

documentos

CIDOB

Migraciones

25

LA POLITIZACIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA EN PERSPECTIVA COMPARADA

Laura Morales, Profesora de Ciencia Política, Department of Politics and International Relations, University of Leicester

Virginia Ros, Ayudante de Investigación en el proyecto SOM (Support and Opposition to Migration), University of Leicester

Introducción

En las últimas dos décadas los flujos migratorios hacia Europa han aumentado considerablemente (Herm, 2008).

Aunque algunos países cuentan con una larga experiencia en la recepción de flujos migratorios desde los años sesenta del siglo XX, otros países –como es el caso de España o Irlanda– solo se han convertido en países netamente receptores de inmigración de forma más reciente, sobre todo, desde comienzos del siglo XXI. La intensidad de los flujos ha creado tensiones de diverso tipo en muchos países europeos, especialmente desde que empezó a ser evidente que la población inmigrante había venido a las sociedades europeas para quedarse y no simplemente como trabajadores temporales.

Sin embargo, la frecuencia y la intensidad de dichas tensiones varían sustancialmente entre los diferentes países europeos. En algunos, como España o Irlanda, las cuestiones relacionadas con la inmigración no han

sido objeto de conflicto político con una intensidad similar a la que podemos encontrar en países como Austria, el Reino Unido o Suiza. Además, las diferencias no se limitan a los “niveles” de conflicto o atención, sino que se extienden también a los modos en

los que la inmigración se ha politizado. En países como Alemania o el Reino Unido, el conflicto se ha visto reducido a las acciones violentas de grupos de extrema derecha relativamente pequeños o a coqueteos discursivos de algunos partidos principales con posiciones nacionalistas y proteccionistas (p.ej., la proclama “*British jobs for British workers*” de Gordon Brown en 2010). En otros países, como Austria, Bélgica, los Países Bajos o Suiza, la oposición a la inmigración es politizada y movilizadora de forma muy intensa por partidos políticos que desempeñan un papel central en el sistema político nacional.

Teniendo en cuenta esto, la pregunta principal que este estudio pretende abordar es la siguiente: ¿qué factores contribuyen a comprender mejor las diferencias en el

Sumario

Introducción	1
Capítulo 1. El estudio de la politización de la inmigración	3
La politización de la inmigración: importancia, polarización y marcos de referencia	3
¿Quién politiza la inmigración?	4
¿Cómo explicar las pautas de politización de la inmigración? Marco teórico e hipótesis	5
Selección de casos y metodología	7
Capítulo 2. El contexto de la inmigración en España	9
Flujos y evolución demográfica	9
Evolución de la legislación y las políticas públicas	10
Capítulo 3. La politización de la inmigración en España en perspectiva comparada	12
La politización de la inmigración en España y Europa	12
El tono y la polarización de las demandas.	13
¿Cómo se trata la inmigración?	
Los marcos de referencia de las demandas	15
La politización de la inmigración entre la ciudadanía	16
La politización de la inmigración entre las elites políticas.....	18
Capítulo 4. Las hipótesis teóricas a examen	21
Cambios sociodemográficos: número de inmigrantes y características de los inmigrantes	21
Acciones específicas de los agentes políticosociales	23
Dirección de las políticas públicas	25
La estructura de oportunidades políticas	26
El papel de los medios de comunicación	27
Conclusiones	28
Referencias bibliográficas	31

modo en que la presencia de inmigrantes despierta una oposición intensa y, como consecuencia, cómo se politizan? Para examinar esta cuestión, este trabajo se centra en el análisis del caso español desde una perspectiva comparada. Con este fin se presentan los primeros resultados de un estudio europeo, financiado por el 7º Programa Marco de la Comisión Europea, realizado en siete países europeos: Austria, Bélgica, España, Irlanda, los Países Bajos, el Reino Unido y Suiza¹. El proyecto se centra en el análisis comparado de la politización de la inmigración en estos países en un periodo de 15 años que va desde mediados de la década de 1990 hasta 2009. Para ello se han recogido datos que reflejan el nivel de politización de la inmigración en todos estos países a partir del análisis de las demandas públicas (*claims-making*, en inglés) sobre esta cuestión que se reflejan en los medios de comunicación.

El estudio se enmarca en un conjunto de trabajos de investigación previos que enfatizan que la insatisfacción o el descontento no dan lugar automática o espontáneamente a la proliferación de demandas públicas a menos que el descontento sea canalizado o movilizado por agentes políticos, ya sean organizaciones de o pro inmigrantes, ya sean partidos políticos y movimientos anti-inmigración. Las tensiones sociales asociadas comúnmente a flujos migratorios intensos se politizan solo si ciertas organizaciones o agentes sociopolíticos tratan de influir en las políticas públicas que el Estado diseña con relación a la inmigración, sea para cambiarlas o para impedir que cambien. Dichas políticas pueden estar relacionadas, bien con la gestión de los flujos (las reglas que regulan la entrada y permanencia en el país), bien con la integración de la población inmigrante ya residente en el país (las normas que regulan los derechos y obligaciones de los inmigrantes con relación a múltiples aspectos: empleo, bienestar social, acceso a la vivienda, libertades religiosas, derechos de ciudadanía, etc.).

Por tanto, el estudio se centra en analizar las dinámicas de movilización de estos agentes en torno a la inmigración y a las políticas públicas de gestión de flujos y de integración de los inmigrantes. En concreto, el estudio fija especialmente la mirada en cuatro tipos de agentes: las instituciones del Estado, los partidos políticos, los movimientos sociales y otros actores de la sociedad civil, y los medios de comunicación.

De este modo, en este estudio se aborda la explicación de los procesos de politización de la inmigración teniendo en

cuenta los factores de cambio social subyacente (el cambio demográfico), así como la interacción entre las acciones de los agentes sociales y políticos y la estructura de oportunidades políticas (EOP) que afecta al comportamiento de aquellos². En concreto, el papel que tiene la EOP es determinante, ya que condiciona que el contexto político sea más favorable a las iniciativas de ciertas organizaciones que a las de otras, lo cual tiene efectos sobre el modo en el que se politizan determinados problemas sociales y políticos. Esto es, por ejemplo, evidente cuando uno tiene en cuenta las diferencias que existen entre países en el modo en que se regula la creación de partidos políticos y su actividad (y, por tanto, la posibilidad de existencia de los partidos extremistas) o el apoyo al asociacionismo inmigrante mediante la activación de líneas específicas de subvención pública. Así, la EOP condiciona las facilidades y las dificultades que diferentes agentes sociales y políticos tienen para generar, canalizar y movilizar demandas.

La EOP está, en parte, relacionada con la configuración institucional de cada sistema político. Así, por ejemplo, se considera habitualmente que las democracias consociativas son más receptivas a las demandas generadas por todo tipo de actores sociales y políticos, mientras que las democracias de tendencias mayoritarias dificultan la canalización institucional de nuevas demandas. Igualmente, los países con una organización del estado federal o muy des-

centralizada facilitan la canalización de demandas al proporcionar muchos puntos de acceso a quienes las movilizan. Un efecto similar es, generalmente, atribuido a las instituciones de democracia directa. No obstante, de manera más reciente la investigación sociológica y

politológica ha señalado que, además de la EOP, es importante tener en cuenta la estructura de oportunidades discursiva (EOD). En concreto, varios estudios sobre la movilización en torno a la inmigración han destacado que la EOD condiciona de forma importante el modo en el que la inmigración se politiza (Giugni y Passy, 2004; Koopmans *et al.*, 2005; Cinalli y Giugni, 2011). La EOD se define como el conjunto de oportunidades que proporciona a la movilización de los inmigrantes o contra la inmigración la concepción predominante en la sociedad en torno a la idea de ciudadanía, así como el modo en el que se considera legítimo “hablar” públicamente sobre la inmigración.

De este modo, la capacidad de movilización de los diferentes agentes sociales y políticos viene, en buena parte,

¿Qué factores contribuyen a comprender mejor las diferencias en el modo en que la presencia de inmigrantes despierta una oposición intensa y, como consecuencia, cómo se politizan?

1. Se trata del proyecto “Support and Opposition to Migration” (SOM), (FP7/2007-2013) con contrato n° 225522, y dirigido por la Universidad de Neuchâtel (Suiza). Las autoras reconocen y agradecen la financiación de la Comisión Europea y el trabajo colectivo de recogida de datos del conjunto del equipo compuesto también por Gianni D’Amato, Wouter van der Brug, Michael Marsh, Sieglinde Rosenberger, Roger Eatwell, Jean-Benoit Pilet, Didier Ruedin, Joost Berkhout, Laura Sudulich, Kevin Cunningham, Teresa Peintinger, Sarah Meyer, Daniel Wunderlich y Guido Van Goidsenhoven.

2. Empleamos aquí el concepto de EOP propuesto por Kitschelt (1986: 58): “Las estructuras de oportunidades políticas se componen de las configuraciones específicas de recursos, arreglos institucionales y precedentes históricos de la movilización social, que facilitan el desarrollo de movimientos de protesta en algunos casos y lo dificultan en otros”. Desde esta perspectiva, la EOP está compuesta por 1) las instituciones formales, 2) los procesos informales que se producen en el seno de dichas instituciones y 3) las oportunidades de alianza (McAdam, 1996: 27; Rochon, 1998: 200) a las que se enfrentan las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales. Esto supone que la concepción de la EOP que se maneja en la literatura de movimientos sociales es dinámica en lugar de estática.

definida por los límites que la EOP y la EOD establecen a la acción política. Por supuesto, el contexto demográfico (así como otros elementos del contexto socioeconómico de manera más genérica) establece los parámetros de posibilidad de politización de la inmigración. En ausencia de flujos de inmigración intensos es más improbable que esta cuestión se politice, a igualdad de condiciones restantes.

Una vez establecido el interés, ámbito y enfoque general del estudio, el resto del informe se estructura del siguiente modo. En el primer capítulo, nos ocupamos de definir el objeto de estudio (la politización de la inmigración), de presentar las hipótesis principales que guían el estudio y el resto del documento y de describir la metodología. En el segundo, se describe en detalle el contexto de la inmigración en España, tanto en su vertiente demográfica como en lo que se refiere a la legislación y las políticas públicas que se han desarrollado en torno a esta materia. En el tercer capítulo, se analizan las diferentes dimensiones de la politización de la inmigración en España y se las compara con datos sobre el resto de países incluidos en el estudio europeo. En el cuarto capítulo, se examinan las múltiples hipótesis teóricas que guían el estudio y su plausibilidad a la hora de proporcionar una explicación convincente de las pautas de politización de la inmigración en España. En el último capítulo se ofrece una serie de conclusiones preliminares sobre los resultados del estudio y se apunta a futuras líneas de investigación sobre la materia, al mismo tiempo que se reflexiona sobre las consecuencias de la politización extrema de la inmigración en España y en Europa.

Capítulo 1. El estudio de la politización de la inmigración

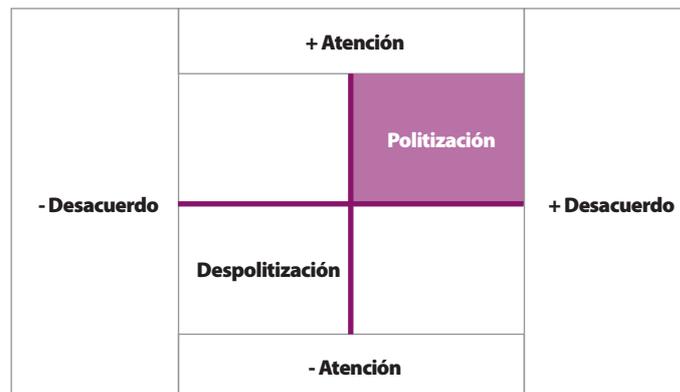
La politización de la inmigración: importancia, polarización y marcos de referencia

El análisis político se centra en proporcionar descripciones y explicaciones sobre quién obtiene “qué, cuándo y cómo” (Lasswell, 1936). El análisis de cómo se politizan ciertos asuntos o problemas sociales nos ayuda a comprender mejor las dinámicas fundamentales del conflicto político en torno a la distribución de los valores social, económico y político. Quién obtiene “qué, cuándo y cómo” viene en buena medida determinado por la atención que se presta a los diferentes asuntos, así como por el conflicto que se genera en torno a ellos. El control de los temas que están en la agenda política es, por tanto, una de las dimensiones esenciales de la definición contemporánea del poder (Lukes, 1985).

De esta forma, este estudio concibe la politización de la inmigración compuesta por dos aspectos centrales: el grado de atención que recibe y el nivel de conflicto que suscita³. Así, cuando la inmigración es objeto de mucha atención

y/o provoca altos niveles de conflicto, diremos que está altamente politizada. Una forma de describir esta relación entre las dos dimensiones es mediante un plano cartesiano definido por dos ejes: la atención y la polarización. El eje vertical refleja en qué medida la inmigración es objeto de atención pública y política y, por tanto, es considerada una cuestión relevante en la agenda pública. El eje horizontal identifica el grado de conflicto a que se ve sometido el debate público acerca de la inmigración y, por tanto, si existe polarización en torno a la cuestión.

Figura 1. Elementos del concepto de la politización de la inmigración



Fuente: versión modificada de una visualización gráfica similar de Berkhout et al. (2012).

Por supuesto, como la propia figura 1 indica, al concebirse ambas dimensiones como un continuo, podemos encontrarnos con múltiples situaciones de politización. Desde aquellas en las que tanto la atención como la polarización son extremas hasta otras en las que, bien la atención, bien la polarización son algo más moderadas aunque en valores positivos. Es posible encontrarse situaciones en las que la inmigración no reciba prácticamente atención en la esfera pública ni sea objeto de conflicto destacable. En estos casos, consideraremos que la inmigración está “despolitizada” como fenómeno social. Quizás puedan existir conflictos esporádicos sociales en ámbitos locales, pero si dichos conflictos no son objeto de atención pública de forma más general ni son movilizadas de manera conflictiva en la esfera pública, la cuestión no pasará de ser un conflicto social latente. Esta situación es más probable en momentos en los que los flujos migratorios, aunque presentes, no sean muy intensos. Es poco probable que los flujos intensos no activen la atención de diversos agentes sociales y políticos (medios de comunicación, partidos políticos, etc.).

Desde luego, en torno a la cuestión de la inmigración hay muchos ejemplos de elevada politización, ya sea en lo referente a la gestión de los flujos, como en conexión con la integración de la población inmigrante en el país de recepción. Ejemplos de politización de la gestión de los flujos son los múltiples debates que se han producido en nuestro país en torno a los sucesivos procesos de regularización de inmigrantes no autorizados. Ejemplos de politización de las cuestiones relacionadas con la integración de los inmigrantes son los debates en torno al “contrato de ciudadanía” o al uso del velo en las escuelas y otros espacios públicos.

3. El conjunto de esta sección se basa, en buena medida, en el contenido del anexo científico del proyecto SOM, así como en documentos internos de discusión del concepto de politización elaborados por Joost Berkhout y Laura Sudulich, del equipo de la Universidad de Amsterdam. Véase también Berkhout et al. (2011).

No obstante, la visualización en la figura 1 de nuestra forma de concebir la politización sugiere una visión estática de esta, cuando en realidad se trata de un fenómeno dinámico. Es decir, en la realidad política se producen ciclos de atención y polarización, de tal manera que en ciertas ocasiones la atención y polarización aumentan, mientras que en otras disminuyen. Nuestro interés en este estudio se centra, también, en comprender mejor dichos ciclos y fluctuaciones, así como los factores que ayudan a explicar en qué momentos se producen picos de politización.

Como detallaremos en la sección sobre la metodología del estudio, un modo de abordar empíricamente la politización de la inmigración –tanto la atención como la polarización– es analizar la producción de demandas (*claims*) sociales y políticas que se manifiestan en la esfera pública. Esto supone analizar las intervenciones comunicativas de múltiples agentes sociales y políticos en el espacio público, aunque, como explicaremos más adelante, es difícil abarcar dichas intervenciones sin emplear los medios de comunicación como “mediadores” comunicativos de las mismas. De este modo, el estudio emplea el análisis de la producción de demandas (*claims-making analysis*) a través de datos recogidos en los medios de comunicación, concretamente en los periódicos, para medir la politización de la inmigración.

Un aspecto fundamental adicional del análisis de dichas demandas supone tener en cuenta el “modo” discursivo en el que se politiza la inmigración. Por tanto, además de estudiar el “nivel” de politización (cuánta atención y cuánta polarización), dirigimos nuestra mirada hacia los “marcos” discursivos de referencia de las intervenciones en torno a la inmigración (*framing*). Los marcos de referencia son aquellos valores sociales que sirven para justificar las posiciones, demandas o intervenciones en torno a las cuestiones relacionadas con la inmigración de los agentes sociales y políticos. Son, en cierta medida, los argumentos que legitimizan sus posicionamientos. Siguiendo a Habermas (1990), en este estudio distinguimos entre marcos de referencia o tipos de argumentos instrumentales, identitarios o morales. Entre los argumentos instrumentales están los marcos relacionados con la eficacia y la eficiencia económica, con la seguridad, con los intereses individuales o colectivos, etc. Los marcos identitarios incluyen referencias a la cultura, la tradición, las normas, los hábitos y la identidad colectiva. Por último, los argumentos de tipo moral se refieren a los derechos humanos y a los principios morales (tolerancia, solidaridad, respeto, etc.). Evidentemente, algunas intervenciones pueden apuntar a varios marcos de legitimación de la intervención sobre la inmigración (p.ej., cuando aluden a los prejuicios sociales o económicos de una determinada medida y, simultáneamente, a la injusticia que supone la misma)⁴. Por esta razón, es importante

considerar al menos la posibilidad de que se emplee más de un marco de referencia, como se hace en este estudio.

En resumen, en este documento analizaremos la politización de la inmigración en España –y la situaremos en perspectiva comparada– centrándonos en tres aspectos: el grado de atención que se dedica a la inmigración, el grado de conflicto o polarización que suscita y los marcos de referencia y legitimación que se emplean a la hora de realizar demandas o intervenciones relacionadas con la inmigración.

¿Quién politiza la inmigración?

Nos detendremos en el papel que tienen en la politización de la inmigración cuatro tipos de actores: los representantes e instituciones del Estado, los partidos políticos (con representación parlamentaria o no), los movimientos pro- y anti-inmigración y los medios de comunicación.

Los agentes políticos relacionados con las diferentes instituciones del Estado y los partidos políticos son, sin duda, actores privilegiados en la politización de cualquier tema social o político. Como detallaremos en la próxima sección, analizar las dinámicas competitivas entre partidos políticos, así como las lógicas institucionales que conforman la EOP, es esencial para comprender cómo se politiza la inmigración. En este estudio analizamos las intervenciones públicas relacionadas

con la inmigración de todo tipo de agentes estatales que alcanzan visibilidad pública a través de los medios de comunicación nacionales. Por tanto, en principio, no se excluyen los agentes locales o regionales, aunque sin duda predominarán las intervenciones de los actores de ámbito nacional por su mayor visibilidad para los medios de ese mismo ámbito. Así mismo, se estudia con detalle la dinámica de politización de la inmigración entre los partidos políticos con representación en el Parlamento nacional, y de los partidos políticos sin dicha representación que alcanzan visibilidad en los medios de ámbito nacional.

Nos detendremos algo más en la caracterización de los diversos tipos de movimientos sociales y agentes de la sociedad civil. Por una parte, estudiaremos las intervenciones públicas de los movimientos y las organizaciones de o pro-inmigrantes. Se trata de un tipo de agentes sociales muy variado, desde asociaciones creadas por los propios inmigrantes hasta organizaciones centrales de la sociedad civil que se posicionan en defensa de los intereses de los inmigrantes (p.ej., organizaciones religiosas cristianas), pasando por múltiples ONG asistenciales o que trabajan en el ámbito de la integración social de los inmigrantes. En segundo lugar, analizaremos los movimientos y organizaciones que se oponen a la inmigración o a determinadas formas de gestionar la integración de los inmigrantes. Estos varían en

4. Un ejemplo de actualidad de este uso de múltiples marcos de referencia lo constituye el actual debate sobre la exclusión de los inmigrantes en situación irregular (o “sin papeles”) de la asistencia sanitaria pública gratuita. En este debate, los de-

tractores de la medida emplean con frecuencia tanto marcos de referencia instrumentales (el peligro para la salud pública) como marcos de referencia morales (la violación de derechos humanos fundamentales).

tamaño organización, y van desde los pequeños colectivos de vecinos movilizados en contra de problemas locales relacionados con la inmigración, pasando por los grupos violentos neonazis hasta los partidos políticos de extrema derecha. Por último, incluiremos también en el estudio contramovimientos de oposición a los movimientos anti-inmigración; aquellos que intentan contrarrestar el discurso excluyente con otro que enfatiza la integración y la tolerancia: los movimientos antirracistas o contra la intolerancia. Estas tres constelaciones de movimientos y contramovimientos compiten e interactúan en el espacio público con el objetivo de influir en el proceso de toma de decisiones y en la opinión pública (Koopmans *et al.*, 2005; Giugni y Passy, 2001; Giugni y Passy, 2004; Giugni *et al.*, 2005). Y lo hacen con un repertorio de acción variado: declaraciones verbales o escritas, acciones de presión silenciosa o de *lobby*, manifestaciones, acciones violentas, etc.

Por último, tenemos en cuenta el papel de los medios de comunicación como agentes sociales independientes que intervienen en el proceso de politización de la inmigración. La influencia que los medios de comunicación ejercen a la hora de determinar la agenda política ha sido destacada en numerosas ocasiones, y no faltan estudios sobre el impacto de los medios en la efectividad de los movimientos sociales o sobre su papel a la hora de generar opiniones y atención hacia el tema de la inmigración (Manin, 1995; Hopkins, 2010; Davenport, 2009; Boomgaarden y Vliegenthart, 2009; Amenta *et al.*, 2009; Green-Pedersen y Krogsrup, 2008; Walgrave y Van Aelst, 2006; Terkildsen y Schnell, 1997; Swanson y Mancini, 1996). En algunos casos, los medios de comunicación han contribuido al éxito de ciertos partidos anti-inmigración al darles una gran cobertura en momentos críticos, como en el caso de Alleanza Nazionale en Italia, de Le Pen en Francia, o de la Lista Pim Fortuyn en los Países Bajos (Eatwell, 2003). En otros casos, los medios de comunicación han optado por excluir a este tipo de partidos de su cobertura informativa. Otros trabajos han visto una relación entre las EOD y la violencia de extrema derecha (Koopmans y Olzak, 2004). Por tanto, es fundamental tener en cuenta el rol de los medios de comunicación en el proceso de politización de la inmigración.

¿Cómo explicar las pautas de politización de la inmigración? Marco teórico e hipótesis

La investigación politológica sobre la politización de los diferentes problemas sociales apunta a varios factores que pueden ayudarnos a comprender mejor las pautas de politización de la inmigración. De manera resumida, es posible identificar cinco tipos de factores relevantes: el descontento social y las tensiones que se generan, la EOP de cada sistema político, las dinámicas de la competición partidista, la movilización de los movimientos sociales y otros agentes de la sociedad civil, el papel de los medios y de la EOD. Revisaremos brevemente las contribuciones fundamentales en torno a cada uno de estos factores y explicitaremos las hipótesis que se derivan de la investigación acumulada alrededor de cada una de ellas.

Algunas investigaciones enfatizan el descontento social como fuente fundamental de los procesos de politización y generación de conflicto en torno a la inmigración. Los flujos intensos de inmigración hacia los países europeos tuvieron como consecuencia el aumento de los sentimientos de ansiedad y amenaza entre determinados sectores de las poblaciones autóctonas relativamente más vulnerables a las consecuencias sociales y económicas de la inmigración masiva. Al mismo tiempo, la población inmigrante demandaba, lógicamente, derechos sociales, religiosos y, a veces, políticos. En muchos casos, la contraposición de ambas tendencias dio lugar al surgimiento de movimientos y partidos anti-inmigración que contribuyeron a politizar la cuestión. Así, el nacimiento de estos partidos y movimientos ha sido, a menudo, explicado haciendo referencia a las causas socioeconómicas de dicho descontento. Algunos se han centrado en aspectos relacionados con el aislamiento social y político, la ruptura de los vínculos comunitarios tradicionales y determinados rasgos anónimos que son independientes del número de inmigrantes que reciben las comunidades en cuestión (Mayer, 1998; Martin, 1996). Otros, sin embargo, han destacado la importancia de la competición socioeconómica entre grupos sociales vulnerables y han apuntado a la generación de un descontento social mayor entre los trabajadores poco cualificados con niveles de educación formal reducidos (Betz, 2004; Lubbers y Scheepers, 2000; Coenders *et al.*, 2008; Lubbers *et al.*, 2002). Estos trabajos, en definitiva, afirman que el descontento

proviene, fundamentalmente, de aquellos sectores que más “pierden con la modernidad” (Betz, 2004).

