

Proyecto DCHC2.05/016 (2006) de la Fundación Centro de Estudios Andaluces (CENTRA)

Investigador principal: Ángel Rodríguez
Investigadores: Rafael Durán, Magdalena Martín,

1. Justificación de la propuesta

a) Marco teórico-práctico en el que se inserta el tema y objeto de la investigación

El año 2006 (el año durante el cual se ejecutará el presente proyecto de investigación) será el año de las reformas estatutarias en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Será también el año en el que se profundizará en el debate sobre las reformas constitucionales anunciadas para el final de la VIIIª Legislatura de las Cortes Generales, entre ellas la que recepcionará expresamente en nuestro ordenamiento jurídico la integración en la Unión Europea. La previsión para ese año es que se siga incrementando el número de ciudadanos extranjeros que fijen su residencia en Andalucía, tanto procedentes de otros Estados Miembros de la Unión como de nacionalidad extracomunitaria. No se trata tan sólo de un fenómeno demográfico. Las consecuencias de esta radical transformación de nuestra Comunidad, de tierra de emigrantes a tierra de inmigración, se han dejado notar en todos los ángulos de la sociedad andaluza, con trascendentales consecuencias en los planos económico, social, político y jurídico.

El proyecto de investigación que se presenta a la consideración del Centro de Estudios Andaluces pretende examinar las implicaciones que para el sistema político andaluz tendrá la participación en las instituciones públicas de Andalucía (tanto las de la Comunidad Autónoma como las provinciales y locales) de este importante colectivo. La investigación parte de una perspectiva netamente interdisciplinar (sobre la que nos extendemos más adelante) y se encuadra en un triple marco teórico:

- § El análisis científico-político de los mecanismos, demandas y resultados que, con respecto al sistema político de Andalucía, tiene la participación política de los extranjeros.
- § La construcción, como elemento esencial del proceso de integración europea, de una ciudadanía europea activa, a cuyo servicio tanto el derecho comunitario como el de los Estados miembros han diseñado una serie de instrumentos normativos. Esta parte de la investigación se centra de modo especial en los ciudadanos nacionales de los 25 Estados Miembros de la UE residentes en Andalucía.
- § La consideración, entre los derechos fundamentales y libertades públicas del colectivo estudiado, del derecho a la participación en los asuntos públicos, tanto a nivel constitucional como estatutario.

En cada uno de estos planos se desarrollará una investigación tanto empírico-descriptiva como prescriptiva, es decir, se analizará la situación política y jurídica actual en relación con la participación de los extranjeros en los asuntos públicos, al tiempo que se pretende proponer acciones e iniciativas tanto en el plano jurídico como en el político, encaminadas a conseguir los objetivos que la fase empírica de la investigación haya hecho emerger como deseables. Esta dimensión prescriptiva de la investigación cobra una especial relevancia

en el momento actual de reformas constitucionales y estatutarias, pues el proyecto tiene una decidida vocación social y práctica, de aportar propuestas que puedan contribuir a las mismas.

Todas estas consideraciones permiten incluir el proyecto en las siguientes líneas de investigación priorizadas en la presente convocatoria:

§ C. Área de Derecho:

- C1. Reforma del modelo de Estado autonómico
- C2. El papel de las regiones en el marco actual de transformación de la UE

§ G. Área de Ciencias Políticas y de la Administración:

- G1. Análisis de políticas públicas
- G2. Andalucía en el marco de la cooperación internacional

Aunque todas ellas están presentes, a efectos de su tramitación el proyecto se solicita dentro de la línea C2 ("El papel de las regiones en el marco actual de transformación de la UE").

b) Estado teórico-científico de la cuestión objeto de estudio: investigaciones previas y bibliografía básica

