

divpol



Diversity in Political Parties' Programmes, Organisation and Representation

Diversidade nos Programas, na
Organização e Representação dos
Partidos Políticos

CJD Hamburg + Eutin



EUROPEAN UNION
European Fund for the Integration
of Third-Country Nationals

DIVPOL

Diversity in Political Parties' Programmes, Organisation and Representation

ODIVPOL - Diversidade nos Programas, na Organização e Representação dos Partidos Políticos foi um projeto europeu concebido para iniciar, avaliar e apoiar processos de desenvolvimento da diversidade nos partidos políticos de sete Estados-membros da UE, entre 2012 e 2014. O projeto teve como objetivo sensibilizar e elaborar recomendações práticas e ferramentas para promover o desenvolvimento da diversidade nos partidos e melhorar as possibilidades de participação dos nacionais de países terceiros. Estiveram envolvidos neste projeto institutos de investigação, universidades, ONG, organismos ministeriais, organizações de imigrantes e partidos políticos de oito Estados-membros da UE.¹ Nos 20 meses de execução do projeto foram entrevistados, frequentaram workshops ou participaram em iniciativas de divulgação mais de 500 políticos com origem imigrante e autóctone, representantes de organizações de imigrantes e especialistas. O projeto foi cofinanciado pela Comissão Europeia, através do Fundo Europeu para a Integração de Nacionais de Países Terceiros.

1 Os parceiros do DIVPOL são:

ACIDI - Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (Portugal)
CID Hamburg + Eutin - Associação Cristã de Aldeias de Juventude (Alemanha, coordenador),
Departamento de Ciência Política, Universidade de Estocolmo (Suécia)
GRITIM - Grupo de Investigación Interdisciplinar sobre Inmigración, Universidade Pompeu Fabra
(Espanha)
Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali (Itália)
Universidade Lazarski (Polónia)
MPG - Migration Policy Group (Bélgica)
The Integration Centre (Irlanda)

Página de crédito

Coordenador do DIVPOL

CJD Hamburg + Eutin

Annelies Wiesner
Glockengießerwall 17
20095 Hamburg, Germany
+49 40 21 11 18 10
anne.wiesner@cjd-eutin.de
www.cjd-eutin.eu

Parceiros do DIVPOL

ACIDI High Commission for Immigration and Intercultural Dialogue

Catarina Reis Oliveira
Rua dos Anjos, nº66, 1º
1150-039 Lisboa, Portugal
+351 2 18 10 61 25
catarina.oliveira@acm.gov.pt

IPRS Psychoanalytic Institute for Social Research

Raffaele Bracalenti
Passeggiata di Ripetta, 11
00186 Roma, Italy
+39 06 32 65 24 01
iprs@iprs.it

MPG Migration Policy Group

Jan Niessen
205 Rue Belliard, Box 1
1040 Bruxelles, Belgium
+32 2 2 30 59 30
info@migpolgroup.com

University Pompeu Fabra GRITIM Interdisciplinary Research Group on Immigration

Ricard Zapata-Barrero
Ramon Trias Fargas, 25-27
08005 Barcelona, Spain
+39 06 32 65 24 01
ricard.zapata@upf.edu

The Integration Centre

Killian Forde
20 Mountjoy Square East
Dublin 1, Ireland
+353 16 45 30 70
info@integrationcentre.ie

Lazarski University

Krystyna Iglicka
43 Świeradowska St.
02-662 Warsaw, Poland
+48 2 25 43 54 05
k.iglicka@lazarski.edu.pl

Stockholm University Department of Political Science

Maritta Soininen
SE-106 91 Stockholm, Sweden
+46 8 16 26 41
maritta.soininen@statsvet.su.se

Autores do relatório

Iris Dähnke
Lea Markard
Annelies Wiesner
Ricard Zapata-Barrero
em colaboração com o DIVPOL

Coordenação

Iris Dähnke
Glenn Green
Lea Markard

Tradução de

João Vanzeler

Design gráfico

Christian Chladny
www.chladny.com

Hamburgo, 2014

Os parceiros do DIVPOL
agradecem a todos os
entrevistados e aos apoiantes
do projeto.

O DIVPOL foi cofinanciado pelo
Fundo Europeu para a Integração
de Nacionais de Países Terceiros
(FEINTP) da Comissão Europeia
(CE).

As opiniões expressas nesta
publicação são apenas as
dos autores e não refletem
necessariamente a posição ou a
opinião da Comissão Europeia.

Esta publicação não se destina a
ser vendida.

© CJD Hamburg + Eutin
e os autores

Índice

1. Introdução	6
2. Argumentos quantitativos para a inclusão dos Imigrantes na Vida Política	10
Uma análise geral da situação migratória nos países do DIVPOL, do Eleitorado potencial na Europa e da sua representação política	
3. Porquê devem os Partidos Políticos integrar imigrantes?	14
A Dimensão Normativa	
4. Sumário Executivo	19
Os Fatores que dificultam ou favorecem a Participação dos Imigrantes e o Desenvolvimento da Diversidade nos Partidos Políticos	
5. Recomendações para os Partidos Políticos	29
Anexo I	32
Quadros	
Anexo II	36
Diversidade nos Partidos Políticos	
Ferramenta de avaliação da diversidade	
Anexo III	49
Metodologia do DIVPOL	
Guiões das entrevista	
Anexo IV	50
Resultados Nacionais	
Fatores que dificultam e apoiam a participação político-partidária dos imigrantes	
Portugal	50
Alemanha	55
Irlanda	60
Itália	64
Polónia	68
Espanha	71
Suécia	76

1. Introdução

Apesar do discurso sobre as crises das democracias ser tão antigo quanto a sua própria existência, é verdade que as sociedades democráticas do século XXI enfrentam grandes desafios, sobretudo no que diz respeito à participação e à representação dos cidadãos. As migrações mundiais estão na origem da diversificação e mudança das sociedades europeias, pelo que as democracias confrontam-se com o desafio de conseguir o apoio de populações cada vez mais diversificadas. Os partidos políticos têm um papel fundamental neste processo. A sua tarefa é integrar a vontade da população nas opções do Estado e influenciar os desenvolvimentos em todas as áreas da sociedade. Enquanto organizações depositárias dos poderes legislativo e executivo, os partidos têm a responsabilidade de integrar a diversidade e encorajar a participação de uma população cada vez mais diversificada. É fundamental melhorar a participação dos imigrantes na política partidária, para que estes intervenham no sistema democrático e sustentem a coesão social a longo prazo.