No obstante, otras investigaciones han cuestionado que la relación entre competición socioeconómica y descontento (o el apoyo a partidos anti-inmi-

gración) sea tan directa. Por una parte, hay estudios que enfatizan que hay un componente de sentimientos de amenaza cultural que no se puede explicar simplemente haciendo referencia a la competición socioeconómica entre grupos sociales (Savelkoul *et al.*, 2011; Coffé *et al.*, 2006). De esta manera, determinados grupos de inmigrantes (y en particular los que proceden de países de tradición musulmana) son objeto de mayor rechazo. Por otra parte, varias investigaciones señalan que las características socioeconómicas de los individuos no contribuyen a explicar bien los diferentes niveles de apoyo de los partidos anti-inmigración o de extrema derecha (Van Der Brug *et al.*, 2000; Arzheimer, 2009; Arzheimer y Carter, 2009; Kitschelt, 1995), y que la generación y transmisión de actitudes anti-inmigración es más importante que la posición social de los votantes (Ivarsflaten, 2005).

De esta manera, este primer conjunto de estudios proporcionan una visión algo incierta sobre la importancia de los flujos demográficos a la hora de explicar el descontento social. En cierta medida, parece evidente que los flujos desempeñan un papel posibilitador del descontento, pero varias investigaciones señalan que el número de inmigrantes y la tensión social que los flujos puedan generar no son suficientes para explicar cuándo, dónde y cómo se politiza la inmigración. En todo caso, con el fin de examinar la importancia relativa de

este conjunto de factores que relacionan el cambio social y demográfico con el descontento y la politización, se formulan tres hipótesis:

- H1: A mayor número relativo de inmigrantes, mayor probabilidad de que su presencia contribuya a la politización de la inmigración.
- H2: A mayor presencia pública de los inmigrantes realizando demandas, mayor probabilidad de que se politice la inmigración.
- H3: A mayor diferenciación cultural de la población inmigrante respecto de la autóctona, mayor probabilidad de que aumente la politización de la inmigración.

Este conjunto de investigaciones y de hipótesis se centran en los factores socioeconómicos subyacentes que pueden contribuir a la politización de la inmigración. Sin embargo, buena parte de la investigación en ciencia política sobre esta cuestión ha destacado la importancia de aspectos centrales de las estructuras institucionales y del proceso político a la hora de permitirnos comprender mejor por qué se politizan determinadas cuestiones y cuándo sucede esto. Una caracterización simplista del proceso de politización de un problema social supone asumir que el origen de la politización radica en las tensiones sociales subyacentes que se difunden entre la opinión pública –fundamentalmente gracias al papel que tienen los medios de comunicación– que después son objeto de la atención de los partidos políticos y de los gobiernos. Múltiples estudios, no obstante, señalan que esa cadena de eventos no siempre funciona de manera tan automática; la estructura institucional y las dinámicas de la competición electoral entre los partidos condicionan qué problemas sociales serán incluidos en la agenda política y cuáles serán rechazados (Carmines y Stimson, 1986; Hobolt y Klemmensen, 2008).

La EOP y las dinámicas de la competición partidista determinan, en primer lugar, la facilidad con la que surgen partidos políticos populistas o de extrema derecha que canalizan el descontento en torno a la inmigración como uno de sus temas principales de movilización. Aunque en todos los países europeos la inmigración produce cierto descontento y tensiones sociales entre determinados sectores de la población, no en todos encontramos partidos políticos anti-inmigración que hayan podido canalizar con éxito este descontento y hayan obtenido representación política. Así, hay ejemplos de partidos relativamente exitosos en Austria (FPÖ), Bélgica (Vlaams Blok / Vlaams Belang), Francia (Front National), Italia (MSI, Lega Nord), Noruega (Partido del Progreso–Fremskrittspartiet) o Suiza (SVP); ejemplos de partidos con un apoyo relativamente volátil en Dinamarca (Partido del Pueblo Danés–Dansk Folkeparti), Grecia (Amanecer Dorado), los Países Bajos (CP'86, Centrumdemocraten, Lista Pim Fortuyn, PVV) y Suecia (Demócratas de Suecia–Sverigedemokraterna); al igual que varios países en los que ningún partido de extrema derecha ha obtenido apoyo electoral destacable o representación parlamentaria nacional (Alemania, España, Gran Bretaña, Irlanda o Portugal).

A la hora de comprender cuándo, dónde y cómo se politiza la inmigración es esencial tener en cuenta estos aspectos relacionados con las dinámicas de la competición electoral entre partidos

Varias investigaciones han destacado que, en parte, el éxito o fracaso de los partidos de extrema derecha o populistas se deben a la estructura de la competición partidista y a cómo se posicionan estos en dos de los ejes ideológicos que estructuran dicha competición –el eje socioeconómico y el eje libertario/autoritario (Kitschelt, 1995)–. Igualmente, el éxito de estos partidos estará conectado con las estrategias que sigan los partidos principales y el grado en el que se apropien del tema de la inmigración o decidan no tenerlo en cuenta y aplicar un “cordón sanitario” con respecto a los partidos de extrema derecha. Esta ha sido la estrategia adoptada durante mucho tiempo en Bélgica y Francia, y en cierta medida también inicialmente en los Países Bajos. En otros países, los partidos principales han establecido alianzas de gobierno con los partidos anti-inmigración (Austria y, recientemente, los Países Bajos), o han adoptado un discurso antiinmigración muy duro para no perder (o ganar) al electorado sensible a esta cuestión, como en el caso reciente de la UMP de Sarkozy, los conservadores británicos en las elecciones de 2005, los laboristas británicos en las elecciones de 2010 o el PP en España en las elecciones de 2008 (véase Bale, 2003; Bale *et al.*, 2010).

Por tanto, a la hora de comprender cuándo, dónde y cómo se politiza la inmigración es esencial tener en cuenta estos aspectos relacionados con las dinámicas de la competición electoral entre partidos y analizar cómo se posicionan tanto en el tema de la inmigración como, de forma más general, en el espacio ideológico de competición. Así, cuando las diferencias de posiciones en torno a la inmigración pueden poner en peligro la formación de gobiernos porque no se solapan con las diferencias ideológicas principales en el eje izquierda-derecha, es más improbable que se politice la inmigración. También, el surgimiento de nuevas generaciones de líderes políticos puede resultar un momento competitivo propicio para politizar la inmigración, ya que se puede recurrir a este tema como palanca de salto para ganar visibilidad mediática y reconocimiento entre los votantes. Por último, el contexto de competición electoral en torno al tema de la inmigración solo será propicio cuando no haya otros temas más “urgentes” que acaparen la atención de partidos, gobiernos y medios de comunicación. De esta forma, el estudio examina las siguientes hipótesis:

- H4: Es más probable que se politice la inmigración cuando las posiciones de los partidos políticos en torno a este tema coincidan con las posiciones en el eje izquierda-derecha.
- H5: El nombramiento de nuevos líderes en los partidos políticos aumentará la posibilidad de que la inmigración se politice.
- H6: Es más probable que la inmigración se politice en tiempos de prosperidad económica y de menor desempleo.

Por último, el proyecto examina el papel de las EOP y las EOD en la politización de la inmigración. Múltiples instituciones del Estado pueden facilitar o reprimir el comportamiento de los diversos agentes sociales y políticos que pueden contri-

buir a politizar la inmigración. La investigación sobre movimientos sociales y política comparada ha distinguido entre EOP “abiertas” y “cerradas” con relación a su receptividad a las demandas expresadas por los movimientos sociales y la sociedad civil, y entre estados “fuertes” y “débiles” a la hora de traducir dichas demandas en actividad legislativa o ejecutiva (Kriesi *et al.*, 1992; Kriesi, 1995; Kriesi *et al.*, 1995). Los sistemas federales o muy descentralizados resultan ser bastante “abiertos” y receptivos a las demandas sociales porque proporcionan muchos puntos de entrada a las mismas. Un efecto similar resulta de la fragmentación del sistema de partidos en sistemas electorales muy proporcionales, o de los sistemas de concertación social institucionalizados. En el caso concreto de la inmigración, esto facilitará la acción colectiva de los movimientos y partidos anti-inmigración, así como de los colectivos pro- o de inmigrantes, al proporcionar oportunidades múltiples para canalizar sus demandas. Los sistemas políticos centralizados, por el contrario, dificultan la expresión del descontento social a través de mecanismos políticos, especialmente si además el sistema de partidos está poco fragmentado y el sistema electoral no es proporcional.

De esta manera, se formulan las siguientes hipótesis con relación a la importancia de la EOP:

H7a: Las democracias consociativas o con mecanismos institucionalizados de concertación social proporcionan más oportunidades para las demandas sociales y conducirán, por tanto, a mayores niveles de politización de la inmigración.

H7b: Los sistemas federales y/o con instituciones de democracia directa conducen a mayores niveles de politización de la inmigración.

H7c: Los sistemas multipartidistas más fragmentados producirán niveles más elevados de politización de la inmigración.

Aunque en el conjunto del estudio europeo se plantean estas siete hipótesis centrales, en este informe solo podremos examinarlas de manera preliminar. Al centrarse solo en el caso español, aunque situándolo en perspectiva comparada, muchas de estas hipótesis son de difícil comprobación.

Selección de casos y metodología

Con el fin de examinar la politización de la inmigración y analizar qué factores pueden ayudarnos a comprender mejor dónde, cuándo y cómo se politiza el proyecto europeo, cuyos resultados iniciales se presentan en este informe, ha llevado a cabo un estudio de esta cuestión en siete países: Austria, Bélgica, España, Irlanda, los Países Bajos, el Reino Unido y Suiza. La selección pretende cubrir un amplio abanico de casos con relación a la historia demográfica de la inmigración, así como en términos de su configuración institucional y de la relevancia política de los partidos anti-inmigración.

De este modo, se cuenta con países con una larga tradición de recepción intensiva de inmigración desde los años 1950 (especialmente, los Países Bajos y el Reino Unido), otros con una presión migratoria algo posterior (Austria, Bélgica y Suiza) y otros que se han convertido en países de recepción neta de inmigración en la década de 2000 (España e Irlanda). Igualmente, hay casos con sistemas políticos mayoritarios o proporcionales con resultados cuasibipartidistas (España, Irlanda y el Reino Unido) y con países con sistemas electorales más proporcionales y en los que las coaliciones de gobierno son frecuentes (Austria, Bélgica, los Países Bajos y Suiza). Finalmente, se estudian países con partidos anti-inmigración relevantes y estables (Austria, Bélgica y Suiza), otros con partidos anti-inmigración relevantes pero volátiles (los Países Bajos), otros con partidos anti-inmigración solo relevantes en el ámbito local (España y el Reino Unido) y otro sin partidos anti-inmigración relevantes (Irlanda).

Esta variación en los factores potencialmente “explicativos” de la politización nos permite examinar cuáles parecen relacionados con las pautas de politización de la inmigración observadas en estos siete casos. Lógicamente, un estudio con siete casos sólo puede proporcionar una primera aproximación a la cuestión y, por tanto, no proporciona una respuesta definitiva a las preguntas que aquí nos planteamos.

Pasamos ahora a describir, de manera somera, el enfoque metodológico del estudio. Ya hemos detallado en secciones anteriores qué entendemos por politización y qué aspectos o dimensiones de este concepto analizamos en este estudio.

Nos resta explicar cómo medimos empíricamente este concepto y debatir las ventajas y limitaciones de nuestro enfoque.

Como avanzamos en secciones anteriores, en este estudio medimos la politización a través del análisis de las demandas (*claims-making analysis*) que se recogen en los medios de comunicación; en concreto, en los periódicos. Para ello, en cada país se han seleccionado dos periódicos de tirada nacional y amplia difusión que representarían dos miradas potencialmente contrapuestas con relación a la inmigración. En aquellos países en los que la prensa “sensacionalista” tiene una audiencia considerable, se optó por seleccionar un periódico “tabloide” y otro de “calidad”⁵. En el caso español, al no existir un periódico netamente “sensacionalista” de relevancia nacional, se seleccionaron dos periódicos de calidad que cubrieran la actualidad desde puntos de vista ideológicos diferentes: *El País*, como periódico de tendencia progresista, y *La Vanguardia*, como

5. Los periódicos seleccionados, distinguiendo entre “tabloide” (T) y de “calidad” (C) son los siguientes: en Austria, *Der Standard* (C) y *Neue Kronen Zeitung* (T); en Bélgica, *Le Soir* (C) y *La Dernière Heure* (T) para Valonia, y *De Standaard* (C) y *Het Laatste Nieuws* (T) para Flandes; en Irlanda, *The Irish Times* (C) y *Irish Daily Star* (T); en los Países Bajos, *De Volkskrant* (C) y *De Telegraaf* (T); en el Reino Unido, *The Guardian* (C) y *The Daily Mail* (T); y en Suiza, *Le Temps* (C) y *Le Matin* (T), para los cantones francófonos, y *Neue Zürcher Zeitung* (C) y *Blick* (T), para los cantones germánicos.

periódico de tendencia conservadora. La ventaja adicional de esta selección es que ambos cubrían bien los sucesos y los debates nacionales, así como los de sus respectivas regiones de referencia (Madrid y Cataluña), que constituyen los dos centros socioeconómicos del conjunto del país.

Para cada uno de estos periódicos se extrajo una muestra aleatoria de 350 días entre 1995 y 2009. La muestra se elaboró listando todos los días entre el 1 de enero de 1995 y el 31 de diciembre de 2009, eliminando los domingos porque en la mayoría de los países los periódicos no se publican en domingo. Los días en que no se publica periódico por tratarse de una fiesta nacional (en España, Año Nuevo y Viernes Santo) o porque coinciden con huelgas generales se sustituye por el día inmediatamente posterior al de la muestra.

De este modo, se seleccionaron 50 días aleatoriamente que son comunes para los dos periódicos y, posteriormente, se seleccionaron 325 días adicionales para cada uno de los dos periódicos que se suman a los 50 comunes. Así, hay una muestra de 700 días en la que 50 son comunes para ambos periódicos⁶.

Para cada uno de esos días, un investigador del proyecto consultaba íntegramente el periódico publicado en su edición nacional y recopilaba todas las noticias y los editoriales que hicieran referencia de alguna manera a temas relacionados con la inmigración, excluyendo solamente las secciones “especiales” de temporada, deportes, cultura y televisión. Para seleccionar los editoriales se tuvieron en cuenta solo los de la dirección del periódico y no las firmas de la sección de opinión, ya que se buscaba recoger la línea editorial que representaba directamente la visión del periódico. Así, todas las piezas recopiladas eran enviadas al equipo de la Universidad de Amsterdam, que se encargaba de su codificación –empleando un libro de códigos común⁷– con un grupo multinacional de codificadores, la mayoría de ellos estudiantes de ciencia política o sociología del país cuyas noticias codificaban.

Para cada noticia, se examinaba si, efectivamente, trataba sobre inmigración y, en ese caso, si incluía alguna demanda política o social, o si se trataba de una noticia “fáctica” o de una pieza editorial o de opinión. Cuando la noticia incluía una demanda (*claim*), se codificaba una serie de variables sobre la misma: su localización espacial y temporal, quién realizaba la demanda, la forma en la que se realizaba (es de-

cir, el repertorio comunicativo de la intervención), a quién se dirigía la demanda, el tema concreto sobre el que trataba, contra/a favor de quién se dirigía y el marco de justificación de la demanda. La grabación de todos estos elementos tuvo como resultado una rica base de datos que contiene tanto información cuantitativa como cualitativa para estos siete países durante un periodo de quince años. Y constituye la base de datos principal que se analiza en este informe.

De manera adicional, el proyecto ha recogido datos sobre el conjunto de factores potencialmente explicativos de la politización que se han expuesto en páginas anteriores. Así, se ha obtenido una amplia base de datos sociodemográficos sobre los flujos y stocks migratorios (Morales *et al.*, 2010), otra que contiene indicadores sobre las políticas y la legislación relacionadas con la inmigración (Cunningham *et al.*, 2011) y otra con indicadores sobre la EOP (Ruedin *et al.*, 2012). Todas estas bases de datos, así como informes detallados sobre cada una de ellas, están disponibles al público de manera gratuita en la página web del proyecto⁸: <http://www.som-project.eu/>

Esta forma de aproximarse al fenómeno de la politización de la inmigración tiene ventajas e inconvenientes. Entre las ventajas, cabe destacar el hecho de que es posible cubrir

un periodo de tiempo prolongado (quince años) y obtener una visión de conjunto sobre los ciclos de politización de la inmigración, así como los niveles de intensidad del conflicto. Permite también realizar análisis multivariantes sobre la importancia relativa de los diferentes factores explicativos de la politización de la inmigración –aunque no hacemos uso de ello en este informe, al tratarse de un primer análisis de los datos–. Entre las desventajas, hay que mencionar el hecho de que al tratarse de una muestra de días es perfectamente posible no detectar momentos específicos de alta politización de la inmigración si esos periodos no coinciden con la muestra aleatoria extraída. Además, al tratarse de una muestra de días, con frecuencia la información que se obtiene es fragmentaria y no se recogen datos sobre todos los agentes sociales y políticos que participan en el proceso de politización de la inmigración. Por último, la naturaleza de los datos reduce nuestra capacidad de analizarlos con técnicas cualitativas y, por tanto, se pierden matices importantes del discurso y de las intervenciones que se realizan en torno a la inmigración.

Por todas estas razones, el estudio debe ser evaluado como un primer intento de ofrecer una aproximación sistemática al fenómeno de la politización de la inmigración. Y este informe constituye solo un primer análisis parcial de los datos, centrado en el caso español.

Por todas estas razones, el estudio debe ser evaluado como un primer intento de ofrecer una aproximación sistemática al fenómeno de la politización de la inmigración. Y este informe constituye solo un primer análisis parcial de los datos, centrado en el caso español.

6. Esta muestra de días es común para todos los países del estudio excepto para Bélgica y Suiza que, al seleccionar los periódicos teniendo en cuenta las dos comunidades lingüísticas diferenciadas, doblan el número de periódicos al seleccionar un periódico de calidad y un “tabloide” para cada región (Flandes y Valonia en el caso belga, área francófona y germana en el caso suizo). En estos dos casos se extrajeron muestras aleatorias separadas y diferentes. En el caso suizo la muestra es también de 700 días y en el caso belga se amplió a 1.000 días.

7. Véase Berkhout y Sudulich (2011).

8. Además, el proyecto facilita los datos en un archivo internacional para su conservación permanente: <http://dvn.iq.harvard.edu/dvn/dv/som>

Capítulo 2. El contexto de la inmigración en España

Flujos y evolución demográfica

El fenómeno migratorio en España es mucho más reciente que en otros países de nuestro entorno, como el Reino Unido o Francia. En 1998 el porcentaje de población que había nacido en el extranjero no superaba el 3% pero los flujos migratorios han sido especialmente intensos en los últimos 15 años, y España ha pasado de ser un país emisor de migración a un país receptor. Además, la legislación reguladora de este fenómeno es también reciente en comparación con la de otros países europeos, especialmente con la de algunos de los considerados en este proyecto. Así, la primera legislación que trata el tema de manera global data de 1985 y, hasta ese momento, las leyes sobre movimientos migratorios se centraban en el estatus de los emigrados y no se consideraba de manera sistemática la llegada de inmigrantes a nuestro país.

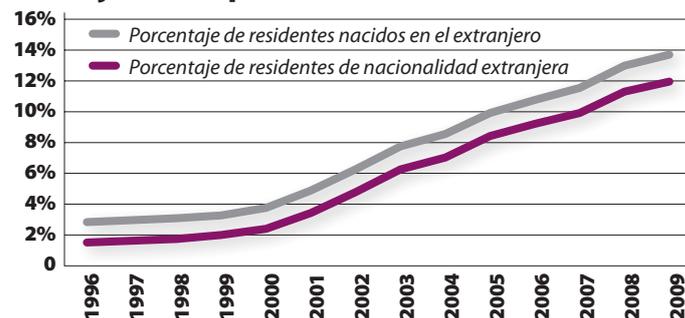
El aumento de la población extranjera en España ha sido especialmente intenso desde el año 2000. En 1996 vivían en España 1.067.478 personas nacidas en el extranjero, mientras que en 2009 (último año considerado en este estudio), según cifras del INE, la cifra ascendía a 6.418.100; esto significa, en términos relativos, que el porcentaje de población inmigrante ha pasado del 3% al 14% en los últimos 15 años y que prácticamente en la última década se ha multiplicado por cinco la población de origen extranjero.

Las principales razones de este boom migratorio que ha cambiado la demografía española en los últimos años han sido señaladas por la literatura en repetidas ocasiones y se refieren, principalmente, a tres fenómenos. En primer lugar, la consolidación democrática que tuvo lugar durante los años ochenta y que llevó a la incorporación de España en la CEE en 1985; en segundo lugar, el cambio económico que hizo que España pasase de ser una economía basada en el sector primario a una economía posindustrial basada en el sector terciario; y, finalmente, la posición geográfica de España como puerta de Europa en el Mediterráneo y los vínculos históricos con los países que se han convertido en países de alta presión migratoria, especialmente en América Latina (Cebolla y González, 2008; Moreno, 2004). Todos estos factores, junto con una población envejecida, propiciaron la llegada de trabajadores inmigrantes desde Europa del Este, Latinoamérica y el Magreb, especialmente, que encontraban trabajo en un mercado que demandaba mano de obra intensiva y en unos puestos que los españoles rechazaban.

En este proyecto consideramos la inmigración como fenómeno global y, por tanto, se incluyen las personas nacidas en el extranjero y nacionalizadas como españoles, los nacionales extranjeros, los solicitantes de asilo y los refugiados. Esta definición amplia de la inmigración incluye a todas las personas en estas situaciones, ya se encuentren en España en situación administrativa autorizada o no, y procedan de países más prósperos que el nuestro o menos. Aunque a veces las estadísticas que están disponibles varían a la hora de proporcionar cifras sobre los nacidos en el extranjero o las personas de nacionalidad extranjera, como se refleja en el gráfico 1 la evolución de ambas categorías es paralela en el tiempo y, por

lo tanto, nos referiremos en general como inmigrantes a la población nacida fuera de España, independientemente de su nacionalidad, origen o situación administrativa.

Gráfico 1. Incremento de la población de origen extranjero en España



Fuente: elaboración propia con datos del INE*.

*El padrón, proporcionado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), incluye tanto a inmigrantes con permiso de residencia como sin este. La falta de datos en 1997 se debe a un cambio en el método de recogida que contribuyó a que, desde 1998, los datos fuesen actualizados anualmente en lugar de cada cinco años.

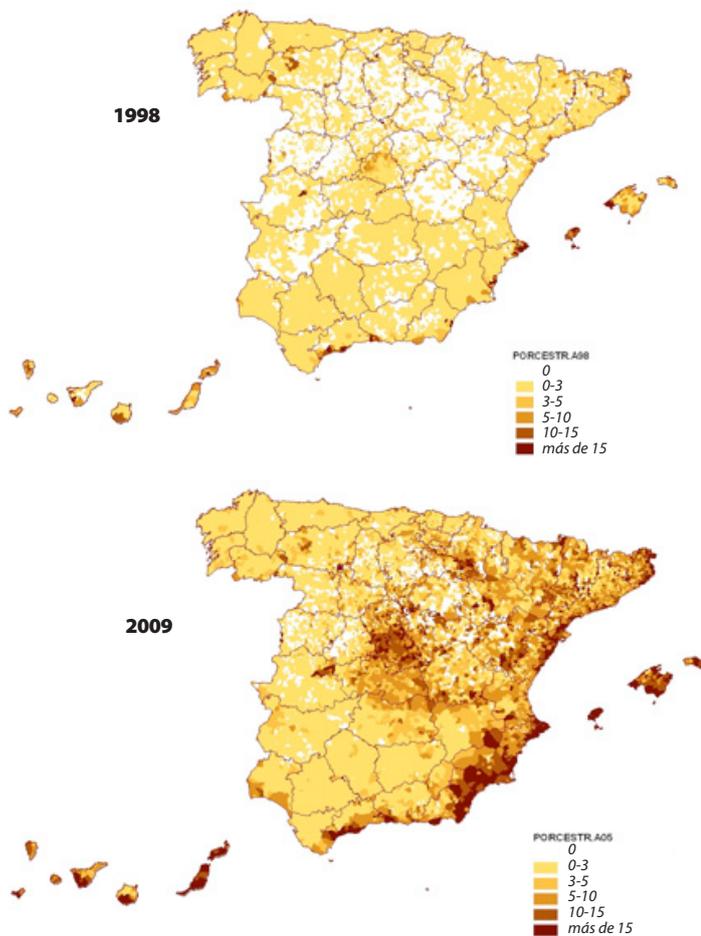
Antes del boom migratorio que empezó en 2000, España contaba con una población de origen extranjero estable, compuesta, sobre todo, por jubilados del norte de Europa: el Reino Unido, Alemania y países escandinavos, principalmente. La llegada de estos inmigrantes no económicos empezó a principios de 1990 y llegó a 1,5 millones en 2009. Sin embargo, a pesar del aumento en números absolutos, el porcentaje de ciudadanos de la UE-15 sobre el total de la población inmigrante ha disminuido en la última década. Esto se ha producido como consecuencia de la llegada masiva de inmigrantes económicos, principalmente de países latinoamericanos y de los nuevos países de la Unión Europea, que ha tenido lugar durante estos años.

