell de participació dels immigrants varia molt entre una ciutat i una altra i entre un país i un altre. En la major part de les ciutats el nombre d'immigrants va a l'alça. Tot i això, els responsables polítics consideren, en general, que el nivell de participació actual és insuficient. El nivell de participació política sembla relativament elevat a les ciutats del Regne Unit, on els grups d'immigrants sovint són militants en aquest camp. Les ciutats belgues i alemanyes manifesten que l'absència de dret a vot per als ciutadans estrangers és l'obstacle principal per a la participació activa.

Nombrosos immigrants no se senten còmodes als circuits convencionals de la participació política directa. Sovint no s'integren en la cultura dels partits polítics. A més, les diferències culturals i

la falta d'implicació en els partits polítics hi tenen un paper evident. En molts casos, els immigrants tenen el sentiment que la política és un "assumpte dels altres", i no es refien dels polítics, que no representen els seus interessos com a grup.

Les forces polítiques són conscients del poder electoral de les minories ètniques i tenen en compte els seus interessos en els programes i les candidatures (per exemple el Partit Laborista). Pel que fa a la relació de les minories ètniques amb els partits, al Regne Unit els líders de les minories ètniques "negocien" la seva inclusió a les llistes electorals en representació de les seves comunitats. Per exemple, a Leicester, d'un total de 56 regidors, n'hi ha 16 que pertanyen a minories ètniques. En altres casos, com a França, els immigrants són candidats en qualitat d'individus i d'adherents a la ideologia del partit. A Holanda, on la participació electoral de les minories ètniques és similar a la dels holandesos, entorn d'un 45%, els partits progressistes inclouen a les candidatures membres de les minories ètniques i en algunes ciutats hi ha alcaldes surinamesos i turcs.

El Partit dels Verds, a Stuttgart, proposa iniciatives creatives a favor de la participació política dels immigrants a les ciutats com ara incloure candidats de minories ètniques a les llistes, tot i que no puguin ser escollits.

---

4. European Centre for Work and Society, *Participation politique des immigrés au sein de l'administration communale*, Workshop, Elaine, Stuttgart, novembre 1997.



En el taller esmentat de la xarxa Elaine a Stuttgart, també s'apuntaven altres propostes per millorar la participació de les minories ètniques de les ciutats. Entre d'altres, hi ha les següents:

- Potenciar les associacions de minories ètniques.

- Afavorir que les persones que pertanyen a minories ètniques participin en les associacions locals.

- Donar suport informatiu segons necessitats concretes.

- Disposar de professionals especialitzats, com ara mediadors, per al suport a la integració.

- Fomentar el *lobbying* davant de les institucions i entitats locals (sindicats, associacions, partits, institucions públiques) perquè incorporin persones de minories ètniques i perquè n'assumeixin les problemàtiques.

De tota manera, el nivell de participació política generalment és més elevat en aquelles ciutats on els immigrants tenen dret a vot. Això confirma la idea que l'atorgament del dret al vot als immigrants és el mitjà més eficaç de promoure la igualtat en el camp de la participació política. Però també es pot afirmar que l'impuls d'uns altres mitjans complementaris, com ara les campanyes de sensibilització per estimular la participació, poden donar bons resultats. La creació de consells consultius és una solució intermèdia amb la finalitat de potenciar un diàleg entre les autoritats locals i les comunitats d'immigrants. Alhora, els immigrants mateixos i les seves organitzacions han de tenir un paper rellevant

en tots els esforços dirigits a fer créixer la participació política.

És important, a tots els efectes d'aquesta anàlisi, considerar dues dimensions diferents pel que fa a la participació política. En primer lloc, tot allò referent a la legislació que genera drets, en aquest cas el dret al vot i a la participació plena en la vida democràtica, incloent-hi el dret a ser electe. Els drets polítics són la base que regula la participació política dels immigrants, i els països que reconeixen aquest dret han estès la ciutadania democràtica a tota la població. És evident que es tracta d'un aspecte fonamental en la mesura que reconeix l'immigrant com a ciutadà de ple dret. En aquest sentit, el dret a vot per als immigrants o residents que pertanyen a una minoria ètnica elimina un dèficit democràtic. La segona dimensió és la que fa referència a l'exercici d'aquest drets, un cop atorgats per la llei. Aquí entrem en un àmbit diferent d'anàlisi en la mesura que el dret no assegura la participació efectiva, ja que es pot fer ús d'aquest dret o no fer-ne. Aquesta dimensió no solament afecta els immigrants amb dret a vot, sinó tots els ciutadans. Els elevats índexs d'abstenció i el desinterès pels afers polítics és una tendència creixent a les societats europees, i per a alguns analistes cal aprofundir en nous mecanismes de participació democràtica i d'implicació dels ciutadans en la vida col·lectiva de les nostres ciutats. Com s'ha vist a través d'aquest informe, la participació entre les persones de minories ètniques que disposen de drets polí-

tics en els processos electorals encara és més baixa que entre els ciutadans autòctons.