O principal obstáculo ao envolvimento político dos imigrantes e de pessoas de origem imigrante é a sua representação eleitoral. Os partidos políticos ainda não conseguiram representar no seu interior a diversidade das sociedades europeias. Em todos os países parceiros do DIVPOL, os políticos com origem imigrante estão sub-representados, tanto a nível local como nos parlamentos nacionais. Devido à escassez de dados estatísticos não é possível, em nenhum dos partidos caracterizados no DIVPOL, dizer se a proporção de militantes com nacionalidade ou origem de países exteriores à União Europeia (UE) reflete a proporção que têm na população residente em geral nesses Estados-membros. Deste modo, não é exequível uma avaliação quantitativa global. São poucos os partidos que registam dados sobre a nacionalidade e a origem étnica dos seus membros, apesar de alguns números publicados indicarem uma sub-representação significativa deste grupo.² O capítulo dois deste relatório dá uma ideia da sub-representação das “pessoas com origem imigrante” nos partidos políticos dos países do DIVPOL.

² Por exemplo, segundo os Sociais Democratas Alemães (SPD), a proporção de membros estrangeiros era de 1% em 2004, quando a proporção de estrangeiros entre a população alemã era nesse ano de 8,9% (Dados estatísticos Eurostat 2004).

³ A definição “origem imigrante” procede da definição de Microcenso de “Migrationshintergrund”, do Instituto Federal de Estatística da Alemanha, e designa uma pessoa que imigrou para a Alemanha depois de 1949, nasceu na Alemanha como estrangeiro, ou cujo pai ou mãe (pelo menos um deles) imigrou ou nasceu como estrangeiro (Statistisches Bundesamt, 2011). No DIVPOL, o foco centra-se nas pessoas que imigraram de um “país terceiro” para um Estado-membro da UE.

⁴ As pessoas identificadas como imigrantes são aquelas que, devido à sua aparência (cor da pele, do cabelo e dos olhos), ao seu nome ou ao seu sotaque são vistas como imigrantes pelas outras.

Neste relatório, o termo “pessoas com origem imigrante” (OI) será utilizado para designar pessoas com origem não europeia, que são frequentemente designadas como nacionais de países terceiros (NPT) ou pessoas com origem em países terceiros.³ Apesar desta definição ser utilizada neste trabalho, deve ser destacado que são frequentemente as pessoas “identificadas como imigrantes”⁴ que sofrem de exclusão. A discriminação múltipla é determinada por uma série de rótulos identitários. É intersectorial e influencia diversas práticas de exclusão numa série de contextos diferentes.

No início do projeto DIVPOL, cada parceiro preparou uma análise global sobre os debates em curso nos meios académicos e na opinião pública, e as conclusões dos estudos empíricos mais recentes. Foram realizadas investigações sobre os desenvolvimentos político-partidários em relação à abertura intercultural dos partidos políticos e aos esforços no interior dos partidos para investigar ou reagir à crescente diversidade étnica do eleitorado.

Com a distribuição dos entrevistados, o DIVPOL pretendeu criar uma representação equilibrada dos partidos, dos níveis políticos, dos atores políticos com origem imigrante, bem como dos representantes das organizações de imigrantes. Com o objetivo de envolver da mesma forma os partidos ao nível nacional, foram enviados convites para a sede de cada partido político representado no Parlamento Nacional, e em muitos casos também para as estruturas regionais dos partidos. Além disso, os entrevistados foram recrutados através do “sistema bola de neve”, que se expandiu através de contactos diretos para representantes políticos e de organizações.

A reação oficial de muitos partidos abordados nos países parceiros foi uma declaração de interesse pela questão. Contudo, na prática o envolvimento e o empenho dos partidos variou muito. Em alguns casos, as estruturas regionais dos partidos e os políticos individualmente considerados mostraram-se mais abertos à participação do que as direções dos partidos. Com algumas exceções, pode constatar-se que alguns partidos políticos representativos do centro-direita estão sub-representados no DIVPOL. Nestas condições, as conclusões – independentemente da abordagem qualitativa da investigação empírica – não podem ser entendidas como representativas do espectro partidário em relação à situação global da maioria.

No total, foram entrevistados em 2013, em sete países europeus (DE, ES, IE, IT, PL, PT, SE), 276 políticos, funcionários e dirigentes (*gate-keepers*) dos partidos e representantes de organizações de imigrantes.

Entre os entrevistados, 22 são NPT e 10 são NPT naturalizados (ver quadro 6 no Anexo I). Todos os entrevistados são politicamente ativos, funcionários ou voluntários em diversos contextos locais, regionais e/ou nacionais no seu respetivo partido ou organização da sociedade civil. Enquanto membros individuais de um partido, os políticos entrevistados representam todos os principais partidos dos seus respetivos países. As organizações de imigrantes (OM) que participaram desenvolvem a sua atividade a nível regional ou nacional como organizações mobilizadoras. No total, 38 partidos políticos e 53 organizações de imigrantes estiveram envolvidos no DIVPOL (ver quadro 8 e quadro 9 no Anexo I). De todos os políticos entrevistados, 45 eram membros do parlamento nacional (MP) em 2013, um total de 40%.

Participantes nas entrevistas e nos focus groups do DIVPOL

País	Políticos (OI)	Políticos (sem OI)	Funcionários partidários e <i>gate-keepers</i> (entre eles: com OI)	Representantes de organizações de imigrantes	Outros (peritos académicos, representantes estatais)	Total
Alemanha	13	10	9 (3)	11	—	43
Espanha	3	1	18 (10)	8	—	30
Irlanda	12	11	6	9	1	39
Itália	8	6	15 (10)	16	—	45
Polónia	4	17	—	9	3	33
Portugal	4	12	9 (6)	18	3	46
Suécia	5	5	15	15	—	40
Total	49	62	72 (29)	86	7	276

Fonte: DIVPOL 2013

O objetivo das entrevistas foi identificar o papel da origem (não) imigrante dos entrevistados na sua carreira política, os obstáculos e os fatores de apoio e a forma como estes se relacionavam com a sua origem (não) imigrante. A entrevista começou com perguntas sobre a sua carreira política, motivação para o envolvimento no partido e a forma como o entrevistado foi recebido ao aderir ao partido. Inquiriu-se os políticos sobre as principais questões e temas com que lidaram no seu partido e a sua experiência nas estruturas do partido, o papel das redes de contactos, os processos de nomeação e os percursos de carreira (típicos) dos atores políticos. Na segunda metade da entrevista, os políticos foram interrogados sobre o processo de abertura intercultural, desenvolvimento da diversidade e representação dos imigrantes nos seus partidos. Finalmente, todos os entrevistados foram questionados sobre as funções dos atores políticos com origem imigrante enquanto titulares de cargos e sobre a sua opinião sobre a forma como (e por quem) os NPT eram representados politicamente (ver o guião da entrevista na íntegra no Anexo III).