Es importante resaltar que la composición de la inmigración en España ha cambiado sustancialmente durante los años que comprende este proyecto. En 1996 la población de origen extranjero provenía principalmente de los países de la Unión Europea –estos representaban el 42% de los residentes nacidos en el extranjero–, mientras que a finales de 2009 este grupo constituía menos de un cuarto del total de la población inmigrante. En claro contraste con estos datos, el porcentaje de inmigrantes procedentes de los países que recientemente se han incorporado a la Unión Europea⁹ ha aumentado de manera constante, del 1% de inmigrantes en España en 1996 al 16% a finales de 2009. Sin embargo, actualmente es Latinoamérica el principal origen de la población inmigrante residente en España. Así, la proporción de población inmigrante procedente de antiguas colonias¹⁰ era del 41% en 2009. Este incremento ha sido especialmente notable entre 2000 y 2005 pasando del 32% de la población inmigrante en 2000 al 45% en 2005.

9. En esta categoría incluimos los extranjeros originarios de los países que se incorporaron a la Unión Europea en las ampliaciones de 2004 y 2007: Bulgaria, Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Rumania, República de Eslovaquia y Eslovenia.

10. Esta categoría incluye las antiguas colonias de Latinoamérica, pero también Filipinas y Guinea Ecuatorial.

Gráfico 2. Distribución territorial de la inmigración en 1998-1999 y 2008-2009



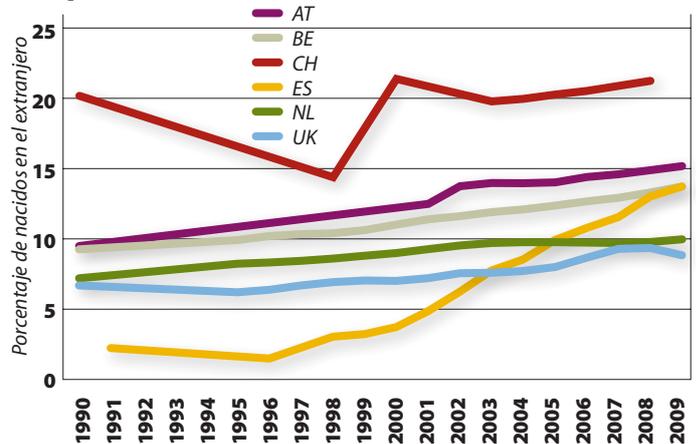
Fuente: INE (Instituto Nacional de Estadística).

Por otra parte, los inmigrantes marroquíes y del norte de África, que han constituido un grupo tradicional de inmigración en España desde principios de los años 1990, han visto reducido su peso relativo en la composición de la inmigración en España debido a las diferentes olas migratorias que se han sucedido en los últimos años. Así, en el año 2000, los inmigrantes de origen marroquí constituían el 16% de la población residente en España de origen extranjero, mientras que en 2009 este porcentaje cayó al 11%, a pesar de que en términos absolutos la población residente en España nacida en Marruecos se ha casi duplicado en este periodo.

Otra característica del fenómeno migratorio en España es su desigual distribución geográfica, lo que, unido al reciente desarrollo, se observa en el gráfico 2 que muestra la distribución geográfica de la población inmigrante en 1998-1999 y 2008-2009. Destaca como, en 1998, la población inmigrante se concentraba en el Mediterráneo sur, Canarias y Baleares porque, como hemos señalado, estaba compuesta principalmente por población del norte de Europa que venía a España a pasar los años de su jubilación. En 2008, sin embargo, aunque se concentra también en todo el arco Mediterráneo, se incrementa la población inmigrante en el área de Madrid y en el interior de la península, lo que muestra el cambio en la composición y el predominio de la inmigración económica.

Resumiendo, la inmigración en España es un fenómeno reciente, que se caracteriza por el rápido crecimiento y por la llegada de inmigrantes de diferentes nacionalidades en olas migratorias que alteran la composición de la población. El crecimiento de la inmigración en la última década ha sido muy notable y rápido y en muy pocos años nos ha situado en niveles de población inmigrante equivalentes a los de países con una larga tradición de flujos de inmigración (gráfico 3).

Gráfico 3. Evolución del porcentaje de residentes nacidos en el extranjero en España en perspectiva comparada



Fuente: datos demográficos del proyecto SOM.

Evolución de la legislación y las políticas públicas

En este contexto de incremento de la inmigración, cobra especial importancia la evolución de la legislación sobre este tema. Como se ha señalado, se intentó regular este fenómeno de manera global por primera vez en 1985 mediante la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, que regulaba, principalmente, el acceso al mercado de trabajo y los permisos de residencia. Esta regulación, sin embargo, adolecía de muchas carencias y no era totalmente adecuada a la realidad social que el fenómeno migratorio representaba en ese momento. Esta ley fue uno de los requisitos para el acceso de España a la CEE y fue una copia de la legislación vigente en otros países europeos que tenían más tradición en recepción de flujos migratorios y que se enfrentaban a situaciones completamente distintas. Además, era especialmente restrictiva en el reconocimiento de derechos a los extranjeros residentes en España –y fue parcialmente declarada inconstitucional por la STC 115/1987 de 5 de julio por limitar los derechos de asociación y reunión– y no contemplaba ninguna referencia a medidas contra la discriminación, por lo que, si bien regulaba aspectos básicos sobre la entrada y estancia de los inmigrantes, carecía de regulación adecuada sobre la integración.

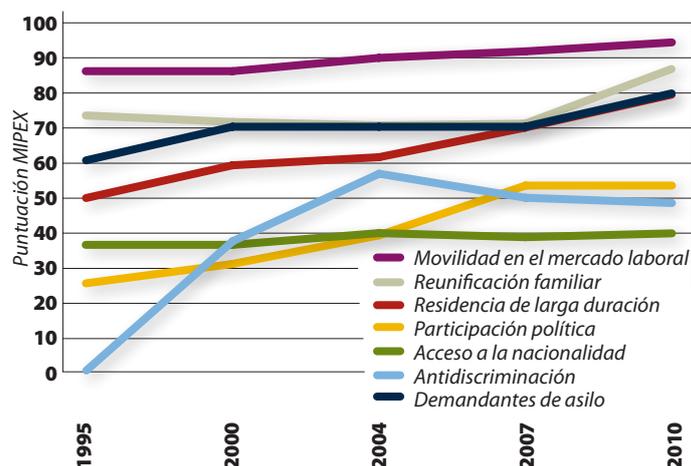
Esta ley se superó en el año 2000 cuando se aprobó la L.O. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social que no solo regulaba los permisos de residencia, trabajo y reunificación familiar, sino que también contemplaba medidas antidiscriminatorias y mecanismos de participación política de los inmigrantes por

primera vez. En cualquier caso esta ley ha sido modificada en repetidas ocasiones, la primera y más importante, mediante la L.O. 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, ese mismo año 2000 cuando el PP, después de ganar las elecciones generales de 12 de marzo, obtuvo la mayoría absoluta que le permitía modificar la ley y endurecer los requisitos para obtener la regularización automática contemplada en la L.O 4/2000 (Moreno, 2004)

Para estudiar los cambios legislativos se han recogido datos siguiendo la metodología del proyecto MIPEX (Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes) que reúne numerosos indicadores sobre legislación en materia de inmigración y los cuantifica identificando los estándares más altos en políticas encaminadas a la integración y la igualdad de derechos y obligaciones. Cada indicador es puntuado en una escala de 0 a 100, en la que el valor máximo se atribuye cuando la situación del país coincide con este estándar y la puntuación va descendiendo conforme las posiciones son más restrictivas en relación con las Directivas de la Unión Europea o con recomendaciones del Consejo de Europa que son, en este caso, el estándar máximo de referencia (Huddleston *et al.*, 2011; Niessen *et al.*, 2007). Para el proyecto SOM se han usado los datos recogidos y distribuidos por MIPEX para los años 2004, 2007 y 2010 y se han completado con datos recogidos retrospectivamente para los años 1995 y 2000. Este proyecto ha usado seis áreas de políticas para mostrar la evolución de las políticas en materia de inmigración: movilidad en el mercado laboral, reagrupación familiar, participación política, residencia de larga duración, acceso a la nacionalidad y antidiscriminación. También se recogieron datos específicos para todos los años sobre indicadores referentes a políticas de asilo que originariamente MIPEX no contemplaba, pero que eran importantes porque en algunos países integrantes del proyecto SOM el fenómeno migratorio se politiza en torno a los solicitantes de asilo o refugiados (por ejemplo, en Suiza u Holanda).

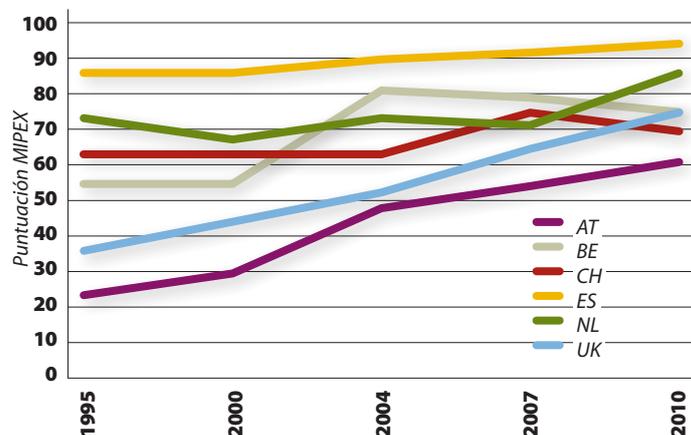
El gráfico 4 muestra esta evolución (de 1995 a 2010) en cada una de estas áreas para el caso de España. En términos generales, el incremento de la regulación ha llevado, durante estos años, a un marco legislativo más favorable para la inmigración. Así, por ejemplo, en el área que se refiere a las políticas contra la discriminación la legislación, que era completamente inexistente en 1995, ha avanzado hacia una mayor protección de los inmigrantes; y lo mismo puede decirse de las medidas de participación política. Otras áreas, sin embargo, han avanzado menos en la protección de los derechos y libertades de los inmigrantes. Esto ocurre en las áreas de reagrupación familiar o de residencia de larga duración, aunque en estos casos se partía de una situación más favorable (73 de 100 en el caso de la reagrupación familiar y 85 de 100 en el caso de la residencia de larga duración); que si bien han avanzado no lo han hecho hasta el punto de alcanzar los máximos estándares. Lo mismo ocurre con las políticas sobre demandantes de asilo cuya puntuación ha pasado de un 60 a 80 de 100. Finalmente, las legislaciones relativas a la movilidad en el mercado laboral y al acceso a la nacionalidad no han cambiado mucho, pero es necesario distinguir ambas porque presentan situaciones diferentes. Mientras que la legislación en materia de movilidad en el mercado laboral mantiene estándares muy altos (mejora desde un 85 de 100 en 1995 a un 95

Gráfico 4. Evolución de la legislación en materia de inmigración en España



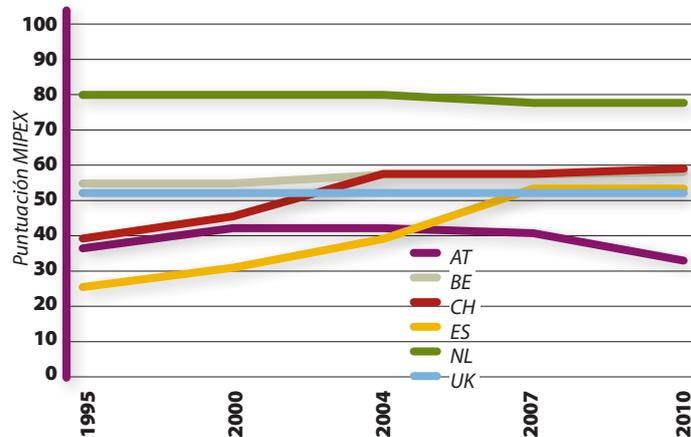
Fuente: elaboración propia con datos de MIPEX y del proyecto SOM.

Gráfico 5. Evolución de las políticas en el área de movilidad en el mercado laboral en España en perspectiva comparada



Fuente: elaboración propia con datos de MIPEX y del proyecto SOM.

Gráfico 6. Evolución de las políticas en el área de participación política en España en perspectiva comparada



Fuente: elaboración propia con datos de MIPEX y del proyecto SOM.

de 100 en 2010), la legislación referida a la adquisición de la nacionalidad, sin embargo, se mantiene en unos estándares más bajos (42-43 de 100), pero la falta de cambio en este caso se puede deber a que la regulación se encuentra en el Código Civil cuya reforma es más complicada¹¹.

En perspectiva comparada la legislación española en materia de inmigración destaca durante todo el periodo de análisis sobre el resto de países que componen el proyecto SOM por su positividad en el área referente a la movilidad en el mercado laboral. Por el contrario, en otras áreas como la participación política se ha avanzado hasta situarnos en un lugar más en la línea de los países de nuestro entorno, como muestran los gráficos 5 y 6. No hay, sin embargo, ninguna área en la que España mantenga una posición más restrictiva que la de los países de nuestro entorno, lo que corrobora que la evolución de la legislación en materia de inmigración ha evolucionado, en términos generales, hacia una política más liberal e inclusiva, más protectora de los derechos de los inmigrantes.

Capítulo 3. La politización de la inmigración en España en perspectiva comparada

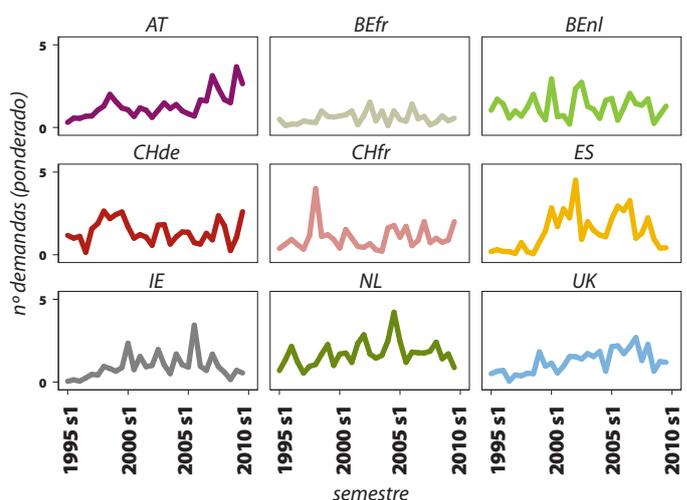
La politización de la inmigración en España y Europa

Como ya se ha explicado en el capítulo 1, el concepto de politización que se maneja en este estudio hace referencia a tres aspectos relacionados pero diferenciables: la atención que reciben las cuestiones conectadas con la inmigración, la polarización de opiniones que suscitan y los marcos de referencia empleados en el discurso público sobre inmigración. En este capítulo, describimos las diferentes dimensiones de la politización de la inmigración en España, y situamos los resultados en perspectiva comparada con respecto al resto de países incluidos en el estudio europeo.

En primer lugar, en el gráfico 7 vemos el grado de atención que ha recibido el tema de la inmigración en España en el contexto europeo. Como se describió en el capítulo 1, el estudio europeo recopiló datos sobre las intervenciones y demandas públicas con relación a la inmigración entre 1995 y 2009 a partir de la selección de una muestra aleatoria de días¹², se utilizó un protocolo de codificación similar al desarrollado por Koopmans y Statham (1999), pero adaptado a las necesidades del estudio. Así, en el gráfico 7 se describe el número de demandas encontradas para cada país o región durante el periodo 1995-2009, por semestres¹³.

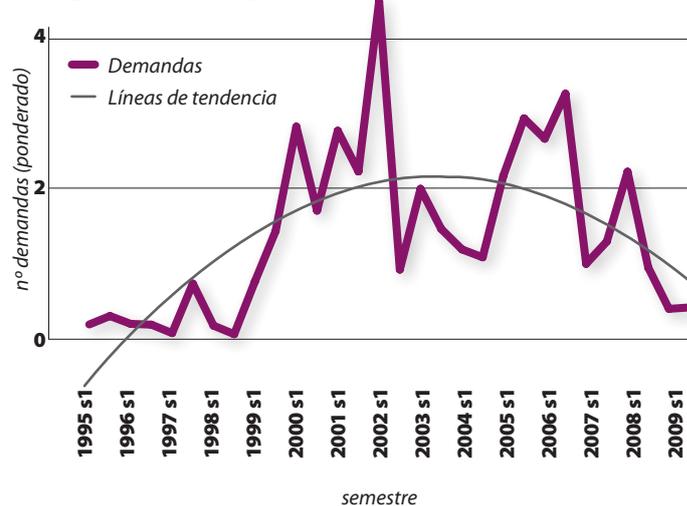
11. Se llevó a cabo una reforma menor para facilitar a los descendientes de emigrantes españoles adquirir la nacionalidad española cuando sus progenitores no hubiesen nacido en España: Ley 36/2002, de 8 de octubre, de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad.
 12. Puesto que en Bélgica y Suiza se utilizaron dos periódicos por zona lingüística de cada país, en este y próximos gráficos se diferencian los resultados entre la zona francófona de Bélgica (BEfr) y Suiza (CHfr) y la zona neerlandófono de Bélgica (BEnl) y germanoparlante de Suiza (CHde).
 13. Al tratarse de una muestra, la cifra es el número de demandas totales de cada semestre dividido por el número de días incluidos en la muestra para el mismo semestre. De este modo, se trata de una cifra "media" que tiene en cuenta el hecho de que el tamaño de la muestra puede variar ligeramente por razones del azar entre un semestre y otro.

Gráfico 7. La atención prestada a la inmigración en el espacio público en siete países europeos



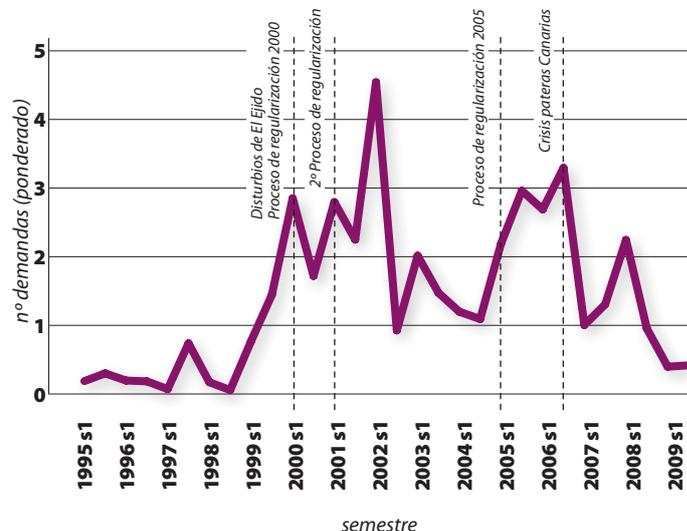
Fuente: proyecto SOM, elaboración propia.

Gráfico 8. La tendencia en la atención a la inmigración en España



Fuente: proyecto SOM, elaboración propia.

Gráfico 9. Las demandas sobre la inmigración y los sucesos más destacables



Fuente: proyecto SOM, elaboración propia.

Los resultados para estos siete países muestran una variación considerable en el nivel de atención que reciben las cuestiones relacionadas con la inmigración en el espacio público. Por una parte, la atención fluctúa bastante a lo largo del periodo en la mayoría de los países, ya que observamos picos de atención que a menudo no duran más de un semestre. Por otra parte, la tendencia a lo largo de los 15 años es bastante diferente entre países. Así, en Austria observamos una tendencia claramente creciente en la atención que recibe la inmigración, al igual que sucede en España, en el Reino Unido y, en menor medida, en Irlanda y los Países Bajos. Sin embargo, no se aprecia ninguna tendencia al alza o a la baja en la atención que recibe esta cuestión en las dos regiones belgas y en las dos zonas suizas. Por último, el gráfico permite observar que la inmigración ha sido objeto de una atención pública mucho mayor en España que en varios de los restantes países considerados en este estudio. El número de demandas públicas relacionadas con la inmigración es considerablemente mayor en España que en las regiones valonas de Bélgica, que en las dos zonas suizas y que en el Reino Unido. Curiosamente, también, las demandas sociales y políticas en torno a la inmigración han sido mucho más intensas en España que en Irlanda, un país este que ha experimentado un boom de inmigración comparable al español.

En el caso español, la tendencia temporal en las demandas públicas relacionadas con la inmigración es claramente creciente hasta mediados de la década de 2000, desciende progresivamente a finales de la década y, especialmente, con la irrupción de la crisis económica (gráfico 8).

No obstante, las fluctuaciones en las demandas que se generan en torno a la inmigración son bastante notables. En algunos casos, los picos de atención se corresponden con sucesos sociales específicos que atraen una amplia cobertura por parte de los medios de comunicación –como en el caso de los disturbios de El Ejido en 2000 o de la “crisis de las pateras” en 2006– o con aspectos de la política de inmigración que generan muchas declaraciones políticas –como en el caso de los procesos de regularización de inmigrantes (gráfico 9)–. Sin embargo, encontramos otros picos de atención (especialmente el del primer semestre de 2002) que no se deben a ningún suceso “especial” y que, simplemente, reflejan el debate público “normal” sobre la inmigración en momentos de importante cambio sociodemográfico.

Igualmente, aunque varios de los picos de atención responden a los sucesos que destacamos en el gráfico 9, las demandas que se generan no giran solo en torno a estos eventos. Así, durante el primer semestre de 2000 se pueden distinguir dos periodos: alrededor de febrero de ese año la mayoría de las noticias se referían a la integración de inmigrantes, sobre todo a derechos laborales y a aspectos relacionados con el racismo no institucional (conectados con los disturbios de El Ejido). Sin embargo, durante los meses de abril, mayo y junio, predominan las noticias sobre entrada de inmigrantes a España y con especial énfasis sobre declaraciones en torno a la entrada de inmigrantes irregulares.

Durante el segundo pico de atención, que data del primer semestre de 2001, la mayoría de las demandas se refieren a integración de inmigrantes, y cobran especial importancia las de los derechos laborales de los inmigrantes relacionadas con la ampliación del proceso de regularización que tuvo lugar en esos meses, ya que casi todas las noticias reflejan los encierros de inmigrantes y las demandas públicas que llevaron a cabo para conseguir “papeles”.

Como ya hemos comentado, aun cuando los picos de 2000 y 2001 están, en buena medida, relacionados con “sucesos” fuera de lo común (disturbios y procesos de regularización), este no es el caso del pico de atención que observamos durante el primer semestre de 2002. La elevada politización de la inmigración de estos meses (con diferencia la mayor del periodo) refleja simplemente la importancia que cobran los asuntos relacionados con la inmigración en un momento de alta presión migratoria. En este semestre, la mayoría de las noticias se refieren a asuntos de integración, y dentro de esta categoría destacan varios incidentes racistas, ataques a inmigrantes y tensiones religiosas.

La atención pública hacia la inmigración, así como las demandas, se reduce sensiblemente en el periodo comprendido entre el segundo semestre de 2002 y el primero de 2005. A partir de este momento se inicia un periodo sostenido de politización elevada de la inmigración que perdura hasta finales del año 2006. Durante 2005 predominan las noticias sobre entradas de inmigrantes, especialmente a partir del mes de julio. En 2006 esta tendencia es mucho más clara, ya que es en este año cuando se desarrolla la llamada “crisis de las pateras”. De las noticias sobre entradas de inmigrantes en 2006 casi la mitad corresponden a la llegada de cayucos a las costas de Canarias incluyendo no

Los resultados para estos siete países muestran una variación considerable en el nivel de atención que reciben las cuestiones relacionadas con la inmigración en el espacio público

solo noticias sobre inmigrantes irregulares que llegan o mueren durante la travesía, sino también reacciones políticas al fenómeno. Destaca especialmente en este sentido el mes de septiembre con la mitad del total de noticias recogidas sobre este tema. No obstante, parte de la politización de la inmigración durante estos dos años está también conectada con las iniciativas políticas con relación a la gestión de los flujos, y especialmente en abril destacan las noticias sobre el acceso al mercado de trabajo relacionadas con el proceso de regularización extraordinario de 2005.