El proyecto tiene como punto de partida las investigaciones previas sobre flujos migratorios, tanto comunitarios como extracomunitarios, en Andalucía; la consideración constitucional y estatutaria de las libertades públicas de los extranjeros, y las acciones comunitarias sobre la «ciudadanía europea activa». Andalucía es una de las regiones europeas en las que más han centrado su atención los estudiosos de los flujos inmigratorios, de entre los que destacan los miembros de la ya extinta red europea *International Migration in Europe: Welfare Policy and Practice Implications for Older People*, dirigida por A.M. Warnes. Bien es cierto que su aproximación al fenómeno ha sido, no exclusiva, pero sí particularmente orientada a la dimensión demográfica del mismo. Cabría destacar entre sus aportaciones más destacadas y recientes el monográfico de *Ageing and Society* sobre *Older migrants in Europe* (vol.24, nº 3, Mayo de 2004) o el libro colectivo de V. Rodríguez *et al.*, *La migración de europeos retirados en España* (CSIC, Madrid, en prensa).

La participación política de los inmigrantes es una cuestión abordada tan sólo colateralmente en esos estudios. De ahí que Rafael Durán pudiera haber abierto una línea de investigación potencialmente fructífera tanto desde el punto de vista del conocimiento como de su aplicación. Él mismo ha participado en la red europea antes mencionada incorporando los estudios sobre capital social (R. D. Putnam, *Making democracy work*, Princeton University Press, Princeton, 1993, y *El declive del capital social*, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, Barcelona, 2003) al análisis de la implicación política de los gerontoinmigrantes comunitarios y sus efectos sobre el funcionamiento de las instituciones. Cabe añadir como trabajo destacado y de pronta publicación el libro colectivo de J. Font *et al.*, *Ciudadanos, asociaciones y participación política en España* (CIS, Madrid, en prensa).

En el plano jurídico-público, el derecho de participación en los asuntos públicos es, según la STC 115/1987, el único derecho fundamental del que sólo son titulares los españoles, con la única excepción contemplada en el art. 13.2 CE en cuanto al sufragio en las elecciones locales, interpretada por el TC en la DTC 1/1992 tras la cual hubo que reformar la Constitución como paso previo a la ratificación del Tratado de la Unión Europea. Esta situación jurídico-constitucional, sin embargo, no cierra completamente la posibilidad de instaurar mecanismos jurídicos que potencien la participación pública de los inmigrantes, para lo cual el proyecto explorará las siguientes vías: en primer lugar, las que deja abierta la actual regulación, fundamentalmente mediante el fortalecimiento del sufragio activo y pasivo en el ámbito municipal, y mediante la consideración de otras vías de participación que, por situarse extramuros del propio art. 23 CE, no deben considerarse prohibidas por la Constitución; y en segundo lugar, las vías abiertas por las reformas actuales, tanto en el plano constitucional (de la mano de la consideración de la integración en Europa como uno de sus frentes) como en el estatutario (al incluirse al colectivo extranjero como destinatario de buena parte de los derechos contemplados en los nuevos Estatutos de Autonomía).

A ello hay que añadir la vertiente propiamente comunitaria. En efecto, el estado de la cuestión en el seno de la UE pasa por el análisis de la más reciente normativa comunitaria que ha regulado, a partir de la

consideración del derecho al sufragio en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo en el Estado de residencia como un derecho ligado a la ciudadanía europea (art. 19 TUE y art. II-100 del Proyecto de Tratado Constitucional Europeo), las diferentes modalidades de sufragio. En este sentido partimos de las Directivas 93/109/CE, del Consejo, de 6 de diciembre de 1993 y 94/807CE, del Consejo, de 19 de diciembre de 1994.

Además de todo lo anterior, hay que reseñar como investigaciones previas las propias del grupo PAI *EURIE: Imigración y Evecimiento en EUROpa*, al que pertenecen los investigadores del proyecto, y que se reseñan más adelante [3.d]

c) Originalidad e interés de la propuesta

No tenemos conocimiento de que se esté abordando una investigación de esta naturaleza ni en la Comunidad Autónoma ni en el conjunto del Estado. Estimamos, así, que la propuesta presenta un interés muy elevado para Andalucía, tanto por el volumen de población que puede verse afectada como, fundamentalmente, por la necesidad de explotar y aun de explorar nuevos mecanismos de integración social e implicación política de un colectivo con una presencia cada vez mayor en nuestra Comunidad Autónoma. Se trata de cuestiones estas dos que, así como de atenderse generan efectos virtuosos, de no hacerlo producen consecuencias perversas, pero no necesariamente inesperadas.