A análise subsequente da entrevista foi realizada segundo fatores qualitativos-heurísticos. Os resultados pormenorizados da análise empírica nacional podem ser consultados nos relatórios de cada país em www.oi.acidi.gov.pt/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=166 e no site de internet www.cjd-eutin.eu/149.0.html. Os resumos desses relatórios empíricos nacionais podem ser consultados no Anexo IV deste relatório.

Foi ainda desenvolvido pelo Migration Policy Group (MPG) um questionário para que os partidos políticos fizessem uma autoavaliação. Esse questionário baseou-se em indicadores de referência para avaliar o nível de abertura intercultural alcançado por um partido e indica os passos a serem dados para uma abordagem estratégica. O questionário baseado em indicadores está dividido em várias partes e inclui perguntas sobre a monitorização da diversidade e a disponibilidade

de dados estatísticos, oportunidades de acesso e trabalhos de investigação estratégicos. Centra-se nos partidos enquanto organizações e aborda diversos níveis de desenvolvimento estratégico tendo em perspectiva a diversidade: liderança partidária, filiação, o eleitorado do partido e os seus patrocinadores e funcionários. Esta ferramenta pode ser consultada na íntegra no Anexo II deste relatório e no site de internet www.migpolgroup.com/publications_detail.php?id=338.

As principais conclusões desta investigação empírica e o questionário foram apresentados e debatidos nos workshops nacionais em cada país e na conferência final em Bruxelas (ver quadro 7 no Anexo I). As iniciativas envolveram 255 políticos, interessados pela arena política, representantes de organizações de imigrantes e especialistas de todos os países participantes. Foram comparadas as experiências dos vários países onde foi implementado o DivPol, nomeadamente quanto ao processo de adesão e implementação da diversidade, tendo os participantes destacado o desafio contínuo que representa o apoio à diversidade interna e aos processos de abertura, de forma prática e tangível, em todos os níveis dos partidos políticos.

No relatório que se segue, após uma breve análise geral sobre a transformação do eleitorado na Europa será debatida a dimensão normativa teórica dos motivos para os partidos se abrirem à diversidade (étnica e cultural). Finalmente, o Sumário Executivo apresenta as conclusões empíricas do DIVPOL numa perspectiva transnacional. As recomendações finais para os partidos políticos abrangem os aspetos fundamentais da análise europeia daí resultante. As recomendações de políticas específicas dirigidas aos partidos políticos, nas perspetivas nacionais, constam dos relatórios nacionais dos parceiros, cujos resumos podem ser consultados no Anexo IV.

2. Argumentos quantitativos para a inclusão dos Imigrantes na Vida Política

Uma análise geral da situação migratória nos países do DIVPOL, do Eleitorado potencial na Europa e da sua representação política

Há bons argumentos qualitativos e quantitativos para o envolvimento de pessoas com origem imigrante na vida política e para que sejam incluídas nas atividades dos partidos políticos. Neste breve capítulo, apresentaremos alguma informação estatística que permite ilustrar o défice democrático que prevalece na Europa. Isto poderá beneficiar os argumentos a favor da eliminação das barreiras que dificultam a participação política. Serão disponibilizados dados relativos aos países do DIVPOL (DE, ES, IE, IT, PT, SE) por forma a colocar esta questão numa perspetiva europeia comparada.

As migrações e a globalização marcaram profundamente a composição da população europeia no seguimento da Segunda Guerra Mundial. Estas alterações demográficas resultaram também na diversificação do seu eleitorado. Os cidadãos dos sete países abrangidos por este projeto têm normalmente direitos civis e políticos: podem votar e candidatar-se a eleições locais, regionais, nacionais e europeias. Os cidadãos da UE residentes noutro Estado-membro da UE podem participar nas eleições locais e nacionais. Os nacionais de países terceiros (NPT) não podem votar nem candidatar-se na maioria dos países abrangidos por este projeto (ver capítulo 4 e quadro 10 no Anexo I). O quadro que se segue mostra a dimensão da população, segmentada segundo a nacionalidade.

Enquanto que Espanha, Portugal, Itália e Irlanda são países com uma imigração relativamente recente, onde a taxa de migração líquida se tornou significativamente

Quadro 2

População residente segundo a nacionalidade (2013)

País	População total	População estrangeira	Percentagem de população estrangeira	População de NPT	Percentagem de NPT na população
Alemanha	80,523,746	7,696,413	9.6%	4,674,021	5.8%
Espanha	46,727,890	5,072,680	10.9%	3,012,027	6.4%
Irlanda	4,591,087	543,636	11.8%	164,435	3.6%
Itália	59,685,227	4,387,721	7.4%	3,100,517	5.2%
Polónia	38,533,299	58,859	0.2%	40,229	0.1%
Portugal	10,487,289	417,042	4.0%	316,112	3.0%
Suécia	9,555,893	659,374	6.9%	377,399	3.9%