El tono y la polarización de las demandas

Además del nivel de atención que despierta la inmigración y del número de demandas sociales y políticas que genera, otro aspecto central del concepto de politización es el grado de polarización que suscita. Por tanto, pasamos ahora a centrarnos en el tono (positivo, neutral o negativo) de las demandas que se producen en torno a la inmigración, así como el grado de consenso o desacuerdo que se manifiesta públicamente.

En el gráfico 10 se proporciona una visión de conjunto sobre el tono con el que se interviene en la esfera pública con relación a la inmigración en los siete países estudiados. Cada una de las demandas recogidas en las noticias relacionadas con inmigración

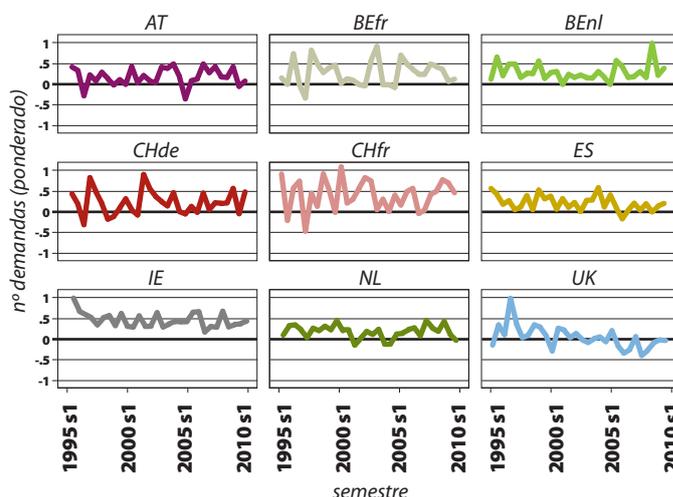
en la muestra fueron codificadas en una escala ordinal de cinco puntos, entre -1 (posición más restrictiva o anti-inmigración) y +1 (posición más liberal o pro-inmigración). El gráfico muestra la evolución del valor medio por semestre para cada país o región y marca el punto intermedio o de tono neutral (el valor cero) a modo de referencia con una línea horizontal más gruesa.

Como podemos apreciar, en la mayoría de los países el tono de las demandas e intervenciones permanece neutral o positivo con incursiones esporádicas en la zona de tonos predominantemente negativos; esta es la pauta que se observa para el caso español, similar a las de Austria, Valonia y los Países Bajos. El tono de las demandas en torno a la inmigración es crecientemente negativo en el caso del Reino Unido y negativo con cierta frecuencia, aunque sin tendencia clara, en el caso de las dos zonas lingüísticas suizas. Sorprendentemente, el tono es predominantemente positivo durante todo el periodo en Flandes –que cuenta con un partido de extrema derecha fuerte y consolidado– y en Irlanda –donde la evolución demográfica ha sido muy similar a la española.

Centrándonos en el caso español, en el gráfico 11 se muestra la misma variable solo para nuestro país, con el fin de poder apreciar mejor la tendencia y las fluctuaciones. En primer lugar, se aprecia que el tono medio del conjunto del periodo es moderadamente positivo y, por tanto, predominan las demandas desde posiciones que reclaman una liberalización de las políticas de la inmigración, una mejora de las condiciones de los inmigrantes o que defienden a los inmigrantes como colectivo. En segundo lugar, se observa una ligera tendencia hacia tonos menos positivos con respecto al inicio del periodo estudiado. A partir del año 2002 el tono es ligeramente negativo en su conjunto en varias ocasiones: segundo semestre de 2002, primer semestre de 2006 y segundo semestre de 2008. Curiosamente, mientras que el pico negativo en 2006 sí coincide con un pico de demandas (véase el gráfico 9), esto no sucede en el caso de 2002 y 2008, cuando la atención a la inmigración era más reducida.

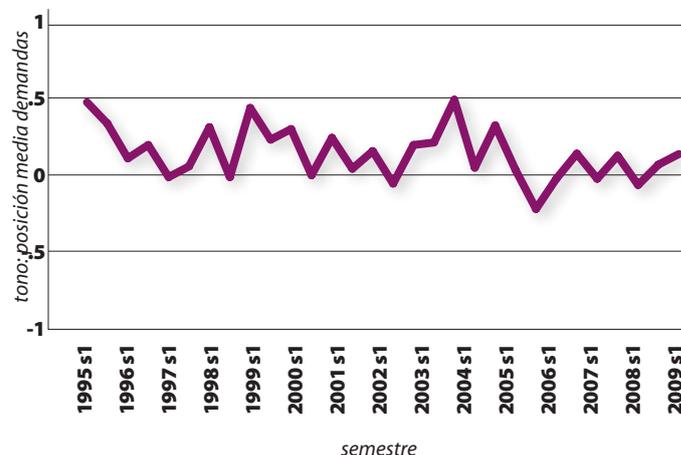
No obstante, conocer mejor el tono de las demandas en torno a la inmigración no nos informa sobre el grado de conflicto. El tono medio durante un determinado periodo puede ser positivo y estar poco polarizado porque los agentes sociales y políticos están de acuerdo en que la inmigración es positiva, o puede ser positivo y que una minoría (más o menos numerosa) esté realizando demandas con un tono negativo. Por tanto, es importante analizar de manera separada el grado de consenso o polarización en torno a la inmigración. Para ello, calculamos un índice de polarización que oscila entre 0 (cuando hay acuerdo completo entre los agentes que realizan demandas) y 1 (cuando el desacuerdo es completo)¹⁴. En el gráfico 12 se comparan los índices de polarización para los siete países incluidos en el estudio y se marca el valor intermedio (0,5) con una línea de referencia gris. En esta ocasión, los gráficos indican las medias anuales, porque en un número importante de demandas no es posible obtener un número suficiente de posiciones claras para calcular el índice de polarización.

Gráfico 10. El tono de las demandas sobre inmigración en siete países europeos



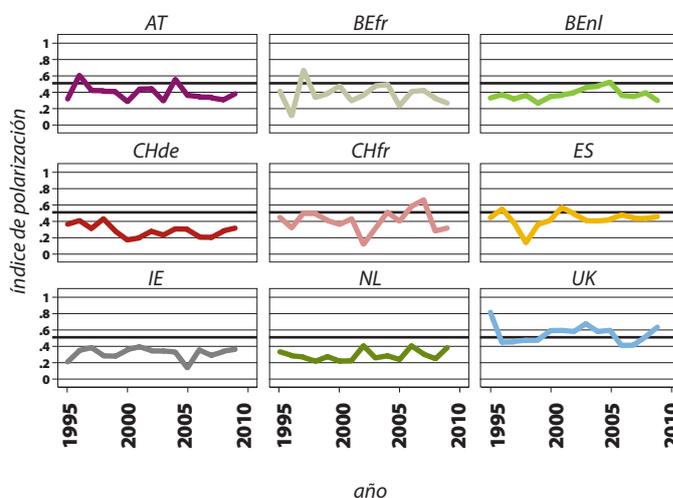
Fuente: proyecto SOM, elaboración propia.

Gráfico 11. Tendencia en el tono de las demandas sobre inmigración en España



Fuente: proyecto SOM, elaboración propia.

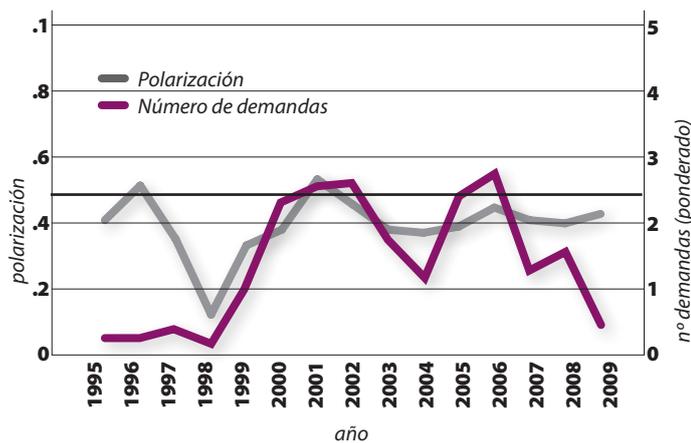
Gráfico 12. La polarización en torno a la inmigración en siete países europeos



Fuente: proyecto SOM, elaboración propia.

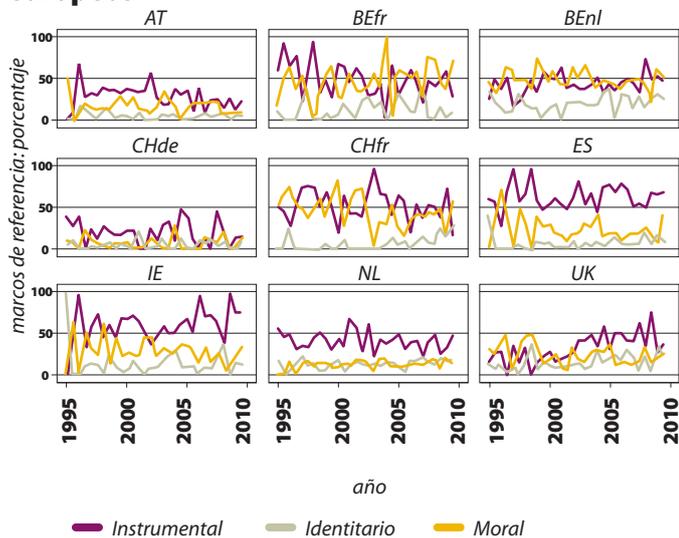
14. Se trata de un índice que invierte los valores de la escala propuesta por Van der Eijk (2001).

Gráfico 13. Polarización y número de demandas en torno a la inmigración en España



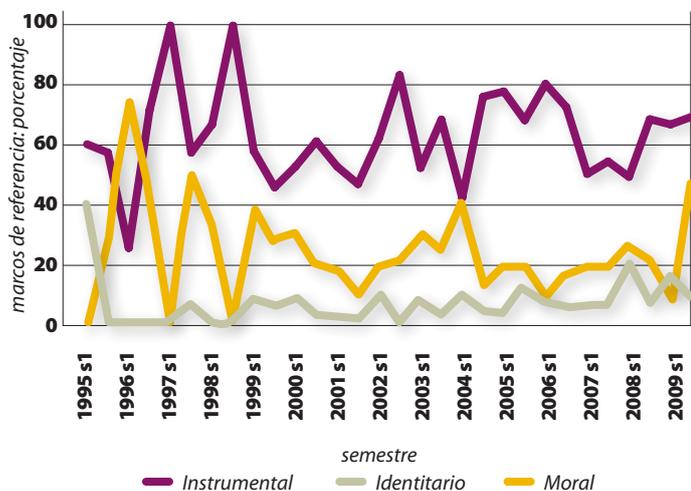
Fuente: proyecto SOM, elaboración propia.

Gráfico 14. Los marcos de referencia de las demandas sobre inmigración en siete países europeos



Fuente: proyecto SOM, elaboración propia.

Gráfico 15. Los marcos de referencia de las demandas sobre inmigración en España



Fuente: proyecto SOM, elaboración propia.

La primera observación que cabe destacar de los resultados presentados en el gráfico 12 es que en la mayoría de los países predomina cierto consenso en torno a las posiciones sobre la inmigración. Este consenso es más evidente en Irlanda (el tono general de las demandas era constantemente positivo), en los cantones germánicos de Suiza (el tono era con cierta frecuencia moderadamente negativo) y en los Países Bajos (el tono general era predominantemente positivo, pero con incursiones puntuales a la zona de tonos negativos). En el caso opuesto, encontramos una polarización de las demandas en torno a la inmigración en el Reino Unido, especialmente en 1995 y durante la primera mitad de la década de 2000.

El caso español se caracteriza, sin embargo, por mantener niveles moderados de polarización similares a los de Austria y Bélgica. En buena medida, la polarización en el caso español viene determinada por la atención que se presta a la inmigración en el espacio público: cuando se producen más demandas aumenta la polarización, cuando disminuyen desciende la polarización (gráfico 13). No obstante, esta relación no es perfecta, ya que durante los años noventa la polarización se mantuvo en niveles reducidos independientemente del número de demandas que se generaban, y a partir de 2003 se ha mantenido relativamente estable a pesar de las fluctuaciones en el número de demandas.

En términos generales, por tanto, podemos afirmar que la politización de la inmigración en España ha sido relativamente intensa (aunque no extrema) entre 2000 y 2006, cuando tanto las demandas públicas como la polarización aumentaron. Con el inicio de la crisis económica a partir de 2007-2008 la atención a la inmigración ha disminuido considerablemente, pero no así la polarización; por lo que podemos hablar de una politización latente del fenómeno que no se manifiesta como en los años inmediatamente anteriores por la prioridad que se concede a la situación económica entre los agentes sociales y políticos.

¿Cómo se trata la inmigración? Los marcos de referencia de las demandas

Nos centramos ahora en el análisis del modo en el que se interviene públicamente para realizar demandas en torno a la inmigración. Para ello, analizamos los marcos de referencia de las demandas, que sirven para legitimarlas¹⁵. Como se ha explicado en el capítulo 1, el estudio distingue tres tipos de marcos de referencia –instrumental, identitario y moral– que se pueden utilizar en cualquiera de las demandas realizadas por los agentes sociales y políticos. De este modo, para cada demanda identificada en la prensa, se examinó qué marcos servían para justificar la demanda y se recogieron hasta dos marcos por demanda. En el gráfico 14 se muestra la distribución de estos tres marcos de referencia principales para los siete países del estudio a lo largo del periodo 1995-2009.

15. Puede encontrarse un análisis similar pero con relación a datos diferentes, fundamentalmente discursos parlamentarios, en Zapata-Barrero et al. (2008).

Como se puede observar, hay una variación considerable entre los diferentes países estudiados con relación al marco de referencia que predomina, así como con relación a las fluctuaciones de unos y otros marcos a lo largo del tiempo. Un primer aspecto que difiere entre países es la proporción de demandas que incluyen algún marco de referencia. En los cantones germánicos de Suiza y en los Países Bajos, solo en torno a la mitad de las demandas viene justificado por algún marco de referencia, mientras que el resto son demandas o intervenciones que no vienen acompañadas de ningún argumento de legitimación. En el resto de países, la mayoría de las posiciones de los agentes sociales y políticos son justificadas mediante alguno de estos marcos de referencia.

En Austria, España y los Países Bajos predomina durante todo el periodo el marco de referencia instrumental, que incluye justificaciones para las demandas relacionadas con el interés general o económico, la eficiencia o eficacia del Estado o de los servicios, la seguridad, etc. En Bélgica, Suiza y, en menor medida, Irlanda y el Reino Unido, el marco de referencia instrumental se turna con el de referencia moral como mecanismos de legitimación principal de las demandas. Este segundo marco de referencia incluye los principios morales y de derechos fundamentales más comunes: derechos humanos básicos (libertades individuales, libertades religiosas, igualdad de trato, derechos de las mujeres, etc.) y principios universales (tolerancia, solidaridad, respeto, etc.). En este sentido, es interesante observar la similitud de la frecuencia relativa del uso de este marco de referencia en las zonas francófonas de Bélgica y Suiza. Por último, el marco identitario –que hace referencia a la identidad nacional, la cultura y tradiciones, el respeto a las normas establecidas por la sociedad autóctona y la identidad europea– tiene escasa incidencia en Austria, España y, en menor medida, Suiza. Por el contrario, es usado con cierta frecuencia en Bélgica, Irlanda y el Reino Unido, y es tan frecuente como el marco de referencia moral-universalista en los Países Bajos (aunque en niveles muy reducidos).

En España, como se puede apreciar mejor en el gráfico 15, salvo en el primer semestre de 1996, predominan las demandas legitimadas desde un punto de vista de argumentos instrumentales. No obstante, el marco de referencia moral-universalista ha cobrado especial importancia en algunos periodos concretos, de los que haremos referencia.

Entre 1996 y 1997 las intervenciones y demandas que se enmarcan desde argumentos de legitimación moral-universalista hacen referencia a los derechos humanos de los inmigrantes, la importancia de la tolerancia hacia la diferencia y la solidaridad. Algunas están relacionadas con las necesidades de protección de los solicitantes de asilo en España.

Tanto en el primer semestre de 1999 como en el de 2004, las demandas relacionadas con la inmigración vuelven a adquirir marcos de legitimación moral-universalista con relación a los debates sobre la entrada no autorizada de inmigrantes a nuestro país, la necesidad de regularizar a un número impor-

tante de inmigrantes “clandestinos” y su acceso a la sanidad pública. En estos casos, los principios más aducidos son los de la solidaridad, el respeto a los derechos humanos y la importancia de la igualdad de trato. Con mucha frecuencia, estos marcos son activados por asociaciones proinmigrantes, en defensa de los derechos humanos, o por los sindicatos.

El uso de los marcos de referencia varía, como es lógico, de manera importante en función del agente que realiza la demanda o intervención. Así, en España los agentes gubernamentales y los representantes de los partidos políticos realizan intervenciones que se justifican fundamentalmente a partir de argumentos relativos a aspectos instrumentales. El 70% de las intervenciones de estos actores hacen referencia a un marco instrumental, por oposición al 51% de las del resto de agentes sociales. Este recurso del marco de referencia instrumental es, además, el más elevado entre los actores político-gubernamentales de todos los países estudiados y solo comparable con las cifras de uso de este marco en Valonia e Irlanda (65%). Como cabe esperar, las organizaciones de la sociedad civil –y especialmente las organizaciones religiosas y humanitarias– rara vez hacen recurso a estos argumentos de legitimación.

Por su parte, los argumentos de legitimación identitaria son un recurso más habitual de las organizaciones de inmigrantes, las organizaciones de extrema derecha y los grupos racistas y los diferentes grupos religiosos (tanto mayoritarios como minoritarios). Finalmente, los argumentos

morales-universalistas son un recurso frecuente de los organismos judiciales, las organizaciones a favor de los inmigrantes, antirracistas y las organizaciones religiosas.

La politización de la inmigración entre la ciudadanía

Hasta ahora, la presentación sobre los datos de politización de la inmigración en España se ha centrado en las intervenciones y demandas en el espacio público, ya que la recogida de este tipo de datos ha sido una de las tareas centrales del estudio europeo que aquí se presenta. Sin embargo, los datos sobre la opinión de los españoles con relación a la inmigración son relativamente abundantes, sobre todo teniendo en cuenta lo reciente que es el fenómeno de la inmigración en el país. Esto nos permite aportar también una radiografía más general de las dinámicas de la politización de la inmigración, al tener en cuenta cómo se traslada esta cuestión a la opinión de la ciudadanía. Una de las principales fuentes de datos es el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), que ha recopilado sistemáticamente la evaluación de los tres problemas más importantes en España desde 1985. Aunque la formulación de la pregunta ha experimentado ligeros cambios a lo largo de las últimas décadas, en la mayoría de los indicadores de esta serie temporal las personas entrevistadas son invitadas a citar de forma espontánea los tres problemas que consideren más acuciantes, sin que se les proporcione una lista previa de posibles respuestas. Por lo tanto, las respuestas reflejan las evaluaciones espontáneas de los asuntos que los ciudadanos consideran importantes. El CIS

Los argumentos de legitimación identitaria son un recurso más habitual de las organizaciones de inmigrantes, las organizaciones de extrema derecha y los diferentes grupos religiosos

después recodifica estas preguntas abiertas en un número limitado de categorías que reflejan las áreas temáticas para las que hay un considerable número de respuestas. Con esta formulación, las preocupaciones sobre la inmigración como categoría independiente no aparecen hasta septiembre del año 2000, ya que previamente estaban incluidas en las categorías de “problemas sociales” u “otras respuestas” (véase Méndez Lago, 2007).

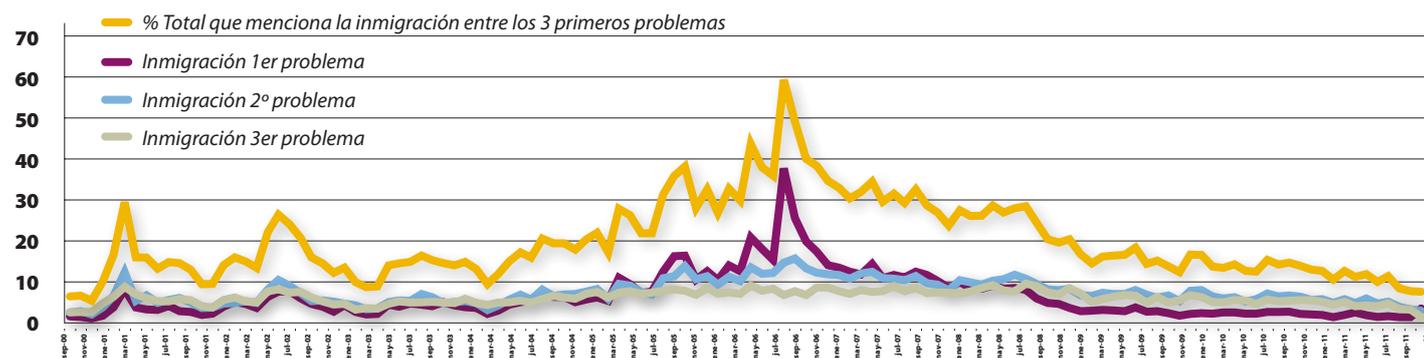
Otra fuente de información procede de las series monográficas sobre inmigración que llevó a cabo el centro privado de encuestas ASEP entre 1991 y 2007¹⁶ (véase Díez Nicolás, 2005) y de las encuestas monográficas que el CIS ha realizado desde los primeros años de la década de 2000¹⁷. Entre los muchos indicadores disponibles en su base de datos, hay dos que reflejan especialmente bien la opinión de los españoles sobre el número de inmigrantes que viven en el país y sus preferencias en relación con las admisiones de inmigrantes.

En los gráficos 16 y 17 se muestra cómo ambas fuentes de datos sobre opinión pública ofrecen una imagen similar sobre la politización de la inmigración a la que hemos descrito haciendo uso de los datos sobre la esfera pública recogidos en prensa. La preocupación sobre el tema crece

económicas y sociales¹⁹ que pueden incluir nuevos temas en la agenda que relegan la “urgencia” de los anteriores sin que realmente la “relevancia” de aquellos haya disminuido para los ciudadanos. Así, la mayor parte del descenso en la preocupación sobre la inmigración está relacionada con la crisis económica y el aumento del desempleo, que ocupan el primer y el segundo lugar desde que la crisis estalló en 2007-2008.

En contraste con la tendencia de la pregunta sobre los problemas más importantes del país, después de 2007 las preferencias en materia de inmigración no volvieron a los niveles de finales de los años 1990 o principios de 2000, sino que se mantuvieron más negativas de lo que solían ser en el periodo en que la inmigración apareció en España (gráfico 17). En parte, la estabilidad de la visión negativa refleja la estructura de opinión estable sobre las consecuencias (negativas) de la inmigración para la cultura (línea verde) y la economía (línea negra) españolas, que no se han reducido con la crisis económica. En general, por lo tanto, todos los datos de las encuestas indican que la preocupación en la opinión pública española sobre la inmigración ha venido incrementándose y que hay una considerable proporción de esta a favor de políticas más restrictivas sobre la admisión de inmigrantes en España.

Gráfico 16. La inmigración como uno de los tres problemas más importantes en España entre 2000 y 2011 (mensual)



Pregunta: “¿Cuáles son, en su opinión, los tres problemas principales que existen actualmente en España?” (pregunta abierta)

Fuente: barómetros mensuales del CIS. http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html

gradualmente, desde niveles relativamente bajos (alrededor del 6%) hasta alcanzar un pico a mitad de la década de 2000. En el caso de la pregunta sobre los principales problemas del país proporcionada por el CIS, el máximo de preocupación se establece en 2006 y desciende a partir de 2007¹⁸. Este descenso, al igual que el observado en secciones anteriores, se puede explicar mediante las teorías en ciencia política que reflexionan sobre las limitaciones de capacidad de gestión de múltiples temas en la agenda pública (Baumgartner y Jones, 2009). Por esta razón, este indicador es muy sensible a las circunstancias políticas,

En general, por tanto, la consideración conjunta de las respuestas de los ciudadanos en las encuestas sobre la importancia de la inmigración como “problema” y de sus opiniones y preferencias con relación a la inmigración hacia nuestro país nos conducen a un diagnóstico muy parecido al que realizamos con relación a los datos sobre demandas en el espacio público. Entre 2000 y finales de 2006 asistimos a un periodo de intensificación de la politización de la inmigración que supone tanto un aumento considerable de la atención que recibe esta cuestión como del aumento de las posiciones negativas. A partir de 2007, con el comienzo de la crisis, la inmigración pasa a ocupar un segundo plano pero las opiniones negativas se mantienen más o menos estables, iniciando así un segundo periodo de politización latente de la cuestión.