En esta misma línea ha apuntado precisamente la Conferencia Euromediterránea celebrada en Barcelona el pasado mes de noviembre. Allí se ha puesto de manifiesto la necesidad de lograr fórmulas de cooperación renovadas para controlar la inmigración ilegal y, muy especialmente, la necesidad de reforzar las políticas de integración de los ciudadanos extra-comunitarios. Creemos que la búsqueda de todas las posibles vías de participación en la vida política, a la que nuestro proyecto se dedicaría, es un instrumento jurídico novedoso y cuya potencial utilidad en la mejora de la cohesión social de Andalucía debería tomarse en consideración, sobre todo teniendo en cuenta las lagunas legales existentes. Que el propio legislador se ha percatado de ello vendría a validar la existencia de alguna iniciativa parlamentaria al respecto; concretamente, en la actualidad está en trámite de calificación en el Congreso de los Diputados una proposición de Ley Orgánica para el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo a los ciudadanos extranjeros en España.

d) Utilidad y aplicabilidad de los resultados: contribuciones científicas y humanísticas esperadas y relevancia social de la investigación que se propone

Se espera que el resultado de la investigación pueda volcarse en una monografía sobre la participación política como instrumento de integración social y la implicación política de los extranjeros en Andalucía. Del mismo modo, y dado el carácter aplicado del proyecto, éste debe producir un informe sobre las políticas públicas y las medidas de reforma constitucional (en el caso de los ciudadanos UE) y estatutarias que podrían contribuir a alcanzar estos objetivos.

La relevancia social de la investigación actúa en una doble dirección: por una parte, en una mayor integración social del colectivo de extranjeros en Andalucía, pero también, en un fortalecimiento y una mayor eficiencia del sistema político, que, así como, genera cauces de diálogo para incluir las demandas de este colectivo, permite el aprovechamiento de sus potencialidades, sobre todo en el caso de algunos segmentos, como el de gerontoinmigrantes comunitarios. Sin duda, en el caso europeo, la movilidad de los retirados es un ejemplo paradigmático para evaluar tanto las limitaciones que imponen los ámbitos residenciales y las iniciativas locales a la formación del capital social entre las comunidades transnacionales de retirados como las potencialidades derivadas del capital social que atesoran para el mejor funcionamiento de las instituciones de gobierno y de los servicios públicos que éstas prestan a la ciudadanía.

También ha quedado de manifiesto su potencial utilidad en el contexto de la consecución de los objetivos perseguidos por la Asociación Euromediterránea especialmente en la búsqueda de mecanismos que ayuden a solucionar la problemática que generan los flujos migratorios en la Comunidad Autónoma Andaluza, frontera Sur de la Unión Europea, tanto a nivel regional como local.

2. Objetivos del proyecto

El objetivo general que perseguimos es, a partir del conocimiento de los marcos jurídicos y del índice de implicación política de la población objeto de estudio, aportar una reflexión sobre la participación política como instrumento de integración social de los extranjeros en Andalucía.

Los objetivos específicos consisten en analizar:

- § Los límites constitucionales y estatuarios vigentes en cuanto a la potenciación de los mecanismos de participación dirigidos a este colectivo.
- § La articulación de propuestas de reforma constitucional y estatutaria sobre estas materias.
- § El diseño de mecanismos específicos de fomento de la implicación política de este colectivo.

Más arriba nos hemos referido a las investigaciones que sobre migraciones se vienen haciendo, y que necesariamente han de ser un punto de partida. En relación con el ámbito estrictamente jurídico de nuestra propuesta, no cabe hablar de enfoque teórico en sentido estricto. El análisis politológico, por su parte, pretende seguir profundizando en los estudios sobre el capital social y su incidencia en el funcionamiento de las democracias de nuestro días, enriquecido con cuantas aportaciones ofrece el marco teórico desplegado a partir del concepto de *empoderamiento* (D. Narayan, *Measuring empowerment: Cross-disciplinary perspectives*, World Bank, 2005).