Fonte: Eurostat 2013

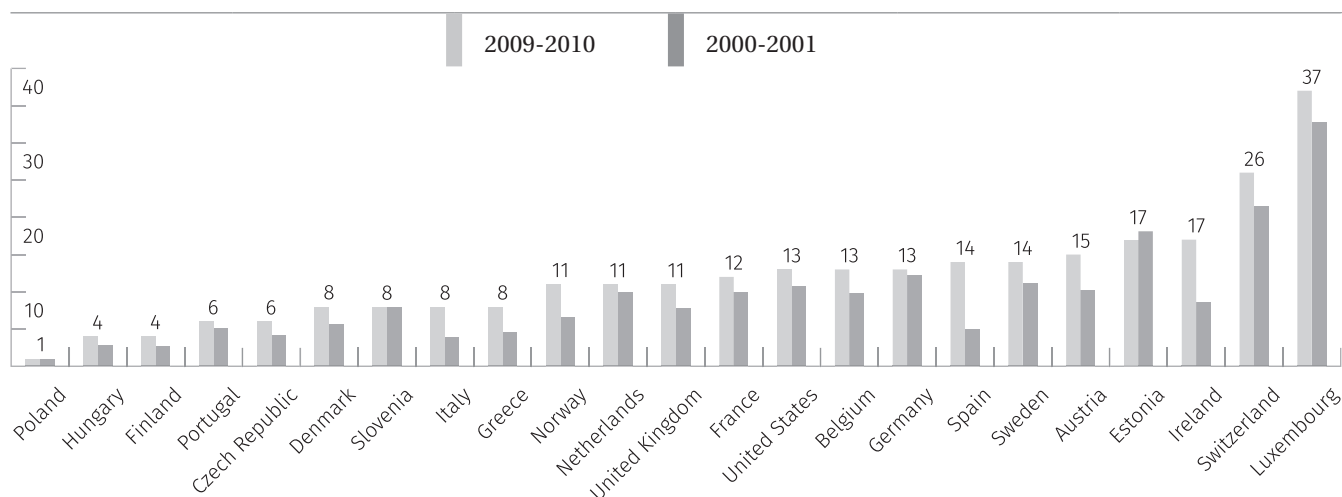
positiva no início do milénio, a história da imigração na Alemanha e na Suécia começou com o recrutamento institucionalizado de “trabalhadores convidados” em meados da década de 1950 (DE) e de 1960 (SE). O processo de imigração foi interrompido no início da década de 1970 mas reiniciou-se mais tarde com a reunificação familiar e a imigração de refugiados. Desta forma, a Suécia tem sobretudo uma população imigrante de primeira e de segunda gerações, enquanto na Alemanha a terceira geração já chegou à idade adulta. Em ambos os países, a população com origem imigrante representa cerca de um quinto da população total. A Polónia é claramente a exceção entre os países do DIVPOL, pois a imigração do pós-guerra ainda não atingiu um nível significativo.

Os principais grupos de NPT nos países do DIVPOL são os europeus de Leste (IE, IT, PL), os originários do Norte de África e da África Ocidental (IT, ES, IE), e os asiáticos (IE, IT, PL). Como resultado da história colonial, as principais comunidades imigrantes com origem em NPT em Espanha são os latino-americanos, e em Portugal são os cidadãos dos PALP⁵ e os brasileiros. Na Alemanha, a população de NPT é constituída sobretudo por pessoas de origem turca, como resultado da imigração de trabalhadores convidados. Segundo o Micro-Censo de 2012, 18.3% da população com origem imigrante tem origem turca (cerca de 3 milhões). Na Suécia, os principais grupos de NPT são constituídos sobretudo por refugiados do Médio Oriente (sobretudo do Iraque), da ex-Jugoslávia e da Somália.⁶

O próximo quadro mostra a dimensão do eleitorado potencial e a forma como a população imigrante cresceu ao longo dos últimos dez anos. É provável que esta tendência continue a verificar-se nos próximos anos.

Quadro 3

Percentagem da população nascida no estrangeiro (0+), 2000-1 e 2009-10, em relação à população total



Fonte: OECD Database on International Migration and EU Labour Force Survey

⁵ Cidadãos de países africanos de língua portuguesa.

⁶ A Suécia é um dos países da Europa que recebe um número mais elevado de refugiados, proporcionalmente à sua população.

Este crescimento representa uma alteração no eleitorado, que só se concretiza quando o imigrante acede à nacionalidade do Estado-membro ou lhe é atribuído o direito de voto. Seguindo os dados estatísticos do Eurostat, as taxas de aquisição de nacionalidade foram relativamente altas em Portugal (6.6%, ou seja, 5.6 aquisições de nacionalidade por cada 100 estrangeiros residentes), na Polónia (5.0%) e na Suécia (4.9%) e muito baixas na Irlanda (1.0%), na Alemanha (1.3%), em Itália (1.4%) e em Espanha (1.4%).⁷ É significativo que os maiores grupos de NPT em cada país tenham maior probabilidade de adquirir a nacionalidade do país de residência. O quadro que se segue permite dar uma visão geral dos maiores grupos de residentes estrangeiros que se naturalizaram e a sua percentagem em relação ao total de estrangeiros que adquiriram a nacionalidade nesse país em 2010:

Quadro 4

Aquisição da nacionalidade por grupos maioritários e a sua percentagem em relação ao total de naturalizações no país (2010)

País	Maior grupo		2º maior grupo		3º maior grupo		4º maior grupo	
	Anteriormente cidadãos de	%	Anteriormente cidadãos de	%	Anteriormente cidadãos de	%	Anteriormente cidadãos de	%
Alemanha	Turquia	25.1	Iraque	5.0	Rússia	4.0	Polónia	3.7
Espanha	Equador	34.8	Colômbia	19.4	Marrocos	8.7	Peru	6.7
Irlanda	Nigéria	15.8	Filipinas	9.9	Índia	6.9	África do Sul	5.4
Itália	Marrocos	17.2	Albânia	13.8	Roménia	7.1	Peru	3.4
Polónia	Ucrânia	33.9	Bielorrússia	14.3	Rússia	7.3	Arménia	3.5
Portugal	Brasil	18.4	Cabo Verde	18.3	Moldávia	12.3	Angola	9.0
Suécia	Iraque	13.5	Finlândia	9.2	Polónia	4.6	Tailândia	4.4

Fonte: Eurostat 2010

Os obstáculos jurídicos à participação política podem ser eliminados através de políticas de naturalização inclusivas. A aquisição da nacionalidade confere aos imigrantes e às pessoas com origem imigrante a plenitude de direitos cívicos e políticos. Também os protege contra a expulsão e permite melhorar a proteção jurídica contra a discriminação, o que poderá afastar os receios quanto ao envolvimento político. Num número restrito de países, os estrangeiros têm direitos de voto ao nível local, e num número ainda mais limitado de países estas pessoas têm esses direitos ao nível nacional (ver capítulo 4, e quadro 10 no Anexo I).