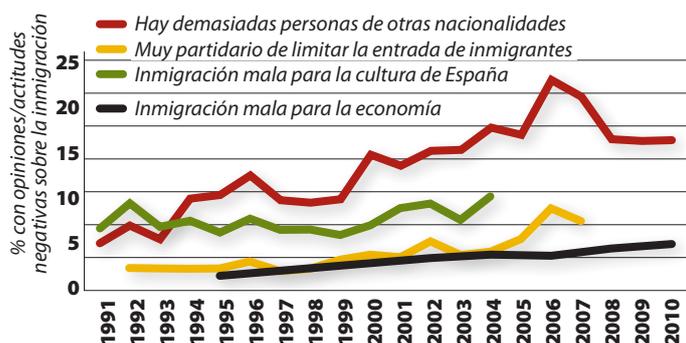
16. Una descripción de las encuestas y los datos puede obtenerse de la página web de ASEP: http://www.jdsurvey.net/jds/jdsurveyAnalisis.jsp?lidioma=E&ES_COL=134&NOID=134

17. Se puede acceder a las series sobre inmigración en http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/listaTematico.jsp?tema=82&todos=no

18. Véase un análisis de las dinámicas de la opinión sobre inmigración en España también en Zapata-Barrero (2009).

19. Como sugiere Wlezien (2005), este indicador parece capturar la preeminencia más que la importancia, sin embargo, parece que el comportamiento de esta pregunta es similar al del indicador sobre el asunto más importante que afecta al país (Jennings y Wlezien, 2011). Véase también Johns (2010).

Gráfico 17. La opinión pública sobre inmigración en España, 1991-2010



Formulación de las preguntas:

1) Para la serie "Hay demasiadas personas de otras nacionalidades", hasta 2007 los datos proceden de las encuestas ASEP: "En términos generales, ¿Qué diría usted respecto al número de personas de otra nacionalidad, raza, religión, o cultura que viven en nuestro país? ¿Cree usted que son demasiadas, muchas, pero no demasiadas, o no son muchas?" (% de demasiadas en el gráfico). Entre 2008 y 2010 los datos proceden de encuestas del CIS: "En su opinión, ¿el número de inmigrantes que hay actualmente en España es insuficiente (se necesitan más), aceptable, elevado, o excesivo?" (% de excesivo en el gráfico).

2) Para la serie sobre limitación de la entrada de inmigrantes: "Esta Ud. muy a favor, a favor, en contra o muy en contra de limitar la entrada en España de los inmigrantes de países menos desarrollados?" (ASEP)

3) Para la serie sobre los efectos en la cultura española: "¿Piensa Ud. que es muy bueno, bueno, malo o muy malo para nuestra cultura que gente de otras culturas venga a nuestro país a vivir?" (ASEP)

4) Para la serie sobre los efectos en la economía española, ISSP 1995: "Hay diferentes opiniones sobre los inmigrantes de otros países viviendo en (país del entrevistado) (por 'inmigrantes' nos referimos a gente que viene a vivir en (país del entrevistado)). ¿En qué medida está Ud. de acuerdo o en desacuerdo con cada una de las siguientes afirmaciones? 'Los inmigrantes son en general buenos para la economía de (país del entrevistado)'. Categorías de respuesta=muy de acuerdo, de acuerdo, ni de acuerdo ni en desacuerdo, en desacuerdo, muy en desacuerdo (en el gráfico % de muy en desacuerdo). ESS: "Hay diferentes opiniones sobre la los inmigrantes de otros países que vienen a vivir a [PAÍS]. (Por 'inmigrantes' nos referimos a gente que viene a instalarse en [PAÍS]). ¿En qué medida está Ud. de acuerdo o en desacuerdo con cada una de las siguientes afirmaciones? 'Los inmigrantes son en general buenos para la economía de [PAÍS]'. Respuesta en una escala de 0 (malos para la economía) a 10 (buenos para la economía) (en el gráfico, % de las puntuaciones 0-2).

Fuente: ASEP Actitudes hacia la inmigración, colección (1991-2007), encuestas del CIS (2008-2010), ISSP 1995, ESS ediciones 1 a 5.

La politización de la inmigración entre las elites políticas

En esta última sección del capítulo descriptivo sobre la politización de la inmigración en España, evaluaremos la atención prestada a la inmigración y las posiciones de las elites políticas en este tema a través de tres fuentes de datos: los programas electorales, las preguntas orales formuladas en el Parlamento y las demandas e intervenciones políticas que se reflejan en los periódicos. La ventaja de usar una multiplicidad de fuentes es que nos permite evaluar las posiciones de los partidos y las elites políticas que llegan a los ciudadanos a través de distintos mecanismos.

Comenzando con los programas electorales de los partidos políticos, estos se caracterizan por ser posicionamientos públicos que los ciudadanos pueden leer y conocer de primera mano. Sin embargo, estos raramente los leen y el público solo los conoce por las noticias que dan los periódicos sobre ellos o por los mensajes en campaña electoral, que pueden ser consistentes con los programas electorales o no serlo tanto. En segundo lugar, las preguntas orales presentadas en el Parlamento por los diputados constituyen una fuente de información sobre posicionamientos políticos que pueden describirse como semipúblicos, ya que los ciudadanos no tienen acceso directo a los asuntos diarios del Congreso de los Diputados si no es por las noticias de los medios que muchas veces no las cubren de

manera completa, y desde luego no detallada²⁰. Ambas fuentes de información sobre las posiciones políticas en torno a la inmigración, los programas electorales y las preguntas orales son, por lo tanto, formas de comunicación de las posiciones políticas solo moderadamente visibles para los ciudadanos, pero tienen la ventaja para los analistas de que las posiciones que reflejan no están mediatizadas por la atención de los medios de comunicación y, por lo tanto, están más cercanas a las "verdaderas" posiciones que los partidos quieren o acuerdan expresar.

El análisis de las demandas políticas que aparecen en los periódicos cuenta, por su parte, con la ventaja de que refleja las posiciones políticas que tienen más posibilidades de ser visibles a los ciudadanos a través de los medios de comunicación, pero, por su misma naturaleza, están mediatizadas y filtradas por estos en función de la consideración que les merezca el valor de la noticia (cf. Koopmans *et al.*, 2005). Por lo tanto, al abordar el análisis de la politización de la inmigración entre los partidos y elites políticas mediante el empleo de varias fuentes de información, podemos obtener una imagen más completa de las dinámicas políticas sobre este asunto.

Empezando con los programas políticos, en el contexto del proyecto SOM se han codificado manualmente todos los programas de los partidos relevantes en el Parlamento –siguiendo la definición de partidos relevantes de Sartori (1976)– para las seis elecciones generales desarrolladas entre 1993 y 2011. Los partidos seleccionados incluyen los tres principales partidos de ámbito nacional –Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Partido Popular (PP) e Izquierda Unida (IU)– y cuatro partidos nacionalistas o regionalistas –Partido Nacionalista Vasco (PNV), Coalición Canaria (CC), Convergència i Unió (CiU) y el Bloque Nacionalista Galego (BNG)–. Estos siete partidos conjuntamente considerados concentran alrededor del 90% de los votos y el 95% de los escaños en la Cámara durante este periodo y, por lo tanto, cubren adecuadamente el espectro de representación política de los ciudadanos en el Parlamento.

La codificación manual de los programas electorales se ha llevado a cabo usando un libro de códigos convencional aplicado a las frases naturales²¹. Este libro incluía una serie de variables para capturar la posición sobre la inmigración que reflejaba cada frase. La más relevante para este documento es la pregunta sobre la posición general que refleja la frase con relación a la inmigración, empleando una escala que, al igual que para el análisis de las demandas presentado en páginas anteriores, oscila entre -1 (muy restrictiva hacia los inmigrantes / conservadora / pronacionales / monocultural) y +1 (muy abierta hacia los inmigrantes / progresista / cosmopolita / multicultural).

20. Al no existir en España un canal de televisión o radio dedicado exclusivamente a la información sobre la actividad parlamentaria (al estilo del canal británico BBC Parliament), los programas especializados en la información parlamentaria en la televisión pública quedan confinados a una hora semanal durante los fines de semana. La información detallada sobre la actividad parlamentaria ordinaria en los periódicos es poco habitual y, en cualquier caso, la lectura de periódicos en España es baja en términos comparados.

21. Para hacer la carga de trabajo manejable se realizó previamente una búsqueda por palabras clave usando un diccionario para ayudar a los codificadores a identificar las partes del programa electoral que hablaban de inmigración y codificar solo estas. Basándonos en expertos en el tema de la inmigración dentro del proyecto SOM, se usó una lista inicial de palabras clave para crear un diccionario en inglés que después se tradujo al castellano, catalán y gallego.

Además de codificar las posiciones sobre la inmigración, se calculó el número de palabras incluido en los programas electorales cortos y su proporción con relación a todo el programa electoral para crear un indicador de la atención otorgada al tema en los programas electorales. En el gráfico 18 se muestran las dinámicas de atención a la inmigración en los programas electorales, y en el gráfico 19, las posiciones de los partidos durante este periodo.

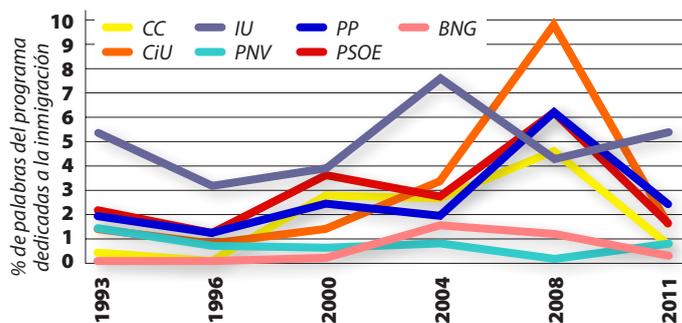
Durante la mayoría del periodo, IU ha sido el partido que ha prestado más atención a la inmigración en su programa electoral de manera sostenida en el tiempo. Se puede apreciar, además, un ascenso relativo de la atención al tema en 2004, antes del pico mostrado por la preocupación de la población hacia la cuestión migratoria en 2006 (véase el gráfico 16). Sin embargo, en las elecciones de 2008 otros cuatro partidos (CC, CiU, PP y PSOE) incrementaron la atención prestada a la inmigración en sus programas, sobrepasando a IU en ese año concreto. En general, la pauta de atención de estos cuatro partidos es completamente congruente con las dinámicas de preocupación mostradas por los ciudadanos, mientras que las tendencias de atención de BNG, IU y PNV no reflejan las de la opinión pública ciudadana.

Uno por uno, los resultados del gráfico 19 sugieren que la mayoría de los partidos (incluso IU), con la excepción del BNG²², han adoptado progresivamente posiciones más negativas hacia la inmigración entre los años 2000 y 2008. Este resultado es muy interesante porque sugiere que la mayoría de los partidos responden a las mismas dinámicas sobre inmigración moviéndose en la misma dirección más o menos a la misma vez. También es interesante ver que los cuatro partidos que prestaron más atención a la inmigración en 2008 (CC, CiU, PP y PSOE) convergen hacia posiciones ligeramente negativas y restrictivas en esas elecciones.

Pasando ahora al análisis de las preguntas orales, la aproximación seguida ha sido similar a la usada para los programas electorales. Se han recogido todas las preguntas orales presentadas en el Parlamento durante el periodo 1989-2011 que habían sido identificadas por parte del equipo del proyecto SPAP (Spanish Policy Agenda Project)²³ como relativas a inmigración²⁴. Este subconjunto de 210 preguntas orales ha sido recodificado usando el esquema de codificación del proyecto SOM para incluir información más detallada sobre la dirección de la posición hacia la inmigración (de -1 a +1 igual que para los programas electorales y las demandas) y otras variables usadas en el proyecto SOM. Se utiliza el número de preguntas orales también como una aproximación a la atención prestada y la media de la posición para medir la dirección de las posiciones que se deducen de las preguntas.

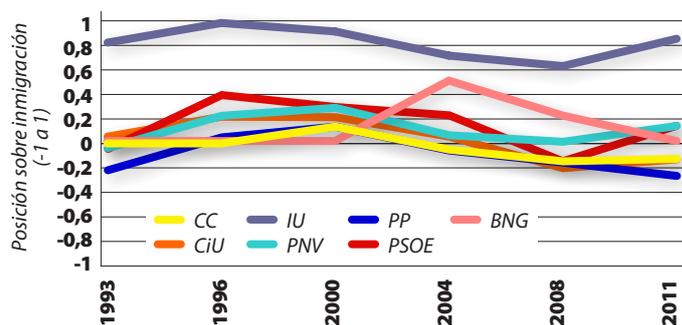
22. El BNG no es una excepción ya que este aparente cambio hacia posiciones más favorables en 2004 se debe solo a que no presta atención a la inmigración hasta el año 2000. En ese sentido el BNG va más rezagado que a contracorriente.
 23. Agradecemos la colaboración del equipo de este proyecto de la Universidad de Barcelona y, especialmente, de Laura Chaqués, Anna Palau y Ferrán Davesa. Se puede obtener más información sobre este proyecto en <http://www.ub.edu/spanishpolicyagendas/>
 24. Códigos 230, 529 y una variable dicotómica para identificar cualquier pregunta relacionada con la inmigración.

Gráfico 18. Evolución de la importancia de la inmigración en los programas electorales



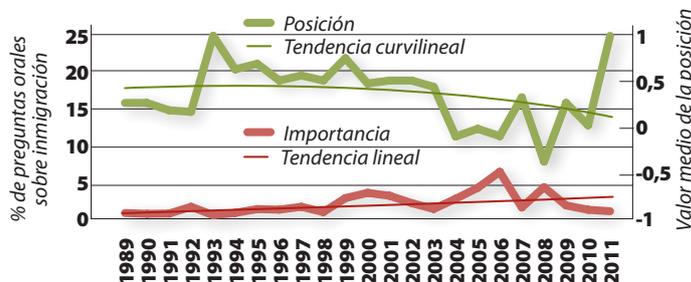
Fuente: proyecto SOM, codificación de programas electorales, elaboración propia.

Gráfico 19. Evolución de las posiciones de los partidos políticos en inmigración



Fuente: proyecto SOM, codificación de programas electorales, elaboración propia.

Gráfico 20. Importancia y posición de las preguntas orales en el Parlamento, 1989-2011



Fuente: colaboración proyectos SOM/SPAP, codificación de programas electorales, elaboración propia.

En el gráfico 20 se describe el resultado de la atención prestada (línea roja) y de las posiciones (línea verde) sobre inmigración que se desprenden de las preguntas parlamentarias. Como se puede ver, hay ciclos de atención hacia el tema de la inmigración en el Parlamento, a menudo durante primavera y el final del verano, lo que refleja la estacionalidad de las llegadas de inmigrantes irregulares a las costas españolas. Sin embargo, el pico de atención a la inmigración por parte de los diputados comienza en noviembre de 2004 y continúa hasta septiembre de 2006. Este último momento coincide con un cambio en la dirección de las intervenciones parlamentarias, que se vuelven también más restrictivas. Así, mientras que durante casi todo el periodo hasta 2004 la mayoría de las preguntas indicaban posiciones neutras o positivas, en 2004 y 2006 los picos de atención coinciden con posiciones más restrictivas.

Como se muestra en el gráfico 21, esto está en parte relacionado con los partidos que presentan las preguntas orales en el Parlamento. Mientras que durante la década de 1990 las intervenciones parlamentarias estuvieron dominadas por el PSOE e IU, en los años 2000 –y especialmente desde 2005– son el PP y CC quienes intervienen más sobre inmigración en el Parlamento. En cierta medida esto refleja las dinámicas de gobierno y oposición, ya que el PSOE estuvo en el gobierno hasta 1996, el PP entre 1996 y 2004, y el PSOE de nuevo entre 2004 y 2011. Sin embargo, el PSOE empezó a volverse menos activo en la presentación de preguntas orales sobre inmigración en el Parlamento ya en el año 2002, cuando aún estaba en la oposición; y el PP incrementó su actividad parlamentaria con respecto al tema en el mismo año, cuando todavía estaba en el gobierno.

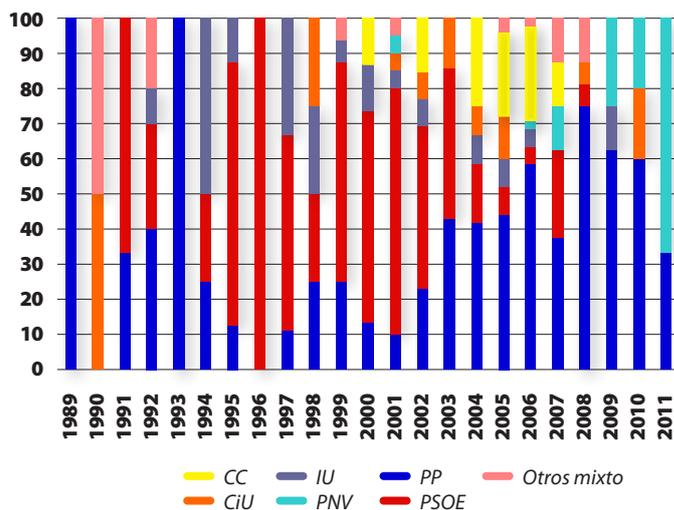
Esto supone que durante los años de mayor intensidad en la atención política, mediática y ciudadana a la inmigración (2004-2006) el PP dominaba la arena parlamentaria sobre esta cuestión, acompañado en estos años por la creciente atención al tema de CC. Como vemos también en el gráfico 20, es en este periodo y hasta el final de la legislatura 2004-2008 cuando encontramos un tono más negativo en las intervenciones políticas sobre inmigración en el Congreso.

La última fuente de datos que usamos es el análisis de las demandas políticas específicas realizadas por los actores partidistas y gubernamentales reflejadas en los periódicos. Puesto que el esquema de codificación incluye una variable que identifica el tipo de actor que hace la demanda, es posible analizar de forma separada aquellas demandas que han sido formuladas por actores gubernamentales y partidos políticos. Los gráficos 22 y 23 se centran en estos.

Como se ve en el gráfico 22, la dinámica de la atención hacia la inmigración en general se parece a la que reflejaban las preguntas orales. La inmigración empieza a atraer la atención de partidos y representantes gubernamentales a principios de 2000, con picos en 2000-2002 y 2005-2006. Además, este incremento en la atención también coincide con un cambio hacia posiciones más restrictivas (gráfico 23). Sin embargo, como en el caso de las intervenciones parlamentarias, muchas de las demandas todavía son positivas o neutras; las negativas dominan desde 2006.

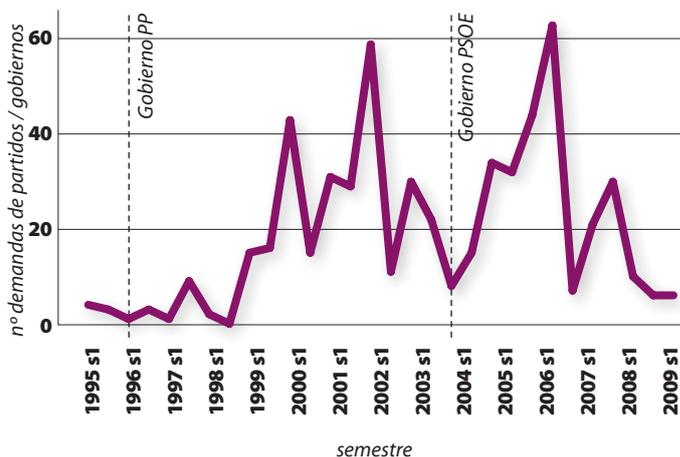
Si comparamos la tendencia en el tono de las preguntas orales (gráfico 20) y de las demandas políticas reflejadas en los periódicos (gráfico 23), es posible ver que, aunque la tendencia es la misma, hacia posiciones ligeramente más restrictivas, esta es mucho más clara y pronunciada para las preguntas orales que para las demandas políticas. Los discursos en el Parlamento son más positivos hasta 2004 y sujetos a fluctuaciones más pronunciadas después. Por otra parte, las demandas reflejadas en los medios tienden a ser más negativas durante todo el periodo pero también más estables, mostrando solo dos picos en 1996-1997 y 2008. Además, el momento de endurecimiento de las posiciones a mitad de la década de 2000 no coincide si miramos el Parlamento y las demandas reflejadas en los medios; parece que las intervenciones parlamentarias presentan el tono para intervenciones públicas de los actores gubernamentales y los partidos con uno o dos años de antelación.

Gráfico 21. Grupos parlamentarios que presentan preguntas orales sobre inmigración, 1989-2011



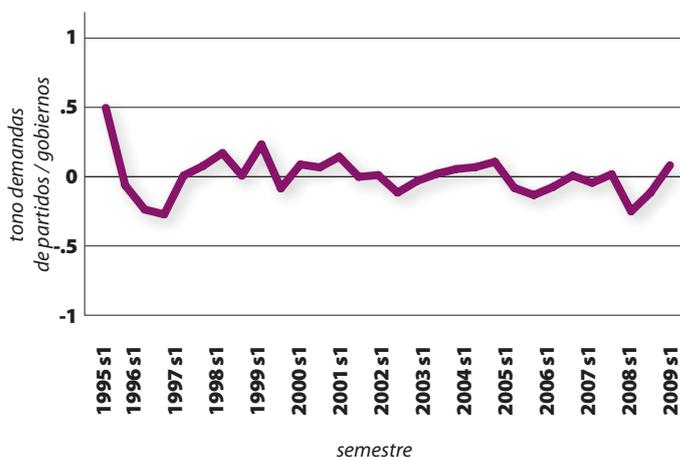
Fuente: colaboración proyectos SOM/SPAP, codificación de programas electorales, elaboración propia.

Gráfico 22. Evolución de las demandas políticas de actores partidistas y gubernamentales recogidas en los medios, 1995-2009



Fuente: proyecto SOM, codificación de programas electorales, elaboración propia.

Gráfico 23. Evolución de la posición de las demandas políticas de actores partidistas y gubernamentales recogidas en los medios, 1995-2009



Fuente: proyecto SOM, codificación de programas electorales, elaboración propia.

Capítulo 4. Las hipótesis teóricas a examen

En este capítulo se consideran de manera pormenorizada los múltiples factores explicativos que, a priori, parecen tener una relación con la politización. Para ello se examinan en primer lugar los cambios sociodemográficos que ha experimentado el país, después el análisis de las demandas políticas de determinados actores y el análisis de los cambios legislativos y, por último, la estructura de oportunidades políticas. Para concluir también se reflexiona sobre el papel que ejercen los medios de comunicación como mediadores del proceso de politización. En cualquier caso, las pautas y las dinámicas de la politización de la inmigración que encontramos en España no confirman de manera clara ninguna de estas hipótesis, pero, como se verá en las próximas páginas, todas contribuyen, en cierta medida, a comprender mejor algunos de los cambios en la politización de la inmigración en nuestro país.

Cambios sociodemográficos: número de inmigrantes y características de los inmigrantes

Parece plausible pensar que el incremento en el número de inmigrantes y los cambios en su composición conlleven un incremento de la visibilidad del fenómeno migratorio y, por lo tanto, contribuyan a la politización del mismo, sobre todo dado que afecta a la percepción de la ciudadanía y modifica su entorno social. Al mismo tiempo otras características relacionadas con cambios económicos, como el aumento del desempleo, pueden hacer que la sociedad sea más sensible a la inmigración y, por lo tanto, la posibilidad de politización aumente. En estos tres factores y en su influencia en la politización de la inmigración, considerada esta como la atención que se presta al fenómeno en los medios de comunicación y medida también como el nivel de polarización de las demandas políticas que estos medios recogen, nos centramos a continuación.