És per això que cal analitzar específicament en el cas dels immigrants els problemes vinculats a l'exercici dels drets polítics adquirits. D'una banda, cal posar atenció al possible interès menor dels immigrants pels assumptes polítics locals. En molts casos, per exemple, als països del Magrib, la cultura, les tradicions, i les relacions entre els ciutadans i l'estat es troben lluny dels hàbits i procediments de les democràcies occidentals. De l'altra, a causa de les circumstàncies en què viuen la major part dels immigrants, les eleccions i la vida política en general no són de primer interès, ja que els problemes d'habitatge, ocupació i accés als serveis resulten apressants per a aquestes persones.

La participació política  
i la seva articulació  
amb altres àmbits d'integració

La participació política i democràtica dels immigrants en la vida cívica de les ciutats no es pot deslligar d'altres problemàtiques que els afecten i que fan referència a la seva integració global en la vida ciutadana. Resulta particularment complex separar els diferents aspectes de la integració. És cert que els immigrants podran lluitar per condicions de vida millors i per polítiques d'ocupació favorables en la mesura que disposin de drets cívics i democràtics. Però les condicions de vida pèssimes en què viuen la major

part i els alts nivells d'exclusió que pateixen no afavoreixen, ni molt menys, la seva preocupació i motivació per donar prioritat al reconeixement d'aquests drets. Això es pot comprovar de forma efectiva en aquelles ciutats amb immigració més recent, i que per tant es troben en una situació d'instabilitat i precarietat més gran, com és el cas de les ciutats del sud d'Europa. En aquests casos, les prioritats per als immigrants tenen a veure bàsicament amb la integració social i econòmica (habitatge, ocupació, etc.) o fins i tot amb la resolució dels problemes jurídics (permisos, residències, etc.). En aquest context, les iniciatives a favor de la participació política i cívica, així com la presència d'associacions representatives, tendeixen a ser febles i precàries. A la inversa, a les ciutats del nord d'Europa, el fet que l'assentament d'immigrants i minories ètniques vingui de més antic tendeix a produir l'efecte contrari: més participació política i fortalesa de les entitats cíviques d'immigrants. Però, alhora, hi ha més reconeixement i acceptació de la presència d'immigrants per part de la societat local, la qual cosa també reforça aquesta tendència.

Aquesta interrelació entre els diferents àmbits de la integració, inclosa la participació política i democràtica com a forma plena d'integració, ha estat plenament considerada en aquest informe, que ha tingut en compte diversos aspectes sobre la situació dels immigrants en les ciutats participants. Entre d'altres, l'informe recull dades diferents sobre polítiques, iniciatives i programes

adreçats a millorar les condicions de vida dels immigrants: polítiques d'ocupació, habitatge, educació i integració cultural.

D'alguna manera, aquests són els àmbits d'interès dels immigrants, i pels quals estan disposats a participar en la vida cívica de les ciutats. Cal tenir en compte, per exemple, que l'aprenentatge de la llengua autòctona és un aspecte crucial per a la promoció efectiva dels drets ciutadans dels immigrants i les minories ètniques. Així mateix, la presència d'associacions i els nivells d'autoorganització dels immigrants, i també les polítiques per donar-hi suport han estat considerades especialment en aquest informe, sense oblidar les polítiques i les iniciatives que hi ha per combatre el racisme i la discriminació racial.

### **Participació política dels immigrants a les ciutats europees. Estudi de casos**

Resum de la situació i les accions de les ciutats enquestades

La situació local de les ciutats mostra una diferència entre les que pertanyen a països amb una llarga tradició d'immigració, com el Regne Unit, Holanda i Bèlgica, i les que pertanyen a països del sud d'Europa, com Espanya i Itàlia. Aquestes diferències s'expressen sobretot en l'existència o no del dret al vot i el dret a ser electe, com és el cas d'Holanda i el Regne Unit. Totes les ciutats enquestades, tanmateix, demostren una gran activitat en aquest camp i expressen així

una voluntat política i institucional per la integració dels immigrants i les minories ètniques en la vida de la ciutat. Vegem algunes de les característiques més significatives de les situacions locals.