Com o objetivo de quantificar a sub-representação de pessoas com origem em países terceiros nos parlamentos nacionais, analisámos as listas de Membros dos Parlamentos e a partir dos seus nomes pesquisámos a informação biográfica disponível ao público. O quadro que se segue mostra a sub-representação de NPT nos parlamentos nacionais. Tendo em conta que apenas os cidadãos naturalizados

⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-12-162_en.pdf

(“pessoas com origem imigrante”) podem ser eleitos para o parlamento, deve sublinhar-se que as percentagens referidas não são diretamente comparáveis. Isto significa que a percentagem de pessoas com origem em países terceiros - incluindo os NPT e os NPT naturalizados - é, na realidade, mais elevada, e que portanto a sub-representação na maioria dos países é maior do que aquilo que o quadro abaixo mostra.

Quadro 5

Representação de nacionais de países terceiros (NPT) nos parlamentos nacionais

País	População de NPT em % ⁸ (População com origem imigrante)	MP com origem em países terceiros / número total de MP (todos com cidadania nacional) ⁹	MP com origem em países terceiros em % nos parlamentos nacionais
Alemanha	5.8 (19.2%) ¹⁰	21 / 631 (36/631) [*]	3.3 (5.7) [*]
Espanha	6.4	1 / 616	0.2
Irlanda	3.6	2 / 226	0.9
Itália	5.2	2 / 630	0.3
Polónia	0.1	2 / 460	0.4
Portugal	3.0	3 / 230 ¹¹	1.3
Suécia	3.9 (20.1%) ¹²	14 / 349 (33/349) [*]	4.0 (9.5) [*]

* (incl. MP com origem na UE e com origem norueguesa)

Fonte: DIVPOL, junho de 2014

8 Fonte: Eurostat 2013

9 Fonte: Relatórios Nacionais dos parceiros do projeto.

10 Fonte: Recenseamento alemão 2011. www.zensus2011.de/SharedDocs/Aktuelles/Ergebnisse/PM_Destatis_20140603.html?nn=3065474

11 A naturalidade dos MP não é registada pelo Parlamento de Portugal, e portanto o número poderá ser mais elevado do que o revelado pelas fontes disponíveis ao público.

12 Fonte: Dados estatísticos da Suécia 2012.

3. Porquê devem os Partidos Políticos integrar imigrantes?

A Dimensão Normativa

No quadro do projeto DIVPOL, o objetivo da pergunta “porquê” é *dar aos partidos políticos razões para os convencer dos aspetos positivos da inclusão de imigrantes*. Para mapear os principais argumentos normativos no seio da relação partidos/diversidade-incorporação é necessário atender primeiro a duas premissas fundamentais.

Premissa 1: *as características específicas dos partidos políticos* poderão influenciar o pensamento normativo. Neste debate pode inserir-se um debate mais alargado sobre a incorporação dos imigrantes nos organismos públicos (administrações, setores como a educação, a polícia, serviços públicos, etc.). No entanto, os partidos políticos no sistema democrático têm as suas próprias particularidades:

- Enquanto organizações depositárias dos poderes legislativo e executivo, e enquanto agentes fundamentais do desenvolvimento da sociedade, os partidos têm a responsabilidade de incorporar a diversidade inerente à sociedade.
- Influenciam também este desenvolvimento em todas as áreas da sociedade, e constituem um quadro de referência para a legitimação das políticas de reforma social.
- A diversidade é vista como um objetivo do discurso político (politização da diversidade), e a incorporação da diversidade está integrada nestas políticas do discurso.

Premissa 2: *há diferenças na motivação dos dois intervenientes principais: os partidos políticos e os imigrantes*. Numa perspetiva da teoria do jogo, podemos afirmar que as razões para os partidos políticos integrarem imigrantes são diferentes das razões dos imigrantes para reivindicarem a sua integração. De um ponto de vista motivacional, os dois intervenientes têm razões diferentes, e os dois têm também uma lógica de ação distinta. Os imigrantes podem ter um objetivo individual (tal como a promoção e o reconhecimento individuais) ou um objetivo comunitário (tal como a representação da diversidade dos imigrantes em geral). Como sabemos, os partidos políticos têm razões políticas para integrar os imigrantes, relacionadas com os seus próprios eleitores e com a sociedade em geral. O pensamento normativo tem de ter em conta ambas as perspetivas. Este pensamento normativo envolve também algumas questões-chave tais como:

- Poderá o desafio da sub-representação dos imigrantes nos partidos políticos ser compreendido de forma análoga à sub-representação das mulheres?¹³ E, em caso afirmativo, porquê? Quais os critérios que deveriam ser considerados? (quem, quantos). Nacionalidade? Idade? Religião? Língua? Esta é uma questão-

chave, pois a forma como a diversidade é gerida repercute-se na forma como é compreendida enquanto objeto de políticas.

- Porque é que outros grupos (como as pessoas incapacitadas, os homossexuais, as classes sociais, os grupos sectoriais) não são objeto de uma atenção especial e de esforços para que participem na vida de um partido?
- Porque é que a integração iria beneficiar os nacionais de países terceiros? Porque é que este argumento é legítimo e será que pode ser um apelo, ou mesmo uma reivindicação, no sentido de movimentações sociais?

Tendo em conta estas duas premissas fundamentais, defende-se que se verificam essencialmente dois enquadramentos que podem contribuir para o desenvolvimento de argumentos normativos diferentes: uma *abordagem com base utilitária e uma abordagem com base nos direitos (Humanos)*.

A *primeira abordagem* pode ter interpretações diferentes em função da perspetiva motivacional do interveniente. Para os partidos políticos, relaciona-se com estratégias eleitorais e lógica discursiva política simbólica em relação aos seus eleitores em particular, e à sociedade em geral. Do ponto de vista dos imigrantes, relaciona-se com a promoção individual e o avanço da carreira profissional, mas também com reivindicações mais gerais relacionadas com a cidadania (participação política e representação nos partidos políticos).

A *segunda abordagem* assenta num argumento de défice democrático. Relaciona-se com a igualdade de princípios, a oportunidade nas estruturas e a representação democrática geral e os argumentos participativos.