El estudio propuesto requiere de las necesarias competencias en el conocimiento y manejo de la compleja arquitectura jurídica que afecta al fenómeno objeto de estudio, así como de las oportunas habilidades estadísticas en el uso de las bases de datos que será preciso consultar.

3. Metodología

Se acometerá una explotación estadística de los datos y encuestas que pudieren conseguirse de instituciones como los ayuntamientos, de los que se intentará recabar información del Padrón, el Instituto de Estadística de Andalucía -en particular, del Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA)-, el Instituto Nacional de Estadística (sobre todo, la información relativa a elecciones municipales), y, en relación con las encuestas sobre cuestiones de nuestro interés, el Centro de Investigaciones Sociológicas y la oficina demoscópica comunitaria que gestiona el Eurobarómetro. Podremos, así, tener conocimiento de la realidad tanto demográfica como política (opiniones e índices varios de participación política) de la presencia en Andalucía de la población objeto de estudio, y calibraremos, a la luz de las conclusiones que alumbren los datos, posibles líneas de actuación legislativa y gubernamental. Para todo ello será de gran utilidad la propia experiencia del grupo de investigación y aun la encuesta que realizáramos para acometer el estudio interdisciplinar de la gerontoinmigración comunitaria, con Mijas como caso de estudio, que precede a la propuesta aquí formulada.

A nuestro juicio, una de las grandes aportaciones metodológicas de nuestra propuesta es su carácter interdisciplinar. La complejidad del mundo difícilmente puede ser aprehendida desde aproximaciones disciplinarmente acotadas. Más allá del conocimiento de lo que se hace en y de lo que aportan otras disciplinas, nuestra propuesta es la de que el propio trabajo sea, interdisciplinar, y no meramente multidisciplinar.

Todos los miembros del equipo de investigación pertenecen al grupo *EURIE*, dedicado al estudio interdisciplinar en el continente de los fenómenos relacionados con la construcción europea, las corrientes migratorias y el envejecimiento de la población.

Inmigración y Envejecimiento en Europa es un Grupo de Investigación del PAIDI (Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación) integrado en la Universidad de Málaga (código: SEJ-267) que obtuvo en la última evaluación de sus resultados (septiembre de 2004) una puntuación de 19 sobre 25 (grupo «consolidado», a cinco puntos de grupo «de excelencia»). *EURIE* formó parte en 2003 de la extinta red

(scientific network) de la European Science Foundation (ESF) *International Migration in Europe: Welfare Policy and Practice Implications for Older People* (Universidad de Sheffiled, Reino Unido; coordinador: Anthony M. Warnes).

Los resultados del último trabajo del grupo, desarrollado durante los años 2002-2004 (proyecto MEEU - *Migration of the Elderly within the European Union*) han aparecido publicados como monografía en Mayte Echezarreta (ed.), *El Lugar Europeo de Retiro. Indicadores de Excelencia para la administración de la gerontoinmigración comunitaria en municipios españoles* (Comares, Granada, 2005).

4. Plan de trabajo, cronograma y difusión de resultados, aplicabilidad y beneficio social

Las actividades implicadas en la realización del proyecto pueden desglosarse como sigue:

- § Puesta al día bibliográfica
- § Recopilación de datos estadísticos y elementos jurídicos susceptibles de análisis
- § Análisis individual
- § Puesta en común