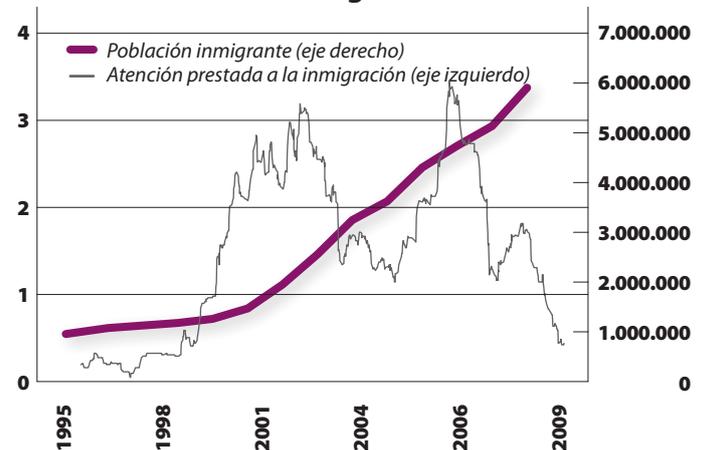
En primer lugar, el incremento en el número de inmigrantes que España ha experimentado en los últimos 20 años parece, de manera más intuitiva, la principal causa potencial de politización (Hipótesis 1). Sin embargo, si comparamos la evolución del número absoluto de inmigrantes (considerando, como se ha explicado, a los residentes en España nacidos en el extranjero) y de la importancia de la inmigración, no se percibe a simple vista una relación directa entre ambas variables, tal y como se refleja en el gráfico 24. La inmigración ha aumentado de manera constante desde el año 2000 y, por otra parte, la importancia del fenómeno migratorio ha sufrido altos y bajos durante estos años. En cualquier caso, se pueden diferenciar varias épocas o fases durante el periodo estudiado. Al principio de este periodo, entre los años 1995 y 2000, tanto la importancia de la inmigración como el número absoluto de inmigrantes parecen mantenerse estables a un nivel reducido; posteriormente, entre 2000 y 2003, el número de inmigrantes aumenta, al igual que lo hace la importancia del tema en los medios de comunicación; sin embargo, la inmigración sigue aumentando considerablemente entre 2003 y 2006 y, contrariamente a lo esperado, hay un descenso en la atención prestada al fenómeno migratorio, que vuelve a experimentar otro pico en el año 2006. Después de esto la falta de relación entre las dos variables es mucho más evidente porque, a pesar de que el número de inmigrantes

sigue aumentando de manera estable, la importancia del tema desciende abruptamente desde 2007.

La polarización, la otra vertiente de la politización, mantiene una tendencia bastante estable durante los años estudiados y las pequeñas variaciones que sufre (véase el gráfico 25) no parecen corresponderse con el aumento de la presión migratoria.

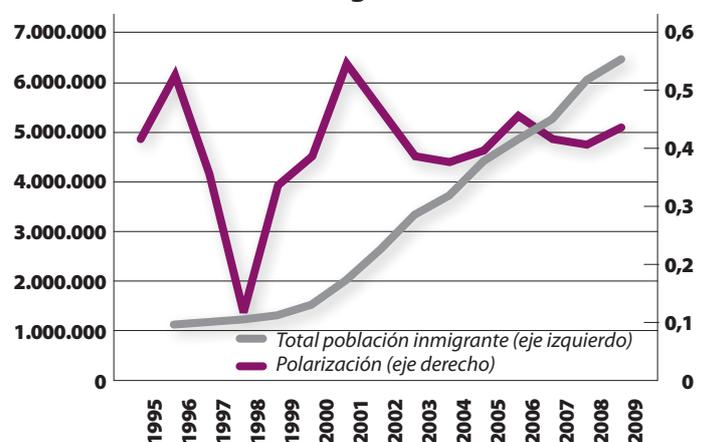
En segundo lugar, como ya se avanzó en el capítulo 1, consideramos que no solo el aumento del número de inmigrantes es susceptible de incrementar la politización de la inmigración: los cambios en la composición de la inmigración pueden hacer que los inmigrantes sean más visibles y por lo tanto pueden, potencialmente, incrementar tanto la atención prestada al asunto de la inmigración por parte de los actores políticos como la polarización (Hipótesis 3). Sin embargo, de la evolución de la composición de la población inmigrante en España entre los años 1998 y 2009, reflejada en el gráfico 26, se percibe la misma falta de relación entre los cambios en la composición de los flujos migratorios y la politización, ya sea considerada como atención o como polarización.

Gráfico 24. Importancia de la inmigración y número absoluto de inmigrantes



Fuente: elaboración propia con datos del INE y del proyecto SOM.

Gráfico 25. Polarización de la inmigración y número absoluto de inmigrantes



Fuente: elaboración propia con datos del INE y del proyecto SOM.

Como se ha comentado en el capítulo 2, la inmigración en España se caracteriza por la recepción de sucesivas olas migratorias de distintos países. En concreto, pueden señalarse tres grupos de inmigrantes cuya presencia en España tiene, por diversos motivos, potencial para politizar el fenómeno migratorio. En primer lugar, la población de origen musulmán²⁵, principalmente compuesta por marroquíes (aunque también, en menor medida, argelinos, senegaleses y pakistaníes), es el grupo de inmigrantes que, desde un punto de vista teórico, tiene más potencial de politización de la inmigración debido a la diversidad religiosa que introduce (Cea y Valles, 2009). En el caso español, además, este potencial se puede apreciar claramente si recordamos que el pico de atención de 2000 está, en gran medida, provocado por los disturbios que tuvieron lugar en El Ejido en febrero de ese año y que se desataron después de que un ciudadano marroquí matara a dos agricultores españoles²⁶. Sin embargo, el porcentaje de población inmigrante de origen musulmán ha permanecido estable en el tiempo o ha disminuido con relación a otros grupos como los inmigrantes procedentes de Latinoamérica –a pesar de que, en términos absolutos, el número de inmigrantes originarios de Marruecos se ha multiplicado por cinco en estos años.

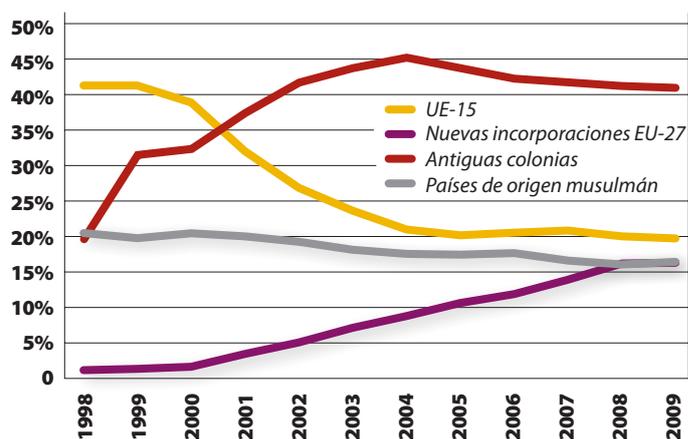
El colectivo latinoamericano también se ha hecho muy visible en los últimos años (en el proyecto SOM se agrupan dentro de la categoría de inmigrantes procedentes de antiguas colonias); la visibilidad de este grupo no se debe solo al aumento de la población procedente de Latinoamérica, sino también al hecho de que, aunque mayoritariamente hablan castellano y son de religión cristiana, en muchos casos son étnicamente diferenciables por el color de piel (mestizos, indígenas, mulatos o negros). Como se ha analizado en el capítulo 1, tanto la diferenciación cultural-religiosa como las diferencias étnico-raciales contribuyen a generar un mayor rechazo entre las poblaciones autóctonas. Los principales países de origen de la inmigración latinoamericana desde finales de la década de 1990 han sido Ecuador, Bolivia, Perú y Colombia y, a pesar de que el número de inmigrantes procedentes de estos países se ha incrementado considerablemente durante los últimos años así como su peso relativo en el conjunto de la inmigración, no parece existir una relación directa entre este aumento y la politización del fenómeno migratorio en términos de atención prestada al mismo o de polarización.

Por último, es también destacable la llegada de inmigrantes de los países de reciente incorporación a la Unión Europea, principalmente de Bulgaria, Rumania y Polonia, cuyo número se ha incrementado de manera muy pronunciada desde el año 2000. Hasta ese momento su presencia era muy escasa, pero en 2009 representaban ya el 16% del total de la población extranjera en España. Sin embargo, este espectacular aumento tampoco parece estar relacionado con cambios en

25. En el proyecto se han considerado como una categoría propia los inmigrantes procedentes de países mayoritariamente musulmanes: Afganistán, Arabia Saudí, Argelia, Azerbaidzhán, Bahrein, Bangladesh, Brunei, Burkina Faso, Chad, Comores, Costa de Marfil, Djibouti, Emiratos Árabes Unidos, Egipto, Eritrea, Gambia, Guinea, Indonesia, Irak, Irán, Jordania, Kazajistán, Kirguizistán, Kuwait, Líbano, Libia, Malasia, Maldivas, Malí, Marruecos, Mauritania, Níger, Nigeria, Omán, Pakistán, Palestina, Qatar, Senegal, Sierra Leona, Siria, Somalia, Sudán, Tadjikistán, Túnez, Turkmenistán, Turquía, Uzbekistán, y Yemen

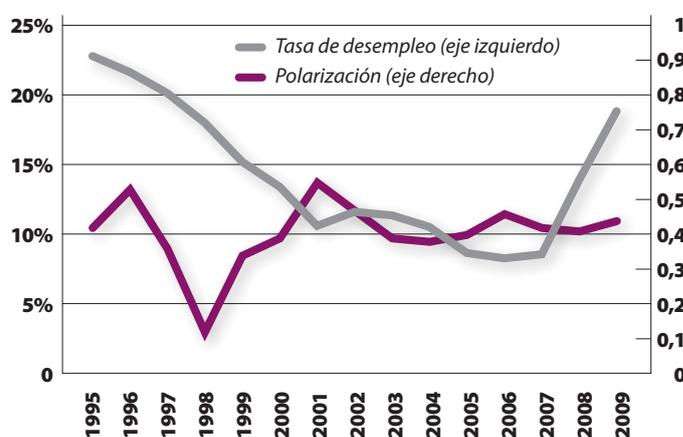
26. http://elpais.com/elpais/2002/07/10/actualidad/1026289019_850215.html

Gráfico 26. Composición de la inmigración en España



Fuente: elaboración propia con datos del INE.

Gráfico 27. Desempleo y polarización de la inmigración en España

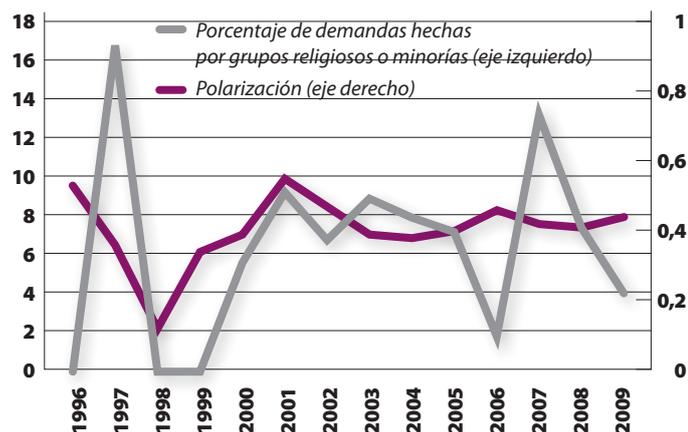


Fuente: elaboración propia con datos de la EPA* y del proyecto SOM.
* Se ha tomado como referencia el último trimestre de cada año para este gráfico.

la atención que se dedica al tema de la inmigración o con la polarización del fenómeno.

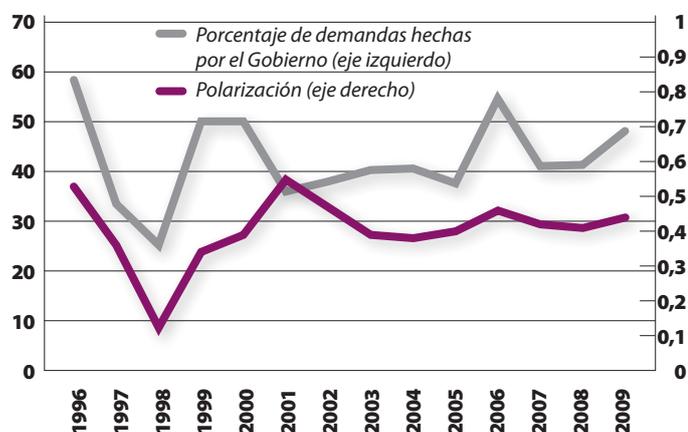
Por último, se considera otro factor sociodemográfico que, a priori, puede estar relacionado con la politización de la inmigración: el desempleo. España tiene unas tasas de desempleo tradicionalmente muy elevadas, y esta es una de las principales preocupaciones de los españoles según las encuestas del CIS. Así, es razonable esperar que el incremento del desempleo ayude a la politización de los inmigrantes, dado que la opinión pública puede culpar a los inmigrantes de la negativa situación económica (Mayda, 2006). Para ver si esto ocurre en España en el gráfico 27 se presenta la evolución de la tasa de desempleo y la polarización de la inmigración en el discurso político. La curva de la tasa de desempleo en España tiene una forma de U durante el periodo estudiado, y su evolución puede dividirse en tres fases distintas: durante finales de los 1990 el desempleo era muy elevado (por encima del 20%) pero su tendencia era decreciente, se estabilizó durante los primeros años de la década de 2000 y se mantuvo la tendencia decreciente aunque en menor medida hasta

Gráfico 28. Polarización y porcentaje de demandas realizadas por asociaciones de inmigrantes y proinmigrantes



Fuente: elaboración propia con datos del proyecto SOM.

Gráfico 29. Polarización y porcentaje de intervenciones realizadas por el Gobierno



Fuente: elaboración propia con datos del proyecto SOM.

2007. En el momento de menor desempleo, este estaba en el 7% y desde 2007 el porcentaje de población desempleada se ha incrementado debido a la crisis económica hasta alcanzar cerca del 20% en 2009 y, fuera de nuestro marco temporal del estudio, casi el 25% en 2012.

A pesar de estas tres etapas claramente diferenciadas en la tendencia del desempleo, en el gráfico 27 no se observa una relación clara entre esta cifra y los niveles de politización de la inmigración. Considerando primero la polarización y fijándonos en los dos momentos en que esta es más elevada, vemos que en 1996 la cifra de desempleo era elevada pero había iniciado la tendencia decreciente y en 2001 el desempleo estaba en su nivel más bajo desde 1995. De hecho, a pesar del incremento del desempleo que ocurre desde 2007, la inmigración no se polariza como tampoco aumenta la atención que se le presta al fenómeno, incluso, desde 2007, la atención de la inmigración decrece de manera muy abrupta (véase el gráfico 24) y esto sugiere una relación inversa entre desempleo y politización de la inmigración; es decir, cuanto mayor es la cifra de desempleo menor es la politización (coeficiente

de correlación de $-0,8$). Este resultado apoya las expectativas delineadas por la Hipótesis 6, presentada en el capítulo 1, que señala que la politización de la inmigración es mayor en tiempos de prosperidad económica.

Acciones específicas de los agentes políticosociales

Este grupo de hipótesis se centra, como se ha dicho, en los actores que potencialmente pueden movilizar a la opinión pública en torno a la inmigración. Como tales consideramos a las asociaciones de inmigrantes (o proinmigrantes), a las asociaciones o grupos anti-inmigración y a los partidos políticos que son los que dirigen el debate público sobre este tema y, por lo tanto, tienen más oportunidades para politizarlo.

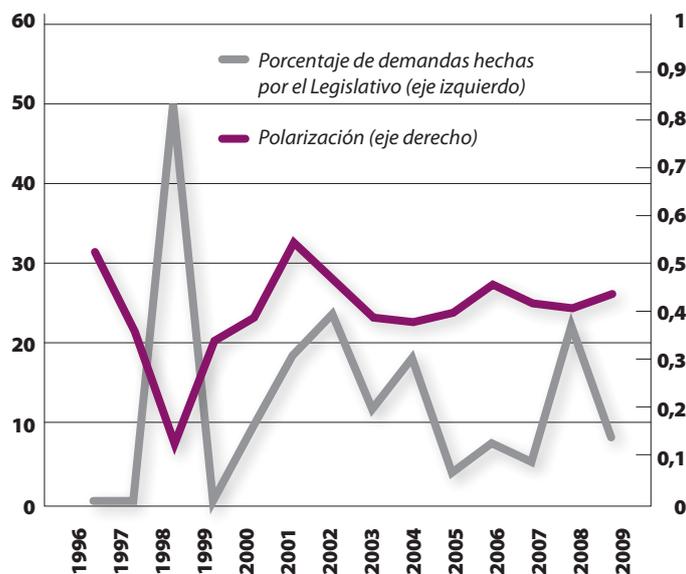
En primer lugar, centrándonos en las asociaciones de inmigrantes o proinmigrantes, es de esperar que cuando realizan demandas políticas que se ven reflejadas en los medios de comunicación la politización del fenómeno aumente (Hipótesis 2). El gráfico 28 muestra los porcentajes de demandas (*claims*) que realizan estos grupos y su relación con la polarización del fenómeno. Se observa que cuando aumenta la proporción de demandas realizadas por asociaciones de inmigrantes o afines a estos, lo hace también la polarización y, a pesar de que la relación no es perfecta y aparecen algunas inconsistencias en 2001, 2005 y 2008, la tendencia que siguen ambas variables en el periodo estudiado se corresponde bastante bien (coeficiente de correlación de $0,59$). Sin embargo, hay que matizar esta relación porque el número de demandas que las asociaciones de inmigrantes y proinmigrantes realizan es demasiado bajo para extraer una conclusión fiable de estos datos.

Otra posibilidad relacionada con los actores políticos que hacen las demandas es que el aumento de las mismas realizadas por el Gobierno o los diferentes partidos en sede parlamentaria afecte a la polarización²⁷. En el gráfico 29 se muestra la relación entre el porcentaje de demandas que hace el Gobierno y la polarización, y de él se desprende que cuando hay una mayoría de intervenciones sobre la inmigración realizadas por actores gubernamentales la polarización se mantiene baja, pero cuando, como en 2001, el porcentaje de intervenciones realizadas por el Gobierno baja, la polarización aumenta. La misma relación puede observarse también si miramos el porcentaje de intervenciones que se hacen desde el órgano legislativo. Sin embargo, todas estas relaciones tienen que interpretarse con mucho cuidado porque, obviamente, cuando aumenta el número de actores políticos que hacen demandas sobre inmigración, también aumentan las probabilidades de que aumente la polarización, ya que la diversificación de actores tiende a incrementar las opiniones y a diversificarlas.

Visto que los partidos políticos, desde el Gobierno o desde el Parlamento, monopolizan las demandas políticas sobre in-

27. Al considerar el Gobierno y el Legislativo se tienen en cuenta todos los niveles competenciales y no solo el nacional, también el autonómico y el municipal. Así, por ejemplo, las demandas que provienen del Consejo de Ministros y las efectuadas por un alcalde se consideran demandas realizadas por un órgano ejecutivo y por lo tanto de Gobierno; en el mismo sentido, las realizadas por un parlamentario tanto del Congreso de los Diputados como de un órgano legislativo autonómico se consideran hechas por un órgano legislativo.

Gráfico 30. Polarización y porcentaje de intervenciones realizadas por el Legislativo

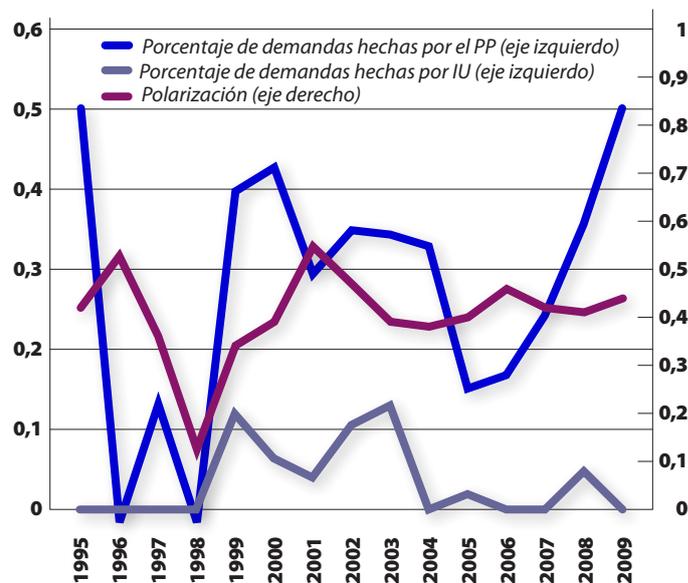


Fuente: elaboración propia con datos del proyecto SOM.

migración en el espacio público español, parece posible que algunos partidos contribuyan en mayor medida que otros a la politización del fenómeno migratorio. Puesto que en España no hay partidos anti-inmigración que tengan presencia en el Congreso de los Diputados y con nuestra muestra de días prácticamente no se han detectado intervenciones públicas realizadas por grupos anti-inmigración (aunque sean ajenos a la representación parlamentaria), consideramos que el Partido Popular es el partido político que mantiene una posición más restrictiva sobre la inmigración. En el otro extremo, Izquierda Unida es el que mantiene una posición más favorable hacia los inmigrantes (basándonos en las posiciones que estos partidos reflejan en sus programas electorales, véase el gráfico 32). Por lo tanto, al estar en los extremos del eje pro/anti-inmigración, ambos partidos son los que más probabilidades tienen de polarizar el discurso en torno a este tema. Para comprobarlo, en el gráfico 31 se muestra el porcentaje de intervenciones realizadas por el PP y el nivel de polarización del discurso sobre inmigración en los medios de comunicación. En este caso, parece haber una relación pero es bastante débil (coeficiente de correlación de 0,24) y solo se hace más evidente a partir del año 2000.

Otros partidos, especialmente los nuevos partidos que tienen un ideario anti-inmigración, pueden también contribuir a la politización. Sin embargo, las dificultades para entrar en el sistema de partidos español en el ámbito nacional hacen que estos partidos tengan una relevancia limitada al área municipal o autonómica. Plataforma per Catalunya (PxC) es el más claro ejemplo de este tipo de partidos con influencia autonómica (Pardos Prado, 2012). En 2003 consiguieron representación en cuatro municipios y en 2007 obtuvieron representación en nueve ayuntamientos y, en aquellos en que ya tenían un regidor, doblaron el número de votos gracias a un discurso centrado en la inmigración y especialmente antimusulmán (Hernández-Carr, 2011b). En 2010 se quedó a las puertas del Parlamento autonómico, y en las elecciones municipales de 2011 consiguió

Gráfico 31. Polarización y porcentaje de demandas realizadas por el PP e IU



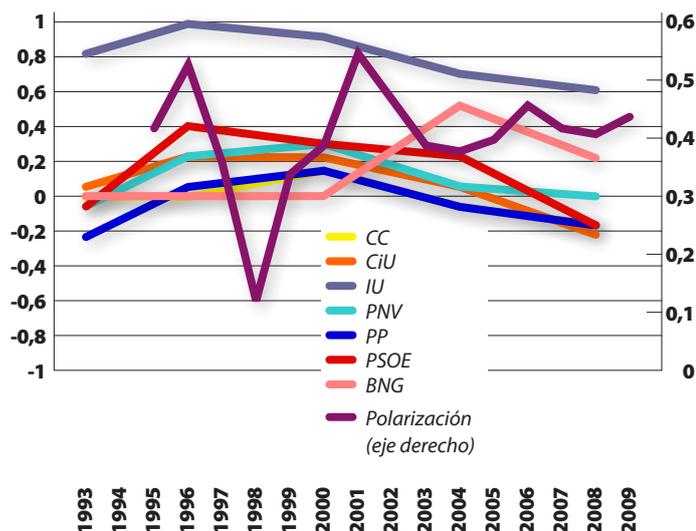
Fuente: elaboración propia con datos del proyecto SOM.

67 representantes, algunos en ciudades importantes de Cataluña (Hernández-Carr, 2011a). Al mismo tiempo, los medios de comunicación les han dado mucha cobertura, en parte por su estrategia de hacer visibles problemas relacionados con la inmigración, sobre todo la de origen musulmán, lo que les ha ayudado a politizar el tema de la inmigración pero (de momento) solo en el ámbito autonómico o local.

En línea con el análisis de los partidos como actores políticos y de su comportamiento, es importante centrarse en la relación entre la politización del fenómeno migratorio y las dinámicas de la competición partidista. Las posiciones que los partidos adoptan en el eje pro-inmigración/anti-inmigración pueden determinar la polarización del discurso y esto es más probable que ocurra cuando la posición de los partidos en esta dimensión coincide con la posición en otras dimensiones (Hipótesis 4). Los partidos políticos españoles hacen coincidir sus posiciones sobre inmigración, en gran medida, con las posiciones en la dimensión izquierda-derecha, por lo que se espera que la polarización izquierda-derecha se traslade al debate pro/anti-inmigración. En el gráfico 32 se muestran estas posiciones y la evolución del nivel de polarización del discurso sobre inmigración (línea morada).