Abordagem de base utilitária - Lógica Simbólica: Distinção Específica

Esta abordagem insere-se na politização da diversidade (incorporação da diversidade no discurso político), e integra-se na lógica de pensamento e ação dos partidos políticos.¹⁴

13 Estudos recentes sobre esta questão incluem:

Celis, K.: Representativity in Times of Diversity: The Political Representation of Women. *Women's Studies International Forum* 41(3): 179–186, 2013.

Celis, K., Erzeel, S., Mügge, L. and Damstra, A.: Quotas and Intersectionality: Ethnicity and Gender in Candidate Selection. *International Political Science Review* 35(1): 41–54, 2014.

Krook, M. L. and O'Brien, D. Z.: The Politics of Group Representation: Quotas for Women and Minorities Worldwide. *Comparative Politics* 42(3): 253–72, 2010.

14 Ver os seguintes trabalhos sobre a participação política e a representação dos imigrantes:

Bird, K., Saalfeld, T., & Wüst, A. M. (2010): *The Political Representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies*. Taylor & Francis.

González-Ferrer, A. (2010): The Electoral participation of Naturalised Immigrants in Ten European Cities. In: L. Morales y M. Giugni (eds.) *Social Capital, Political Participation and Migration in Europe. Making Multicultural Democracy Work?* Basingstoke: Palgrave Macmillan

Mollenkopf, J. and Hochschild, J. (2010): Immigrant Political Incorporation: Comparing Success in the United States and Western Europe. *Ethnic and Racial Studies* 33(1): 19–38.

Rocha, R. R., Tolbert, C. J., Bowen, D. C., and Clark, C. J. (2010): Race and Turnout: Does Descriptive Representation in State Legislatures Increase Minority Voting? *Political Research Quarterly* 63(4): 890–907.

Soininen, M. (1999): The 'Swedish Model' as an Institutional Framework for Immigrant Membership Rights'. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 25(4): 685–702.

Zapata-Barrero, R. and Gropas, R. (2012): Active Immigrants in Multicultural Contexts: Democratic Challenges in Europe. In: A. Triandafyllidou, T. Modood, and N. Meer (eds.): *European Multiculturalism(s): Cultural, religious and ethnic challenges*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 167–191.

A lógica de ação dominante é lidar com a diversidade sem perder potenciais eleitores e inclusivamente procurar atrair mais eleitores através de um discurso sobre iniciativas relacionadas com a diversidade. Os partidos políticos que seguem esta abordagem têm consciência de que as políticas de visibilidade da diversidade no interior da sua própria organização, e as políticas que tornam as diferenças visíveis, poderão ter um efeito direto nas preferências dos eleitores, fazendo com que ganhem ou percam votos.

Esta abordagem parte do princípio de que os partidos políticos se preocupam mais com o discurso e com a narrativa do que em dar aos imigrantes oportunidades de promoção e de mobilidade que lhes permitam alcançar lugares com poder de decisão. Mais uma vez, os efeitos da preferência eleitoral prevalecem sobre qualquer argumento baseado na justiça global ou na igualdade democrática. Quando esta abordagem vai um pouco mais longe e incorpora a diversidade, continuamos a constatar que a lógica simbólica também motiva as estratégias dos partidos políticos. A principal distinção normativa, com orientação empírica, é detetar a presença e o nível de simbolismo. Nesse momento, podemos identificar dois grandes fatores que explicam o comportamento simbólico dos partidos políticos. Em primeiro lugar, aquilo a que podemos chamar de o “paradoxo do intervalo de participação”, ou seja, a maioria dos imigrantes que pertence a partidos políticos e (ainda) não tem a cidadania nacional não pode votar nos candidatos do seu próprio partido político. A única forma de compreender este paradoxo é através de uma lógica simbólica. Um segundo fator está relacionado com a narrativa de diversidade dos partidos políticos. É o facto de, no decurso das campanhas eleitorais, alguns partidos decidirem comunicar com os imigrantes na língua destes, através de discursos circunstanciais ou mesmo de resumos de manifestos e brochuras.

Abordagem com base em Direitos (Humanos)

Esta abordagem está também relacionada com a questão da igualdade. Está no âmago da pergunta “porquê”, centrando a atenção nas razões que, do ponto de vista da democracia, tornam essencial a incorporação dos imigrantes nos partidos políticos.

A maioria dos argumentos normativos inclui processos que abordam as questões da igualdade de oportunidades, conflitos relacionados com as relações de diversidade, exclusão política/social e segregação. Implica uma redução das desigualdades de poder e um desafio às relações de poder eurocêtricas ou etnocêtricas e aos dualismos na sociedade entre nós/eles ou os relacionados com a diversidade entre maioria/minoria.

A abordagem com base nos Direitos (Humanos) pretende reforçar a capacidade dos partidos políticos para cumprir as suas obrigações enquanto titulares de deveres e aumentar as oportunidades para diálogos construtivos com todos os membros da sociedade, sem qualquer tipo de discriminação, segundo uma lógica de ação baseada na cidadania, e dando maior prioridade aos direitos dos imigrantes do que às preferências dos seus eleitores.

Já conhecemos o problema ou dilema normativo essencial dos Estados-nação que afirmam ser democracias mas separam os direitos humanos e os direitos civis: Estarão os Estados que se empenham em dar uma prioridade absoluta aos direitos humanos, e que pretendem ser democracias, autorizados a definir a participação política como um direito civil específico e não como um direito humano universal, e a definir a priori o “demos” como exclusivo? Desta forma, a democracia e as suas instituições parecem basear-se numa lógica antagonística com a pretensão de universalidade e de acesso exclusivo à participação política.¹⁶ Este dilema da distinção entre direitos humanos e direitos civis reflete-se nos partidos políticos, e não é efetivamente confrontado por estes.

Com esta abordagem, algumas dimensões essenciais deverão ser integradas neste debate fundamental, entre as quais se destacam três:

- 1. Abordagem Espelho:** perspectiva baseada na coerência. Os partidos políticos precisam de refletir aquilo que a sociedade é.
- 2. Abordagem Ideológica:** os partidos políticos seguem a sua ideologia e os seus interesses; isto poderá explicar as diferenças de integração da diversidade entre os diversos partidos políticos.
- 3. Abordagem de Poder/Estrutural:** os partidos políticos que integram a diversidade podem contribuir para reduzir a xenofobia e o racismo, os preconceitos e as opiniões públicas negativas.