#### *a) El perfil de la immigració i les minories ètniques a les ciutats*

Destaca el percentatge molt elevat de la presència de minories ètniques i immigrants en algunes ciutats: l'Haia, amb el 37% de residents no holandesos (tot i que un 10% són ciutadans comunitaris); Bradford, amb un 18,8%; un 22% a Genk, i un 28,3% a Southwark. A Palerm assoleix gairebé un 14%, i a totes les altres ciutats aquesta xifra no arriba al 10%. L'origen nacional dels immigrants i les minories ètniques varia segons els fluxos d'immigració de les excolònies: surinamesos i antillans en el cas de les ciutats holandeses; paquistanesos, indis i bengalís en el cas de les ciutats britàniques. Els immigrants turcs tenen una presència important a les ciutats del Nord (immigració econòmica dels anys seixanta) i també ho és la procedent dels països del Magrib, més recent, i la procedent de l'exIugoslàvia i d'altres països de l'Europa de l'Est, tot i que en aquest cas és més minoritària.

Totes les ciutats coincideixen a afirmar que la situació socioeconòmica dels immigrants és molt precària i que tenen greus problemes per a la integració social. Problemes de pobresa, atur, habitatges precaris, desconeixement de la llengua local i qualificacions professionals baixes són els aspectes més esmen-



tats per les ciutats. Cal afegir-hi la discriminació, l'assetjament racial i el racisme en molts casos.

A totes les ciutats hi ha xarxes d'associacions d'immigrants i minories ètniques tot i que amb pes i importància diferents. També aquí es palesa la història de la immigració i de la presència de minories ètniques a cada ciutat. En molts casos les associacions formen un nucli entorn d'alguna organització de segon grau que actua com a entitat coordinadora. La força d'aquestes associacions depèn, en gran mesura, de l'antiguitat dels immigrants a la ciutat. En molts casos es tracta d'associacions febles, fragmentades i inestables, com és el cas de Palerm, Madrid o Barcelona.

#### *b) Els organismes municipals de consulta i participació*

Les ciutats s'han dotat, en la majoria dels casos, d'instruments i mitjans per fomentar la participació dels immigrants i les minories ètniques en la vida local. Aquests organismes tenen una funció doble. D'una banda representen els col·lectius i les associacions d'immigrants que hi ha a la ciutat, i de l'altra serveixen com a organismes de consulta i proposta per a la interlocució amb els governs locals. És el cas del Racial Equality Council a Bradford i Newcastle, que fan de nucli de les associacions de minories ètniques, del Comitè de Suport a les Associacions de Genk, que aplega 42 associacions, del Forum Metropolitano delle Associazioni di cittadini non-comunitari de Bolonya, el Consell Municipal de les Persones Immi-

grades, de creació recent a Barcelona, o la promoció d'una assemblea consultiva que aviat aprovarà l'Ajuntament de Palerm. Aquests organismes són reconeguts formalment per part dels ajuntaments per facilitar que els immigrants s'impliquin en els diversos assumptes de la ciutat i específicament en les polítiques que afecten directament els col·lectius d'immigrants i les minories ètniques. A Bolonya, fa poc que s'han instaurat les figures del regidor adjunt i el regidor adjunt de barri com a representants de les minories ètniques al consell municipal.

#### *c) Les eleccions locals i el vot dels immigrants*

D'entre les ciutats enquestades, només a les holandeses i les britàniques existeix el dret electoral per als immigrants a les eleccions locals. Així, a Bradford, dels 90 regidors del consell municipal n'hi ha 12 que pertanyen a minories ètniques. A Rotterdam, 11 regidors de minories ètniques han estat electes a les darreres eleccions locals, i mitjançant accions específiques s'estimula l'augment del nombre de candidats. A l'Haia només el 50% dels immigrants amb dret a vot exerceix aquest dret. Tot i això, es percep un canvi, i per a les pròximes eleccions el nombre de candidats pertanyents a minories ètniques s'ha incrementat sensiblement.