Las posiciones de los partidos han sido medidas a través de la codificación manual de los programas políticos asignando a cada frase relacionada con la inmigración una puntuación de entre 1 (pro-inmigración) y -1 (anti-inmigración) para hacerlas coincidir con la escala en la que se mide el tono (positivo o negativo) de las demandas en los medios de comunicación (Ruedín y Morales, 2012). De este gráfico se desprende que hay algún tipo de relación entre la distancia entre los programas políticos de los diferentes partidos y el nivel de polarización del discurso. En general, cuanto más distantes están las posiciones de los partidos en términos del programa electoral mayor es la polarización que se observa en las demandas sobre la inmigración recogidas en los medios de comunicación

Gráfico 32. Posiciones de los partidos políticos en inmigración (eje izquierdo) y polarización de la inmigración (eje derecho)



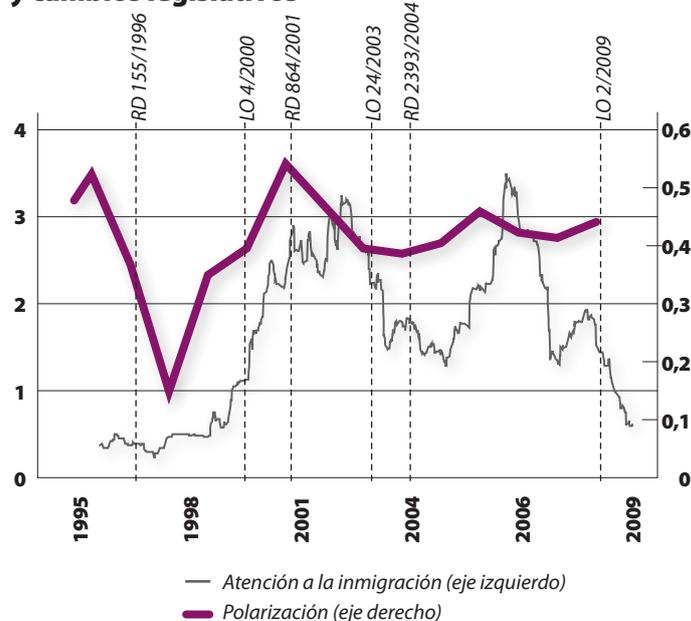
Fuente: elaboración propia con datos del proyecto SOM.

(en 1996 y 2000), y viceversa: cuando las posiciones de los partidos políticos están más próximas, el nivel de polarización desciende (2004 y 2008). Sin embargo, esta relación hay que considerarla con mucha precaución porque los partidos políticos son los principales actores que realizan demandas políticas a través de los medios de comunicación, como se ha visto en los gráficos 29 y 30, y, por lo tanto, es posible que la polarización detectada en los medios sea solo un reflejo de este predominio y esté fundamentalmente condicionada por los partidos políticos.

Dirección de las políticas públicas

Otro factor que puede afectar a la politización se refiere a las decisiones políticas sobre inmigración. Los cambios legislativos en la materia pueden, bien activar la politización, o bien desactivarla evitando el debate sobre el tema (Cunningham, 2012). Los principales cambios en la legislación española en materia de inmigración se han mencionado en el capítulo 2, sin embargo es importante recordar que la primera ley que regulaba el fenómeno de manera integral se aprobó en 1985 y no se modificó hasta la L.O. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social. En el gráfico 33 se muestran la politización de la inmigración (reflejada a través de la atención prestada y la polarización del discurso) y las modificaciones legislativas que se han producido durante los años que comprende el proyecto SOM (líneas verticales). No se contempla la dirección de las modificaciones legislativas porque, en general, como se ha explicado en el capítulo 2, todas tienen un carácter más positivo que la legislación anterior y, por lo tanto, no es posible evaluar si el endurecimiento de la legislación conlleva incrementos en la politización. La primera ley sobre inmigración, la L.O. 7/1985 queda fuera del marco temporal, pero no así su desarrollo normativo, que se llevó a cabo en 1996 a través del R.D. de ejecución de la L.O. 7/85 que incluye el reglamento

Gráfico 33. Politización de la inmigración en España y cambios legislativos



Fuente: elaboración propia con datos del proyecto SOM.

de ejecución de dicha ley. Sin embargo, es difícil establecer si esto produjo algún cambio en los niveles de politización, ya que solo se incluye un año previo. En cualquier caso, en 1995 la atención prestada a la inmigración era muy baja y, aunque la polarización aumentó levemente entre 1995 y 1996, después inició un descenso muy acusado; todo, sin embargo, debe ser matizado precisamente porque la falta de atención a la inmigración reflejada en los medios de comunicación en estos primeros años puede hacer que los datos no sean del todo fiables²⁸.

La L.O. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social coincide, en su aprobación, con el primer pico de atención que sufre la inmigración. Sin embargo, no es posible discernir si este incremento se debe a la aprobación de la Ley, porque en el mismo momento, concretamente un mes después de la aprobación en el Parlamento, estallan los disturbios de El Ejido, que atraen mucha atención mediática sobre la inmigración, especialmente la de origen magrebí. Avanzando en el tiempo tampoco es posible establecer una relación clara entre los cambios legislativos y la politización. En primer lugar, si consideramos la polarización como uno de los componentes de la politización, esta varía muy poco y, como se observa en el gráfico 33, estas variaciones no parecen preceder ni suceder cambios legislativos. Pero tampoco se observa ninguna relación evidente si se considera el otro componente de la politización, la atención de los medios, después del año 2000, ya que, si bien aumenta con el cambio legislativo de este año (aunque la causa, como se ha dicho, no está clara), no ocurre lo mismo con sucesivas reformas de la L.O. 4/2000 en 2003 y 2004 cuando la atención baja considerablemente.

28. Es necesario tener en cuenta que los datos de 1998 están basados en un número muy reducido de demandas políticas: solo se recogieron cuatro.

Considerando todas estas reformas no es posible afirmar que la politización de la inmigración se vea directamente influida por los cambios legislativos (aunque estos reciben bastante atención por parte de los medios), ya que no parece que sean sistemáticamente determinantes de una mayor atención pública. Sin embargo, tampoco está claro que las reformas en la legislación desactiven la politización y, por lo tanto, hagan descender el grado de politización; parece que el efecto es, cuanto menos, no concluyente.

La estructura de oportunidades políticas

Por último, se consideran factores potencialmente explicativos de los cambios en la politización de la inmigración la existencia de facilidades que los distintos actores políticos tienen para incluir en la agenda el tema de la inmigración. Estas facilidades, u oportunidades políticas, pueden ser institucionales o no institucionales.

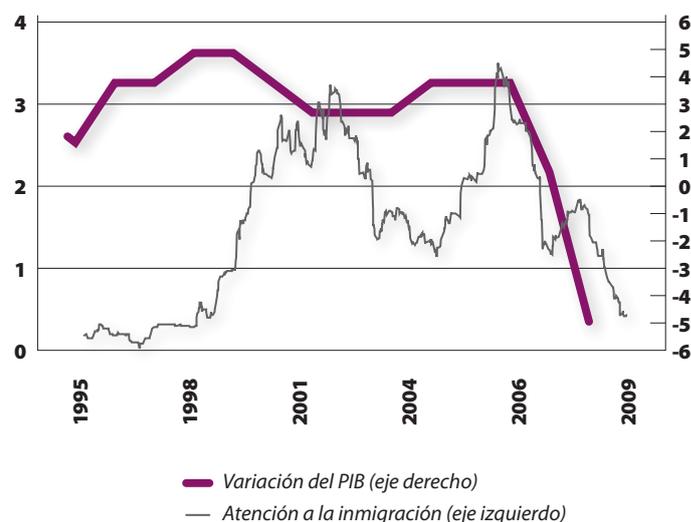
Características no institucionales

Es posible que la atención recibida por la inmigración no dependa exclusivamente de la evolución demográfica, sino que se vea condicionada por otros temas que se ponen de actualidad y, por lo tanto, hacen que la atención sobre la inmigración se desvanezca (Hipótesis 6). Uno de estos temas puede ser, como hemos visto en las explicaciones sociodemográficas, el desempleo y, ligado a este, la economía. Esto significa que cuando la economía entra en crisis este hecho se convierte en el centro de atención de los medios de comunicación y de los agentes políticos, y que otros aspectos que antes recibían mucha atención pública se vean desplazados, lo que puede afectar también a la politización de la inmigración.

Sin embargo, esta relación, dado el marco temporal del proyecto SOM, solo puede examinarse adecuadamente durante la última crisis económica que estalló en 2007. Para ello, nos fijamos en la evolución de la variación del PIB en España, reflejada en el gráfico 34, y en la relación de esta variación con la atención prestada a la inmigración. Así, podemos ver que hasta 2007 el PIB español oscilaba en torno a tasas de crecimiento de entre el 3% y el 5% (excepto durante un breve periodo a finales de los años noventa cuando, en cualquier caso, la tendencia ya era positiva) con épocas de mayor o menor crecimiento (como entre 2000 y 2004 cuando el crecimiento del PIB estaba en el 3%), pero sin variaciones muy bruscas. Sin embargo, desde 2007 la tasa de variación del PIB español ha sufrido un descenso muy pronunciado y sostenido hasta situarse en el decrecimiento en 2009.

La atención prestada al fenómeno migratorio, por su parte, no parece estar relacionada con el PIB, por lo menos hasta 2007. Como se ha descrito, la atención se incrementa en 2000 y se mantiene alta hasta 2003, luego desciende ligeramente y vuelve a subir en 2006. Pero desde 2007 la atención pública prestada a la inmigración ha descendido notablemente al mismo ritmo que el PIB. Esta relación, sin embargo, puede deberse únicamente a la mayor presencia de la crisis económica en los medios de comunicación que limita el espacio dedicado a otros aspectos de la actualidad. Esta es una de las desventajas de nuestra aproximación metodológica a la politización:

Gráfico 34. Variación del PIB y atención a la inmigración



Fuente: elaboración propia con datos del INE* y del proyecto SOM.
 * <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?sessionId=535DFA11081756DEE602AF3967FBA57D&jaxi01?type=pcaxis&path=%2Ft35%2Fp009&file=inebase&L=1>

nuestra fuente de información puede sesgar los datos si los medios no reflejan bien lo que sucede en el conjunto de la sociedad y se centran en unas cuestiones determinadas que acaparan su atención.

Características institucionales

Las características institucionales de España han sido fundamentalmente estables durante todo el periodo estudiado por el proyecto SOM, así que los cambios en los niveles de atención y polarización de la inmigración en España no pueden estar vinculados a cambios institucionales. Sin embargo, es útil mencionar algunas características institucionales que pueden hacer más o menos fácil que los actores politicen la inmigración, bien aumentando la atención, o bien polarizando los discursos al respecto.

En primer lugar, el sistema electoral español, que es nominalmente proporcional pero en la práctica es muy desproporcional (Montero *et al.*, 1992), favorece la formación de amplias mayorías parlamentarias que benefician a un sistema bipartidista que penaliza a los partidos pequeños que compiten nacionalmente. Esta penalización también la sufren los nuevos partidos o grupos políticos a los que les cuesta mucho acceder al espacio público. Esta desproporcionalidad se debe principalmente al tamaño de la Cámara de los Diputados, que solo tiene 350 escaños, y al tamaño de las circunscripciones (provincias) que en muchos casos eligen solo entre 3 y 5 diputados –por ejemplo, Ávila, Palencia o Teruel eligen 3 diputados; Orense o La Rioja eligen 4 diputados, y Huelva y Valladolid eligen 5 diputados–. Además, los pequeños partidos políticos de la extrema derecha tienen más problemas todavía para acceder al Parlamento, incluso en distritos donde se eligen muchos diputados y la desproporcionalidad no es un problema (Madrid y Barcelona) porque el principal partido de centro derecha, el Partido Popular, monopoliza el discurso conservador y esta parte del espectro político.

En clara contraposición con la dificultad que representa el sistema electoral para entrar en el juego político, el Estado de las Autonomías configura un sistema federal o cuasifederal (Aja, 2003; Lijphart, 1999; Linz, 1997) que permite a nuevos partidos o grupos acceder en el ámbito local o regional creando más puntos de acceso para competir con los partidos tradicionales. Esto, sin embargo, no se puede explorar de manera plena con los datos recogidos por el proyecto SOM, que se centra en el nivel nacional, pero sí es posible detectar cómo PP y PSOE cuando compiten localmente con partidos anti-inmigración, como ocurre en Cataluña con PxC, pasan a realizar un discurso más negativo en campaña²⁹ y promueven políticas más restrictivas. Este puede ser el motivo por el que en España los partidos anti-inmigración han surgido, principalmente, en el ámbito local, donde el acceso a la arena política es mucho más sencillo y no sufren los efectos de la desproporcionalidad del sistema electoral nacional.

El papel de los medios de comunicación

Es necesario considerar también cómo los medios de comunicación se comportan en el proceso de politización (o despolitización) de la inmigración, ya que es posible considerarlos unos actores que generan demandas políticas en sí mismos. Los medios de comunicación españoles no han tomado partido de manera directa en el problema de la inmigración; es decir, los periodistas no han hecho intervenciones políticas al respecto desde los editoriales o las noticias de manera masiva (se han recogido solo 44 editoriales en la muestra de 700 días de todo el periodo desde 1995 hasta 2009). No parece haber relación aparente entre el porcentaje de intervenciones sobre la inmigración realizadas por los medios de comunicación de manera directa y la politización del fenómeno migratorio (considerando tanto la atención prestada como el nivel de polarización del discurso), pero aun así es importante detenernos un poco más en cómo los medios de comunicación en España contribuyen al debate sobre la inmigración y cómo presentan la problemática migratoria.

Como ya se ha mencionado en el capítulo 1, en este proyecto se ha estudiado la politización a través de dos periódicos: *El País* y *La Vanguardia*. Es importante destacar la diferencia en el número de intervenciones/demandas sobre inmigración que aparecen recogidas en ambos periódicos (*El País* 660 y *La Vanguardia* 361), lo que nos muestra que *El País* presta más atención a la problemática de la inmigración que *La Vanguardia*, porque las muestras se componen del mismo número de días.

Pero como definimos la politización incluyendo no solo la atención prestada al tema, sino también la polarización, es importante analizar el tono (positivo o negativo) con el

que cada uno de los periódicos estudiados se refiere a la inmigración. Este tono podría, en principio, estar condicionado por la línea editorial del periódico, de manera que un periódico con una tendencia más conservadora como *La Vanguardia* podría reflejar intervenciones más negativas sobre la inmigración que un periódico de tendencia más progresista como *El País*.

Para analizar de forma detallada la posición que adoptan los medios es necesario tener en cuenta, primero, las intervenciones realizadas directamente por los periódicos, ya que esto nos da una perspectiva clara de la línea editorial. El número de editoriales sobre inmigración (considerando como tales también aquellas piezas en las que los periodistas se posicionan políticamente) es muy bajo en comparación con el número total de intervenciones. Esto ocurre en casi todos los países estudiados en el proyecto SOM con la excepción del Reino Unido e Irlanda que tienen un número muy elevado de editoriales sobre inmigración. Entre los años 1995 y 1998 no se ha recogido ningún editorial sobre inmigración y en los años siguientes, de 1999 a 2009, solo se recogen 44 editoriales referidos a la inmigración por lo que no se puede decir claramente cuál ha sido la evolución temporal. Sin embargo, sí es posible comparar el tono que ambos periódicos usan en sus editoriales para referirse a la inmigración; así, los editoriales de *El País* tienen un tono más positivo que los de *La Vanguardia*, excepto en los años 1999 y 2004. Sin embargo *El País* solo adopta un tono netamente negativo en 2008, año en el que no se ha encontrado en la muestra ningún editorial sobre inmigración en *La Vanguardia*.

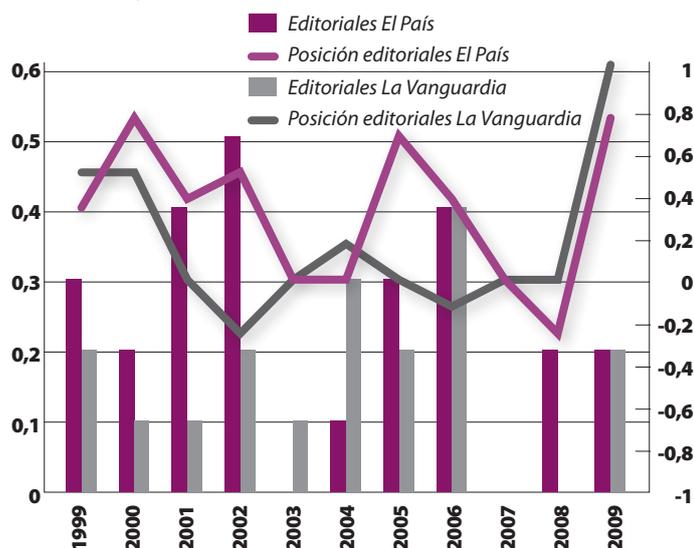
Para analizar de forma detallada la posición que adoptan los medios es necesario tener en cuenta las intervenciones realizadas directamente por los periódicos

En segundo lugar, los medios pueden contribuir a la politización de la inmigración filtrando el tipo de noticias que recogen. La evolución del tono de las demandas que los medios recogen y de los editoriales que presentan está reflejada en el gráfico 36. Así, se ve que la tendencia de ambos periódicos es similar y se mantiene en un tono positivo (excepto en 2006). No hay grandes diferencias entre la posición de las demandas que uno y otro periódico recogen a pesar de que cada uno representa una línea editorial diferente –excepto entre 1997 y 2000, pero el número de demandas de estos años es demasiado bajo para extraer conclusiones al respecto (no se recogió ninguna de *La Vanguardia* en los años 1997 y 1998, por ejemplo). Así, se puede decir que estos medios de prensa, en general, mantienen un tono positivo en las demandas que presentan y, por lo tanto, no contribuyen a la polarización.

Deteniéndonos un poco más en la evolución temporal de ambos periódicos, se puede ver que durante los primeros años del estudio, hasta 2003, *El País* mantiene una posición mucho más positiva (a favor de la inmigración o a favor de políticas más liberales) que *La Vanguardia*, pero a partir del año 2000 las posiciones se acercan mucho más, y se mantienen positivas hasta 2006. Ese año, por primera vez, el tono de los medios es negativo (como ya se ha señalado anteriormente) y ambos periódicos recogen este cambio

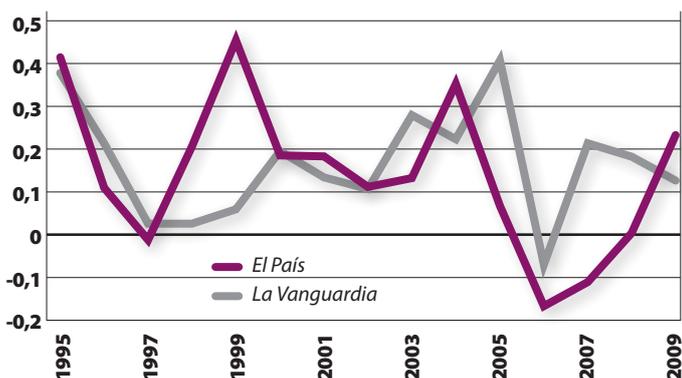
29. *El País*, 6 de noviembre de 2011
http://elpais.com/diario/2011/11/06/catalunya/1320545243_850215.html

Gráfico 35. Número de editoriales (eje de la izquierda) y posiciones (eje de la derecha) de estos en *El País* y *La Vanguardia*



Fuente: elaboración propia con datos del proyecto SOM.

Gráfico 36. Posición de las demandas en *El País* y *La Vanguardia*



Fuente: elaboración propia con datos del proyecto SOM.

de tendencia. Sin embargo, al año siguiente *La Vanguardia* vuelve a un tono positivo que *El País* tarda en recuperar un año más. La caída en el tono de las intervenciones presentadas por ambos medios coincide en el tiempo con la crisis humanitaria desatada con la llegada de pateras y cayucos a las costas españolas, que se refleja también en la atención que ambos medios dedican al fenómeno migratorio, como se ha explicado al referirnos a la atención prestada por los medios.

También es posible que, mediante el tipo de argumentación en el que se enmarca la inmigración, los medios de comunicación ayuden o dificulten la politización del fenómeno al enmarcarla con relación a elementos más o menos conflictivos (Chong y Druckman, 2007). En este sentido, ambos periódicos tienden a enmarcar la inmigración sobre un trasfondo instrumental o pragmático (alrededor de un 78% de las intervenciones). Esta categoría incluye todas las alusiones a la inmigración en relación con la economía, pero también en relación con la distribución de

competencias estatales y la criminalidad. Es interesante apuntar cómo *La Vanguardia* es ligeramente más proclive a enmarcar la inmigración en relación con la criminalidad o la seguridad ciudadana (un 15% de las intervenciones) que *El País* (11%), esperable en un periódico de línea editorial más conservadora.

Resumiendo, no encontramos tantas diferencias como cabría esperar de las diferentes líneas editoriales en la atención prestada, el tono o polarización con la que se aborda el fenómeno migratorio, ni en el marco simbólico utilizado para encuadrar la inmigración. No hay suficientes datos sobre la línea editorial de los periódicos en torno a la inmigración (en parte porque no se pronuncian mucho sobre la cuestión) como para llegar a una conclusión fiable, pero parece que los datos apuntan a que *La Vanguardia* sigue una línea editorial ligeramente menos favorable a la inmigración que *El País*, aunque las diferencias son realmente muy pequeñas. En conclusión, del análisis de estos dos medios concretos, no se deduce que estén contribuyendo sobremanera a la politización de la inmigración en España. Sin duda, es posible que el análisis de otros medios de prensa, radio o televisión nos llevara a conclusiones diferentes.

Conclusiones

El estudio europeo cuyos primeros resultados se presentan en este informe aborda el análisis de las dinámicas de politización de la inmigración desde la premisa de que la politización extrema de esta cuestión en una sociedad democrática es nociva. Si bien el debate sobre los beneficios y los perjuicios que puedan conllevar los cambios sociodemográficos que acompañan los flujos intensos de inmigración es tanto legítimo como necesario, así como lo son la diversidad de opiniones en esta materia; cuando esos debates se polarizan en exceso y acaparan la atención pública, los riesgos de aparición de conflicto social y violencia política se multiplican. Como con casi todo en la vida, una politización moderada del tema de la inmigración es compatible con una vida (democrática) saludable, pero en exceso es peligrosa.

En este estudio hemos analizado en cierto detalle la politización de la inmigración centrándonos en tres componentes: el grado de atención que se le presta, la polarización que suscita y los marcos de referencia que se emplean para referirse al fenómeno en el debate público. Como se ha visto en el capítulo 3, la atención prestada a la inmigración en España, así como las demandas que se generan en torno a ella, varía de manera muy pronunciada durante el periodo estudiado. La atención que se concede a la inmigración es especialmente elevada en dos momentos concretos: en torno a los años 2001-2002 y en 2005-2006. Estos momentos álgidos de atención se manifiestan tanto en los datos sobre demandas realizadas por los agentes sociales y políticos en la esfera pública (y recogidas a través de la cobertura de los periódicos en este estudio), como en los datos de encuestas de opinión, y en el seguimiento de las intervenciones parlamentarias. Por tanto, apuntan a la existencia de dos periodos breves de especial politización del tema de la inmigración.

Aunque cuando se produce una atención mayor de lo habitual a los asuntos relacionados con la inmigración suele estar relacionado con eventos específicos (disturbios sociales, procesos de regularización, crisis humanitarias de entradas clandestinas, etc.), en muchas ocasiones ocurre simplemente que se acentúa esta atención sin motivo aparente. Reflejan, además, picos de atención que son bastante notables cuando se comparan con las dinámicas de atención que se generan en otros países europeos aquí considerados. El contraste con el caso irlandés es especialmente interesante, ya que en ese país también se ha experimentado un cambio demográfico por flujos migratorios intensos muy notable.

A pesar de estos incrementos notables de atención a la inmigración en nuestro país, el tono de las demandas e intervenciones permanece neutral o positivo durante la mayor parte del periodo de análisis, con momentos puntuales en los que predomina un tono ligeramente negativo. En el año 2006 coinciden tanto un máximo de atención a la inmigración como el periodo de generación de discursos más negativos. No obstante, en ningún momento llega el tono del debate público a alcanzar los niveles de negatividad que se pueden encontrar en el Reino Unido y, en momentos puntuales, en Suiza. En general, por tanto, la preocupación elevada por el tema de la inmigración ha coexistido con un discurso público fundamentalmente positivo sobre la cuestión.

Lo mismo puede decirse de la polarización, que sigue una dinámica menos cambiante y se mantiene en niveles moderados, y similares a los de la mayoría de países europeos considerados, durante todo el periodo con pequeños incrementos en 2001 y 2006. En buena medida, la polarización en el caso español viene determinada por la atención que se presta a la inmigración en el espacio público: cuando se producen más demandas aumenta la polarización, cuando disminuyen descende la polarización. En términos generales, por tanto, podemos afirmar que la politización de la inmigración en España ha sido relativamente intensa (aunque no extrema) entre el año 2000 y el año 2006, cuando tanto las demandas públicas como la polarización aumentaron.

En el capítulo 4 hemos examinado algunas de las posibles explicaciones de estas dinámicas de la politización del fenómeno migratorio en España desde la consideración de tres tipos de factores que pueden influir en la politización: los cambios sociodemográficos, la competición partidista y la estructura de oportunidades políticas (EOP). Dada la naturaleza comparativa del proyecto las conclusiones que se pueden extraer del análisis llevado a cabo en este informe para el caso español sólo pueden ser preliminares pero nos permiten obtener una visión de conjunto del proceso de politización de la inmigración en los últimos 15 años.