Concluindo as **Questões Fundamentais** em que se centraram o projeto DIVPOL, destacam-se ainda algumas Questões Fundamentais seminais para as quais é necessária uma resposta:

- Como é que a incorporação da diversidade influencia os programas e as mudanças de políticas? O facto dos partidos políticos incorporarem a diversidade não significa que irão incorporar políticas melhores e mais inclusivas nos seus programas de integração e de cidadania, nem mesmo integrar questões “sensíveis” relacionadas com a gestão de fronteiras e as políticas de imigração.
- O facto dos imigrantes serem incluídos nas listas de eleitorais e nas estruturas de poder não é suficiente, pois a incorporação da diversidade nem sempre resulta na promoção interna dos imigrantes. É necessário realizar uma análise

¹⁵ See on human rights and Immigration nexus, see recent works:

Anderson, B. (2013): *Us and Them? The Dangerous Politics of Immigration Control*. Oxford: Oxford University Press.

Rubio-Marín, R. (ed.) (2014): *Human Rights and Immigration*. Oxford University Press.

Zapata-Barrero, R. and Pecoud, A. (eds.) (2012): *New Perspectives on the Ethics of International Migration*. Special Issue of *American Behavioral Scientist* 56 (9).

¹⁶ See on antagonistic logic of democracy:

Birsl, U. (forthcoming): *Demokratie in der Migrationsgesellschaft*. In: P. Massing and M. Niehoff (eds.): *Politische Bildung in der Migrationsgesellschaft*. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.

Fijalkowski, J. (2000): *Erfordernisse und Grenzen der Entwicklung eines transnationalen Bürgerstatus in Europa. Demokratietheoretische Reflexionen zur Zuwanderungs- und Integrationspolitik in der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten*. In: H.-D. Klingemann and F. Neidhardt (eds.): *Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung*. WZB-Jahrbuch. Berlin: Ed. Sigma, 363-390.

das progressões internas e dos percursos profissionais dos políticos com origem imigrante.

Incluir políticos com origem imigrante como representantes visíveis ou “portavozes” da diversidade não significa necessariamente que a sua experiência enquanto imigrantes – que poderá ser diferente da experiência da maioria dos membros do partido – seja também incluída a um nível idêntico. Uma inclusão que não seja apenas simbólica implica pôr em causa os discursos dominantes e as relações de poder instaladas no interior dos partidos e incluir diferentes vozes e experiências no discursos dos partidos (por exemplo, a experiência de ser um refugiado ou de ser vítima de discriminação).

4. Sumário Executivo

Os Fatores que dificultam ou favorecem a Participação dos Imigrantes e o Desenvolvimento da Diversidade nos Partidos Políticos

No estudo empírico do projeto DIVPOL, em 2013 foram entrevistados 269 representantes de partidos políticos e de organizações de imigrantes, e 7 especialistas, em sete países europeus (DE, ES, IE, IT, PL, PT, SE). No total, estiveram envolvidos 38 partidos políticos e 53 organizações de imigrantes. Sintetizam-se aqui os principais resultados desse trabalho empírico que permitiu identificar alguns fatores que dificultam ou favorecem a participação dos imigrantes nos partidos políticos em cada um dos sete países europeus analisados.

4.1 Enquadramento Legal para Nacionais de Países Terceiros em Partidos Políticos

Em quase todos os países europeus envolvidos no DIVPOL, apenas os cidadãos do respetivo país têm direito de voto a nível nacional. As exceções a esta situação são os brasileiros em Portugal e os britânicos na Irlanda, que podem votar e ser eleitos a nível nacional.

Ao nível das eleições locais, a situação para os NPT é mais diversificada: entre os países do DIVPOL, a legislação mais restritiva vigora em Itália, na Alemanha e na Polónia, onde os NPT não têm direito de voto nas eleições locais. Na Polónia, a adesão de cidadãos estrangeiros a um partido político é proibida pela Constituição. Em Portugal e Espanha, o princípio da reciprocidade significa que alguns NPT podem participar nos processos de decisão a nível local e outros não. Os regimes de direitos mais favoráveis vigoram na Irlanda, onde todos os residentes podem votar e concorrer às eleições locais após 6 meses de residência (direito eleitoral passivo para os NPT desde 1963, e direito eleitoral ativo desde 1974), e na Suécia, onde qualquer NPT residente em situação regular pode, após um período mínimo de residência de 3 anos, participar nas eleições locais como eleitor e como candidato (desde 1975).

A legislação sobre direitos de voto e as abordagens à naturalização e à dupla nacionalidade são muito avançadas em alguns países (IE, PT, SE) e mais restritivas noutros (DE, IT, ES). Consequentemente, as oportunidades de participação política de NPT na Europa são bastante limitadas e estão também distribuídas de forma muito desigual.

Este acesso limitado e injusto aos direitos políticos é visto como um problema por alguns políticos e pela maioria das organizações de imigrantes. Estas organizações destacam a importância dos partidos políticos fazerem pressão a favor dos direitos de voto dos imigrantes. Algumas consideram os direitos de voto locais apenas

como uma etapa intermédia e sublinham a importância de um acesso mais fácil à nacionalidade, incluindo o direito à dupla nacionalidade. Curiosamente, neste estudo detetou-se pouca correlação entre uma legislação avançada sobre os direitos de voto e a nacionalidade e a participação efetiva dos imigrantes na política (local): Tanto na Irlanda como na Suécia, os imigrantes estão sistematicamente sub-representados na política local. Ao que parece, nem mesmo a eliminação das barreiras formais é suficiente, pois persiste um número superior de barreiras informais.

Aderir a um partido político: Em quase todos os países do DIVPOL (excetuando a Polónia) a lei não impede a adesão dos NPT aos partidos políticos. Na Alemanha, em Espanha, na Suécia e na Irlanda os NPT podem aderir a qualquer partido político, não obstante alguns partidos exigirem um período mínimo de residência. Em Itália, os partidos de esquerda permitem a adesão, enquanto os partidos de direita não a permitem. Em Portugal, os NPT podem aderir à maioria dos partidos; embora se verifiquem em alguns partidos condições para NPT em função do princípio de reciprocidade e/ou desses possuírem direitos políticos no país. Isto significa que na Europa existe uma lacuna de participação em muitos partidos: os NPT podem aderir a um partido, mas a lei não lhes permite votar ou concorrer às eleições. No entanto, a nível interno muitos partidos permitem que os NPT desempenhem cargos. Os entrevistados naturalizados, que antes tinham uma nacionalidade não europeia, consideram-no muito positivo e afirmam que, enquanto NPT, poderem participar nas eleições internas dos partidos os fez sentir-se “bem-vindos” na estrutura do partido.