#### *d) El suport a les associacions d'immigrants*

És una dimensió important que es dirigeix a reforçar la implicació dels

immigrants en la vida local. Moltes vegades aquesta línia està molt vinculada a l'existència d'organismes de consulta i participació en la mesura que hi participen les associacions. Però hi ha una altre tipus d'accions en general adreçades a donar suport municipal a les associacions. Aquests suports inclouen la formació per als seus membres, el suport tècnic i d'informació, el suport jurídic, el suport perquè millorin la capacitat de pressió davant de les institucions i el suport financer directe mitjançant subvencions per a les activitats pròpies de les associacions. En algunes ciutats, els criteris per atorgar subvencions se centren en el fet que les associacions tinguin una política d'igualtat d'oportunitats i que no estiguin implicades en els processos polítics dels seus països d'origen.

#### *e) Altres programes i accions municipals a favor de la participació democràtica i la integració a la ciutat*

Hi ha diverses iniciatives singulars, moltes de vinculades als mateixos organismes de consulta i participació ja esmentats, però que mereixen ser destacades específicament. És el cas de Rotterdam, on el projecte *Social and political participation of migrants in two boroughs of Rotterdam* es planteja augmentar la taxa de participació de les minories ètniques en les institucions, organitzacions i entitats de Rotterdam. En aquest sentit es desenvolupa una acció de mediació i dinamització perquè augmentin aquests índexs. A Palerm

s'impulsa el projecte *Molte genti, una citta*. Palermo, que intervé en les àrees de comunicació, educació, cultura i ocupació, i s'impulsa la iniciativa *Laboratori de*

*Comunicazioni Interculturale*, adreçat a dones immigrants. A Southwark es du a terme un projecte global per a la integració i la participació, el projecte *Shaping*

*the future*, que intervé en diversos àmbits, i el *Racial Incidents Monitoring Scheme*, amb la finalitat de combatre els incidents racials. 🗑️

## Quadre resum de les iniciatives de les ciutats

Ciutat	Eleccions locals	Organismes de consulta i participació	Programes singulars a favor de la participació	Accions vinculades a altres àmbits (social, laboral, cultural...)
Anvers	No hi ha el dret al vot			Programa de suport a negocis ètnics i revitalització urbana d'àrees comercials
Barcelona	No hi ha el dret al vot dels immigrants	Consell Municipal de les Persones Immigrades de Barcelona	Formació i assistència tècnica a associacions	SAIER (Servei d'assessorament i informació per a estrangers)
Bolonya	No hi ha el dret al vot dels immigrants	Forum Metropolitan delle Associazioni di Cittadini Non-comunitari Regidor adjunt i regidor de barri		Institut de Serveis Socials per als Immigrants
Bradford	12 regidors de minories ètniques (total: 90)	Racial Equality Council	Formació, assistència tècnica i subvencions a associacions	Bradford Anti Racial Harassment Project Section 11 (reforç escolar) Inter-Faith Center Black People into Management
Charleroi	No hi ha el dret al vot	CRIC (Centre Regional per a la Integració de Charleroi)		A través del CRIC: programes educatius, d'ocupació, de suport als drets cívics, d'acolliment i ajuda administrativa
Genk	No hi ha el dret al vot	Comitè de Suport a les Associacions d'Immigrants	Formació, assistència tècnica i subvencions a associacions	Centre Local per a la Integració d'Immigrants (suport escolar, habitatge, esports)
L'Haia	Abstenció del 50%. Augmenta el nombre de candidats de minories ètniques		Subvencions a associacions Suport a la gestió associativa	Ensenyament llengua holandesa Ocupació Acolliment
Madrid	No hi ha el dret al vot		Subvencions a associacions Servei de Mediació Social Intercultural	Taules de coordinació institucional en l'àmbit del districte. Concertació de polítiques d'integració social per als immigrants
Newcastle	Sense dades	Racial Equality Council	Subvencions a associacions	City Council's Equality Opportunities policy. Accions a favor de l'ocupació i suport als "ethnic bussiness"
Palerm	No hi ha el dret al vot	Assemblea Consultiva (pendent de l'aprovació per part del Consell Municipal)		Projecte "Molte Genti. Una città. Palermo"
Rotterdam	11 regidors de minories ètniques a Feijenoord	Associacions d'immigrants participen en l'àmbit del barri i del districte	Projecte "Participació Social i Política dels immigrants a dos districtes de Rotterdam"	Vinculació amb les polítiques d'ocupació, educació i esports i amb polítiques de voluntariat
Southwark		Southwark Council for Community Relations	Subvencions a associacions Shaping the future (projecte global)	The Advice Work Training Programme for Minority Language Speakers. Seguiment d'Incidents Racionals

Font: elaboració pròpia a partir de la informació enviada per les ciutats del programa LIA