En primer lugar, se consideran los cambios sociodemográficos que la sociedad española ha experimentado como consecuencia del incremento de la inmigración que se intensificó desde el año 2000 y que ha llevado a España a tener una población relativa de población extranjera comparable con la de otros países con una tradición migratoria más larga. Este incremento de la población inmigrante constante y elevado es uno de los factores que potencialmente pueden conducir a aumentar la politización de la inmigración, bien porque

se dedique más atención al tema a medida que aumenta la población inmigrante, bien porque se polariza el discurso en torno a la entrada de los inmigrantes o a su integración en la sociedad de acogida (Hipótesis 1). No obstante, a pesar de que el porcentaje de población inmigrante aumenta de manera estable desde el año 2000 y, a pesar de que la atención que se presta a la inmigración aumenta ese mismo año, no parece que la relación sea sistemática en el tiempo porque la atención decrece en 2004 a pesar de que el porcentaje de población inmigrante sigue aumentando, y vuelve a hacerlo a partir de 2007 sin que la tendencia demográfica se haya invertido. Por otra parte, aunque este incremento de la población inmigrante conlleva un incremento considerable de la diversidad de la población, esta diversidad lingüística, religiosa y racial no parece estar claramente relacionada con el aumento de la politización a lo largo del tiempo (Hipótesis 3).

La misma falta de relación se observa con respecto a la visibilidad de los inmigrantes y de sus demandas de derechos sociales y/o políticos. El incremento de la población inmigrante no parece llevar aparejado un incremento lineal de la presencia pública de estos realizando demandas (Hipótesis 2), ya que se mantienen en una proporción muy baja con respecto a las demandas realizadas por otros actores políticos como el Gobierno o los partidos políticos por lo que es difícil ver el efecto que estas demandas puedan tener en la politización del fenómeno migratorio.

Un segundo conjunto de hipótesis presentadas en el capítulo 1 están relacionadas con las dinámicas de la competición partidista y sus efectos potenciales sobre la politización de la inmigración. Una primera hipótesis establecía que la inmigración tiene más posibilidades de politizarse cuando las posiciones de los partidos en torno a ella se solapan con las diferencias en el eje ideológico izquierda-derecha (Hipótesis 4). Aunque esta hipótesis adquiere un interés especial cuando se analizan sistemáticamente los resultados de múltiples países, los resultados del caso español hacen dudar de la capacidad explicativa de este aspecto cuando se consideran las dinámicas a lo largo del tiempo. Así, desde el inicio del periodo estudiado, encontramos un solapamiento considerable de las posiciones en el eje izquierda-derecha y de las posiciones con respecto a la inmigración (liberales vs. restrictivas), por lo que no se pueden atribuir las fluctuaciones en la politización a movimientos ideológicos en este sentido. En realidad, los picos de atención y polarización ni siquiera coinciden con las convocatorias electorales, sino que las preceden en un par de años. Sí es cierto que, en general, cuanto más distantes están las posiciones de los partidos en términos de sus posiciones en el programa electoral mayor es la polarización que se observa en las demandas sobre la inmigración recogidas en los medios de comunicación (en 1996 y 2000) y viceversa: cuando las posiciones de los partidos políticos están más próximas, el nivel de polarización descende (2004 y 2008). Por lo tanto, aunque no parece que las dinámicas de competición partidista sean las más poderosas a la hora de explicar el grado de politización de la inmigración, sí que encontramos alguna relación en lo que se refiere al grado de polarización que suscita.

La hipótesis 5 tenía en cuenta el hecho de que la inmigración es susceptible de mayor politización cuando surgen nuevos

líderes políticos que utilizar el tema como plataforma para ganar mayor visibilidad. En el caso español, no se observa relación alguna entre la elección de José Luis Rodríguez Zapatero como secretario general del PSOE o de Mariano Rajoy como presidente del PP y el aumento de la politización de la cuestión. Bien es cierto que, en ambos casos, es difícil concederles la consideración de “nuevos líderes”, ya que Rajoy era una figura muy conocida al haber sido ministro en los gobiernos del PP entre 1996 y 2004 y, aunque Rodríguez Zapatero era una persona menos conocida para el público, había ejercido como diputado durante un periodo prolongado. En todo caso, la estrategia de aumento del perfil público de ambos líderes durante el periodo en el que eran candidatos a la presidencia del gobierno no se centró en ganar prominencia a través de la formulación de un discurso coherente sobre el tema de la inmigración.

La última hipótesis que relacionan las dinámicas partidistas con la politización de la inmigración hace referencia al hecho de que el contexto de competición electoral en torno al tema de la inmigración sólo será propicio cuando no haya otros temas más “urgentes” que acaparen la atención de partidos, gobiernos y medios de comunicación (Hipótesis 6). En este caso, sí encontramos indicios claros de que este pueda ser el caso. De hecho, la politización de la inmigración se reduce considerablemente a partir del comienzo de la crisis económica en 2007-2008. La atención pública que merece la cuestión se desploma, tanto en lo que se refiere a las intervenciones y demandas públicas que se realizan al respecto, como en lo relativo a las preocupaciones que manifiestan los ciudadanos en las encuestas. En este sentido, los datos presentados en el capítulo 4 muestran que parece haber una relación inversa entre desempleo y atención a la inmigración, de forma que esta última es mayor en momentos de menor tasa de desempleo y menor cuando el desempleo aumenta. Es interesante observar, sin embargo, que esta relación no es la misma en otros países, ya que la atención hacia la inmigración es mayor en momentos de mayor desempleo en Austria y Suiza; y la creciente politización de la inmigración en Grecia sugiere que la relación entre desempleo-crisis-inmigración es compleja.

Lo que es indudable, y se refleja claramente en los análisis presentados en el capítulo 4, es que buena parte de las dinámicas de politización de la inmigración en nuestro país vienen determinadas por las intervenciones y demandas realizadas por los partidos políticos y los representantes gubernamentales, ya que estos agentes son los que dominan (con mucha diferencia) el espacio público en el tema de la inmigración. En este sentido, sus estrategias y decisiones de competición política son fundamentales a la hora de comprender la evolución de la politización de la cuestión.

Hemos tenido también en cuenta en el análisis de la politización de la inmigración los cambios legislativos, que pueden usarse como un mecanismo para desactivar la politización o, por el contrario, pueden incrementarla si una nueva legislación en el tema es controvertida. Podría pensarse que esto es lo que ocurrió en el año 2000, cuando se aprobó la L.O 4/2000 que incluía un procedimiento de regularización de inmigrantes que fue ampliamente debatido en el Parlamento e incluso dentro del PP que propuso la legislación al Parlamento. Sin embargo, es difícil saber si este cambio legislativo tuvo

un impacto significativo en las dinámicas de politización de la inmigración, ya que en la misma fecha tuvieron lugar los disturbios de El Ejido que acaparon la atención mediática sobre la inmigración y, por lo tanto, ocultan una posible relación. En cualquier caso, no parece producirse un incremento claro de la politización en torno a sucesivos cambios legislativos, lo que nos hace sospechar que su influencia es limitada y que sólo activan la politización cuando coinciden con otros eventos o “shocks” externos relacionados con los flujos migratorios.

En tercer lugar hemos tenido en cuenta hipótesis que consideran la influencia de las EOP en la politización de la inmigración. Aunque éstas son difíciles de juzgar cuando nos centramos en un único caso, los resultados para España parecen proporcionar un cierto apoyo a dichas hipótesis. Así, la configuración institucional española puede haber mitigado el potencial de politización de la inmigración en un momento de intenso cambio sociodemográfico y fuerte presión migratoria. Al carecer de instituciones fuertes de concertación social o de estructuras consociativas (Hipótesis 7a) las oportunidades de canalización de demandas, ya sean a favor o en contra de la inmigración se ven sustancialmente reducidas. Por otra parte, el sistema electoral español favorece las mayorías parlamentarias de un único partido (Hipótesis 7c) y dificulta, así, la aparición de nuevos grupos políticos capaces de hacer de la cuestión migratoria su tema central de movilización en la arena política nacional. Sin embargo, la estructura descentralizada del Estado de las Autonomías y en el ámbito municipal (Hipótesis 7b) sí favorece la aparición de estos grupos en las arenas autonómicas o locales. El ejemplo más claro de esto es el surgimiento del partido político PxC que ha hecho de la inmigración musulmana un asunto central en algunas comarcas de Cataluña.

Por último los medios de comunicación españoles parecen jugar un papel desactivador de la politización. Al contrario que en otros países, como el Reino Unido, no se pronuncian sobre el tema de manera sistemática y tampoco existe, durante el periodo estudiado, un periódico de tirada nacional que se pueda clasificar claramente como periódico sensacionalista o “tabloide” y que haga demandas anti-inmigración que polaricen el discurso. Más bien parece que el tono de las demandas que los medios españoles recogen es, en general, positivo y por lo tanto no está claro que contribuyan a la polarización.

Los resultados preliminares de nuestro estudio, por tanto, desgraciadamente no proporcionan muchas pistas sistemáticas sobre cuáles son los factores que nos permiten comprender las dinámicas de la politización de la inmigración en España. La impresión de conjunto es que, desde luego, no es posible encontrar un único factor o motivo de la politización y, así, las explicaciones simples o simplistas no resultan de gran utilidad. Los resultados parecen indicar que, en un contexto de intenso aumento de la inmigración a nuestro país, la politización viene condicionada por la acumulación de sucesos de gran impacto mediático que dan la sensación de que los flujos migratorios están fuera de control, en un momento propicio para que dichas noticias acaparen la atención de los medios y de los agentes sociales y políticos porque la situación económica es favorable y el desempleo disminuye. Así,

en momentos puntuales, la atención que recibe la inmigración se dispara y el aumento de demandas e intervenciones públicas en torno a ella tiene como consecuencia, en cierta medida lógica, que aumenta la polarización. No obstante, tanto la polarización como el tono de las intervenciones se ha mantenido en niveles muy moderados durante todo el periodo, lo que probablemente haya contribuido a que los conflictos sociales relacionados con la inmigración hayan sido relativamente poco frecuentes en nuestro país, dada la magnitud de los flujos migratorios experimentados.

En el momento en el que el desempleo y la crisis económica han acaparado la atención del conjunto de la sociedad, la inmigración ha pasado a convertirse en un factor de politización latente, a pesar de que la situación sociodemográfica no ha cambiado sustancialmente y de que siguen produciéndose periódicamente crisis humanitarias y de control de nuestras fronteras desde 2008. En este contexto, a no ser que alguno de los partidos principales cambie de estrategia en relación a la inmigración, es improbable que este tema se politice de manera extrema en España en tiempos de crisis. En este sentido, las tentaciones que el PP tiene a la hora de adoptar un discurso radical en torno a la cuestión migratoria en ciertas CCAA en las que ha de competir con partidos políticos de extrema derecha sí podrían politizar el tema si se generalizan y extienden al ámbito nacional. En la medida en la que eso no suceda, es difícil que otros actores políticos tengan la capacidad de politizar la cuestión en ausencia de medios de comunicación de tendencia sensacionalista en nuestro país.

Referencias bibliográficas

Aja, E. *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza, 2003.

Amenta, E.; Caren, N.; Olasky, S. J. y Stobaugh, J. E. "All the Movements Fit to Print: Who, What, When, Where, and Why SMO Families Appeared in the New York Times in the Twentieth Century". *American Sociological Review*, vol. 74, n.º 4 (August 1, 2009), p. 636-656.

Arzheimer, K. "Contextual Factors and the Extreme Right Vote in Western Europe, 1980-2002". *American Journal of Political Science*, vol. 53, n.º 2 (2009), p. 259-275.

Arzheimer, K. y Carter, E. "Christian Religiosity and Voting for West European Radical Right Parties". *West European Politics*, vol. 32, n.º 5 (2009), p. 985-1012.

Bale, T. "Cinderella and her ugly sisters: the mainstream and extreme right in Europe's bipolarising party systems". *West European Politics*, vol. 26, n.º 3 (2003), p. 67-90.

Bale, T.; Green-Pedersen, C.; Krouwel, A.; Luther, K. R. *et al.* "If You Can't Beat Them, Join Them? Explaining Social Democratic Responses to the Challenge from the Populist Radical Right in Western Europe". *Political Studies*, vol. 58, n.º 3 (2010), p. 410-426.

Baumgartner, F. R. y Jones, B. D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 2009.

Berkhout, J. y Sudulich, M. L. *Codebook for Political Claims Analysis*. Neuchâtel, 2011.

Berkhout, J.; Sudulich, M. L. y Van der Brug, W. "Does party system change matter? The effect of party system change on political claims-making on migration and integration in the Netherlands, 1995-2009". *Proceedings of the Politicologen Etmaal*, Amsterdam (May 2012).

Berkhout, J.; Van der Brug, W. y Sudulich, M. L. "Patterns of politicization: A three-country comparison on the evolution of the migration issue in response to 9/11". *Proceedings of the ECPR General conference*, Reykjavik (August 2011).

Betz, H.-G. *Radical Right-Wing Populism in Western Europe*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2004.

Boomgaarden, H. G. y Vliegenthart, R. "How News Content Influences Anti-Immigration Attitudes: Germany, 1993-2005". *European Journal of Political Research*, vol. 48, n.º 4 (2009), p. 516-542.

Carmines, E. G. y Stimson, J. "On the structure and sequence of issue evolution". *American Political Science Review*, n.º 80 (1986), p. 901-920.

Carrera, S. "The EU border management strategy: FRONTEX and the challenge of irregular immigration to the Canary Islands". *Working Document*. CEPS, 2007.

Cea, M. A. y Valles, M. *Evolución del racismo y la xenofobia en España. Informe 2009*. Madrid, 2009.

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

Chong, D. y Druckman, J. N. "Framing Theory". *Annual Review of Political Science*, vol. 10, n.º 1 (2007), p. 103-126.

Cinalli, M. y Giugni, M. G. "Institutional opportunities, discursive opportunities and the political participation of migrants in European cities". En: Morales, L. y Giugni, M.G. (eds.). *Social Capital, Political Participation and Migration in Europe. Making Multicultural Democracy Work?* Basingstoke: Palgrave, 2011, p. 43-62.

Coenders, M.; Lubbers, M.; Scheepers, P. y Verkuyten, M. "More than Two Decades of Changing Ethnic Attitudes in the Netherlands". *Journal of Social Issues*, vol. 64, n.º 2 (2008), p. 269-285.

Coffé, H.; Heyndels, B. y Vermeir, J. "Fertile grounds for extreme right-wing parties: Explaining the Vlaams Blok's Electoral success". *Electoral Studies*, vol. 26, n.º 1 (2006), p. 142-155.

Cunningham, K. "Policy Shifts and the De-politicization of Immigration". *Proceedings of the IMISCOE*, Amsterdam (August 29th 2012).

Cunningham, K.; Berkhout, J.; Peintinger, T.; ROS, V. *et al.* "Comparative Data Set of Immigration-Related Policy Indicators 1995-2010". Department of Political Science, Trinity

College Dublin: Support and Opposition to Migration Project, 2011 (en línea) <http://www.som-project.eu/>.

Davenport, C. *Media Bias, Perspective, and State Repression. The Black Panther Party*. Nueva York: Cambridge University Press, 2009.

Díez Nicolás, J. *Las dos caras de la inmigración*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración, MTAS, 2005.

Eatwell, R. "Ten Theories of the Extreme Right". En: Merkl, P. y Weinberg, L. (eds.). *Right-Wing Extremism in the Twenty-first Century*. Londres: Frank Cass, 2003, p. 47-73.

Giugni, M. G. y Passy, F. *Political altruism? Solidarity movements in international perspective*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers, 2001.

Giugni, M. G. y Passy, F. "Migrant Mobilization between Political Institutions and Citizenship Regimes: A Comparison of France and Switzerland". *Swiss Political Science Review*, vol. 43, n.º 1 (2004), p. 51-82.

Giugni, M. G.; Koopmans, R.; Passy, F. y Statham, P. "Institutional and discursive opportunities for extreme-right mobilization in five countries". *Mobilization*, vol. 10, n.º 1 (2005), p. 145-162.

Green-Pedersen, C. y Krogstrup, J. "Immigration as a political issue in Denmark and Sweden". *European Journal of Political Research*, vol. 47, n.º 5 (2008), p. 610-634.

Habermas, J. *Moral consciousness and communicative action*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1990.

Herm, A. *Recent migration trends: citizens of EU-27 Member States become ever more mobile while EU remains attractive to non-EU citizens*. Luxemburgo: 2008.

Hernández-Carr, A. "¿La hora del populismo? Elementos para comprender el 'éxito' electoral de Plataforma per Catalunya". *Revista de Estudios Políticos*, n.º 153 (2011a), p. 47-74.

– "El largo ciclo electoral de Plataforma per Catalunya: del ámbito local a la implantación nacional (2003-2011)". *Working papers*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2011b, p. 36.

Hobolt, S. B. y Klemmensen, R. "Government Responsiveness and Political Competition in Comparative Perspective". *Comparative Political Studies*, vol. 41, n.º 3 (2008), p.309-337.

Hopkins, D. J. "Politicized Places: Explaining Where and When Immigrants Provoke Local Opposition". *American Political Science Review*, vol. 104, n.º 01 (2010), p. 40-60.

Huddleston, T.; Niessen, J.; Chaoimh, E. N. y White, E. *Migrant Integration Policy Index III*. Bruselas, 2011.

Ivarsflaten, E. "The vulnerable populist right parties: No economic realignment fuelling their electoral success". *European Journal of Political Research*, vol. 44, n.º 3 (2005), p. 465-492.

Jennings, W. y Wlezien, C. "Distinguishing Between Most Important Problems and Issues?". *Public Opinion Quarterly*, vol. 75, n.º 3 (Fall 2011), p. 545-555.

Johns, R. "Measuring Issue Salience in British Elections". *Political Research Quarterly*, vol. 63, n.º 1 (March 1, 2010), p. 143-158.

Kitschelt, H. "Political opportunity structures and political protest: anti-nuclear movements in four democracies". *British Journal of Political Science*, n.º 16 (1986), p. 57-85.

– *The Radical Right in Western Europe. A Comparative Analysis*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995.

Koopmans, R. y Olzak, S. "Discursive Opportunities and the Evolution of Right-Wing Violence in Germany". *American Journal of Sociology*, n.º 110 (2004), p. 198-230.

Koopmans, R. y Statham, P. "Challenging the liberal nation-state? Postnationalism, multiculturalism, and the collective claim-making of migrants and ethnic minorities in Britain and Germany". *American Journal of Sociology*, n.º 105 (1999), p. 652-696.

Koopmans, R.; Statham, P.; Giugni, M. G. y Passy, F. *Contested Citizenship. Immigration and Cultural Diversity in Europe*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2005.

Kriesi, H. "The political opportunity structure of New Social Movements: its impact on their mobilization". En: Jenkins, C. y Klandermans, B. (eds.). *The Politics of Social Protest*. Londres: University College London, 1995, p. 167-198.

Kriesi, H.; Koopmans, R.; Duyvendak, J. W. y Giugni, M. G. "New social movements and political opportunities in Western Europe". *European Journal of Political Research*, n.º 22 (1992), p. 219-244.

Kriesi, H.; Koopmans, R.; Duyvendak, J. W. y Giugni, M. G. *New Social movements in Western Europe: a comparative analysis*. Londres: UCL Press, 1995.

Lasswell, H. D. *Politics: who gets what, when, how*, 1936.

Lijphart, A. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. Londres: Yale University Press, 1999.

Linz, J. J. *Democracy, Multiculturalism and Federalism. Working papers*. Madrid: Instituto Juan March, 1997.

Lubbers, M. y Scheepers, P. "Individual and contextual characteristics of the German extreme right-wing vote in the 1990s. A test of complementary theories". *European Journal of Political Research*, n.º 38 (2000), p. 63-94.

Lubbers, M.; Gijsberts, M. y Scheepers, P. "Extreme right-wing voting in Western Europe". *European Journal of Political Research*, vol. 41, n.º 2 (2002), p. 345-378.

Lukes, S. *El poder, un enfoque radical*. Madrid: Siglo XXI, 1985.

Manin, B. *Principes du gouvernement représentatif*. París: Calmann-Lévy, 1995.

- Martin, P. *Le vote Le Pen. L'électorat du Front national*. París, 1996.
- Mayda, A. M. "Who Is Against Immigration? A Cross-Country Investigation of Individual Attitudes toward Immigrants". *Review of Economics and Statistics*, vol. 88, n.º 3 (2006), p. 510-530.
- Mayer, N. "The Front national in the plural". *Patterns of Prejudice*, vol. 32, n.º 1 (1998), p. 4-24.
- McAdam, D., McCarthy J.D. y Zald, M.N. *Comparative perspectives on social movements: Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Méndez Lago, M. "Actitudes de los españoles sobre la inmigración y los inmigrantes". *Proceedings of the Foro de Inmigración del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 34, 2007.
- Montero, J. R.; Llera, F. J. y Torcal, M. "Sistemas electorales en España: una recapitulación". *Reis*, n.º 58 (1992), p. 7-56.
- Morales, L.; Ros, V.; Berkhout, J.; Cunningham, K. *et al.* "Comparative Data Set of Immigration-Related Statistics 1995-2009". Institute for Social Change, University of Manchester: Support and Opposition to Migration Project, 2010 (en línea) <http://www.som-project.eu/>.
- Moreno, F. J. *The evolution of immigration policies in Spain. Between external constraints and domestic demand for unskilled labour. Working papers*. Madrid: Instituto Juan March, 2004.
- Niessen, J.; Huddleston, T. y Citron, L. *Migrant Integration Policy Index*. British Council and Migration Policy Group, 2007.
- Pardos Prado, S. "Inmigración y comportamiento electoral: Cataluña desde una perspectiva comparada". *Documentos CIDOB. Migraciones*, n.º 23 (2012), p. 1-13.
- Rijpma, J. J. "Frontex: successful blame shifting of the Member States". *ARI*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2010.
- Rochon, T. R. *Culture moves: Ideas, activism, and changing values*. Princeton: Princeton University Press, 1998.
- Ruedin, D. y Morales, L. "Obtaining Party Positions on Immigration from Party Manifestos". *Proceedings of the Elections, Public Opinion and Parties (EPOP) conference*, n.º 34, Oxford: University of Oxford, 2012.
- Ruedin, D.; Morales, L.; Ros, V.; Sudulich, M. L. *et al.* *Political Opportunity Structures - Countries 2010-2011*, 2012.
- Ruiz, M. A. R. "El disturbio de El Ejido y la segregación de los inmigrantes". *Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, vol. 1, n.º 1 (2002), p. 79-107.
- Sartori, G. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.
- Savelkoul, M.; Scheepers, P.; Tolsma, J. y Hagendoorn, L. "Anti-Muslim Attitudes in the Netherlands: Tests of Contradictory Hypotheses Derived from Ethnic Competition Theory and Intergroup Contact Theory". *European Sociological Review*, vol. 27, n.º 6 (2011), p. 741-758.
- SOS Racismo. *El Ejido: racismo y explotación laboral*. Barcelona: 2001.
- Semyonov, M.; Raijman, R. y Gorodzeisky, A. "Foreigners' Impact on European Societies". *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 49, n.º 1 (February 1, 2008), p. 5-29.
- Swanson, D. y Mancini, P. *Politics, media, and modern democracy*. Westport: Praeger, 1996.
- Terkildsen, N. y Schnell, F. "How Media Frames Move Public Opinion: an Analysis of the Women's Movement". *Political Research Quarterly*, n.º 50 (1997), p. 879-900.
- Van der Brug, W.; Fennema, M. y Tillie, J. "Anti-immigrant parties in Europe: Ideological or protest vote?". *European Journal of Political Research*, vol. 37, n.º 1 (2000), p. 77-102.
- Van der Eijk, C. "Measuring Agreement in Ordered Rating Scales". *Quality & Quantity*, vol. 35, n.º 3 (2001), p. 325-341.
- Walgrave, S. y Van Aelst, P. "The Contingency of the Mass Media's Political Agenda Setting Power: Toward a Preliminary Theory". *Journal of Communication*, vol. 56, n.º 1 (2006), p. 88-109.
- Wlezien, C. "On the salience of political issues: The problem with 'most important problem'". *Electoral Studies*, vol. 24, n.º 4 (2005), p. 555-579.
- Zapata-Barrero, R. "Policies and public opinion towards immigrants: the Spanish case". *Ethnic and Racial Studies*, vol. 32, n.º 7 (2009), p. 1101-1120.
- Zapata-Barrero, R.; González, E. y Sánchez Montijano, E. *El discurso político en torno a la inmigración en España y la Unión Europea*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración, MTAS, 2008.