- § Conclusiones

La participación de los investigadores en cada una de las actividades será plena, si bien la tercera será particular de cada uno de ellos. A este respecto, Rafael Durán abordará el análisis politológico de la cuestión y manejará las fuentes estadísticas y demoscópicas más arriba referidas a fin de determinar el grado de implicación política de la población objeto de estudio, con particular atención al ejercicio de los derechos políticos de asociación y voto. Magdalena Martín y Ángel Rodríguez, por su parte, acometerán la parte jurídica del estudio. En concreto, la Dra. Martín se propone analizar los instrumentos jurídicos convencionales y consuetudinarios existentes tanto a nivel internacional como comunitario que incentivan o constriñen los derechos políticos de los extranjeros; contextualizar y examinar el problema en el marco de las Políticas de Vecindad impulsadas por la Unión Europea, y comparar la regulación adoptada y/o las propuestas legislativas que conforman tanto el Derecho Internacional Público como los ordenamientos jurídicos internos de algunos de los países de nuestro entorno. Por su parte, el Dr. Rodríguez, investigador principal del proyecto, además de coordinar el grupo, profundizará en los límites constitucionales al fomento de la participación política de los extranjeros y tratará las propuestas de reformas tanto constitucionales sobre la participación política a escala regional de los ciudadanos de la Unión Europea como estatutarias para el fomento de la participación política de los ciudadanos extranjeros residentes en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

e) Cronograma y duración de las tareas

Mes	Tarea
Febrero 2006	§ Puesta al día bibliográfica
Marzo 2006	§ Recopilación de datos demográficos y sobre implicación política en los niveles contemplados por la legislación actualmente vigente (sufragios local y comunitario, asociacionismo, etc.).
Abril 2006	
	§ Recopilación de elementos jurídicos susceptibles de análisis
Mayo 2006	§ Estancia en instituciones comunitarias para recabar información sobre proyectos normativos en otros Estados miembros
Junio 2006	
Julio 2006	§ Puesta en común de los borradores de cada capítulo individual
Agosto 2006	§ Propuestas de nuevos mecanismos de participación y de perfeccionamiento de los existentes
Septiembre 2006	

Octubre 2006	§ Puesta en común de los segundos borradores de cada capítulo individual
Noviembre 2006	§ Cierre de los capítulos individuales y elaboración conjunta de las conclusiones, que incorporarán las propuestas de actuación que se deduzcan recomendables de la investigación
Diciembre 2006	
	§ Propuesta de realización de un Seminario o <i>WorkShop</i> a nivel regional abierto a la participación de operadores sociales y organizaciones ciudadanas con un interés directo en el objeto del Proyecto

f) Contribuciones esperables del proyecto

Los resultados de la investigación se plasmarían en una publicación, en forma de monografía de autoría compartida, con tres capítulos dedicados a abordar la cuestión desde el punto de vista politológico, comunitario y constitucional. La monografía contaría, además, con un capítulo adicional que más allá de unas conclusiones que resumieran los resultados de la investigación, serían una propuesta sistematizada de actuación pública, dirigida tanto a las autoridades de la Comunidad Autónoma como a los entes locales, con el diseño de la medidas políticas y jurídicas concretas que se podrían poner en práctica para incrementar la integración del colectivo estudiado en la sociedad andaluza a través de la participación.

5. Resumen

El proyecto pretende investigar la posibilidad jurídica, y diseñar los mecanismos políticos, que potenciarían la participación en los asuntos públicos de la Comunidad Autónoma de los ciudadanos extranjeros que residen en Andalucía. Aunque la perspectiva a abordar es diferente en cada caso, se incluyen en el grupo a estudiar tanto los ciudadanos de la Unión Europea como los extracomunitarios. La investigación aborda esta cuestión desde una aproximación interdisciplinar, incluyendo la perspectiva politológica, la jurídico-comunitaria y la jurídico-constitucional. Todas ellas confluyen en el intento de lograr que el proyecto devenga en instrumento útil para favorecer la cohesión social y la representatividad de las instituciones de gobierno tanto de la Comunidad Autónoma andaluza en su conjunto como de las diferentes entidades municipales que la integran.

La vocación del proyecto, una vez asentadas las bases teóricas y hecha la aproximación empírica necesarias, es esencialmente práctica. Por esta razón, descrita y analizada la situación, se incidirá en las reformas estatutarias y constitucionales que podrían facilitar el objetivo de la integración a través de la participación, y se evaluarán interdisciplinariamente las consecuencias que la misma podría tener para el conjunto del sistema político autonómico.