Na Alemanha, os grupos locais do Partido Verdes realizam eleições a duas fases para permitirem aos NPT, pelo menos de uma forma simbólica, sentirem codeterminação no processo. Alguns partidos organizaram debates especiais, grupos e campanhas dirigidos especificamente a pessoas com origem imigrante, para encorajar a sua participação e o seu envolvimento. Infelizmente, alguns destes grupos estão atualmente inativos, as suas atividades não estão estruturalmente enraizadas e as suas redes de contactos são voláteis e/ou dependentes de pessoas singulares.

4.2 Acesso aos Partidos Políticos e à atividade política nos Partidos

Ir mais longe: Muitos partidos políticos na Europa confrontam-se com a redução do número dos seus membros, devido a um desencanto geral dos cidadãos com a política. Pese embora tenham este incentivo de procurar chegar a outros grupos de uma forma ativa, os partidos políticos são marcadamente ineficazes quando se trata de atrair pessoas com origem imigrante. Apesar dos partidos estarem atualmente a desenvolver uma série de estratégias para chegar aos imigrantes e às comunidades de imigrantes (caso dos seguintes países: DE, IE, ES), o número de grandes campanhas estruturadas, convidando explicitamente os imigrantes a filiarem-se num partido, é exígua. Um exemplo de boa prática é a iniciativa orientada “Abrir o Poder à Diversidade”, que teve início na Irlanda em 2011 e que incluía a colocação de NPT para trabalharem como estagiários junto de políticos nacionais por um período de seis meses.

Cultura Partidária: Em geral, a rivalidade e as redes de contactos eficazes são dois aspetos relevantes do trabalho interno dos partidos. As estruturas de poder estabelecidas, juntamente com a resistência ou a suspeita em relação aos novos membros, por parte dos elementos mais antigos, são comuns.

YNão é possível permanecer, instalar-se, se não existe na sala um número suficiente de lugares sentados, ou se os lugares estiverem dispostos de forma que o recém-chegado não possa sentar-se. [DE]

Segundo muitos entrevistados (por exemplo, nos seguintes países: DE, PL, PT), os partidos políticos parecem muitas vezes pouco atrativos e são considerados organizações fechadas, homogêneas ou “elitistas”.

Atualmente, há uma forte relação entre os cidadãos e a política, mas também uma grande desilusão em relação ao desempenho dos agentes políticos. [PT]

Partido político significa facciosismo. Em termos linguísticos, “partido” é igual a corrupção, poder e terror. [PL]

Cultura de acolhimento: Num dos países foi referido que a estrutura de acolhimento dependia muito de “o dirigente local ser uma pessoa simpática e aberta ou um ‘macho alfa’” [DE]. O facto de esse dirigente apoiar ou não um ambiente em que a dinâmica de grupo é aberta e igualitária, e os novos membros são apreciados, pode fazer a diferença entre existir uma cultura de acolhimento ou não existir. Os inquiridos na Suécia, Espanha e Alemanha referiram com frequência a barreira do “excesso de reuniões” [SE] e a hora e o lugar onde estas são realizadas (por exemplo, em bares). Frequentar demasiadas reuniões por semana - apenas para realizar trabalho interno do partido - é difícil quando estamos a procurar estabelecer-nos num novo país, quando estamos no auge de uma carreira e/ou temos filhos. Os partidos não adaptam as suas organizações à diversidade dos seus membros, por exemplo através dos horários e locais das reuniões. O facto de as reuniões serem por vezes muito influenciadas por estruturas locais informais e por práticas de exclusão aumenta ainda mais o problema.

Admissão: Muitos dos políticos entrevistados (com e sem origem imigrante) aderiram ao partido através de contactos pessoais. A maioria dos políticos com origem imigrante na Alemanha, em Itália e em Espanha foi abordada e encorajada a aderir por funcionários do partido. Foi referido que muitos dos políticos italianos e espanhóis com origem imigrante estavam, já há vários anos, ativos em associações e sindicatos. Na Alemanha, os políticos com origem imigrante em cargos com visibilidade e importância são exemplos a seguir, e como tal têm um efeito simbólico na motivação das pessoas para a participação político-partidária.

Redes de contactos e apresentação: Na Suécia e na Alemanha, pelo contrário, para os entrevistados sem origem imigrante a socialização através das organizações de juventude dos partidos representa uma forma importante de acesso à atividade política. Nesta primeira fase do compromisso político-partidário são estabelecidas relações pessoais que se tornam importantes para qualquer carreira política. Isto pode tornar as coisas mais difíceis para os novos membros de um partido político,

caso se confrontem logo ao início com redes de contactos informais e tradicionais previamente estabelecidas. A ausência de uma socialização político-partidária inicial poderá ser ainda mais intimidante para pessoas que, devido aos seus antecedentes migratórios, não têm as competências linguísticas necessárias, o conhecimento do funcionamento interno ou a estrutura mental que são importantes na vida política. Além disso, existem poucas iniciativas para implementar um sistema de orientação, tais como programas de acompanhamento, de acolhimento e de formação para ajudar os novos membros a compreender a estrutura, as questões e as políticas partidárias.

4.3 Percursos Profissionais e Papéis dos Políticos com origem imigrante

O rótulo identitário “imigrante” não deveria limitar o papel de um político no partido; no entanto, isso tem uma relevância *de facto* na prática política.¹⁷

No **processo de nomeação**, o fator mais importante para uma nomeação bem-sucedida são as redes de contactos. Estas redes de contactos - tanto no interior como no exterior do partido - têm frequentemente uma natureza informal e foram estabelecidas ao longo de um período de tempo prolongado, por exemplo na organização para jovens do partido ou ao nível local (por exemplo, DE, SE, IE). Para os imigrantes que aderem ao partido mais tarde na vida, não participar neste processo poderá ser um obstáculo. Outros critérios individuais que poderão influenciar as hipóteses de alguém ser nomeado como candidato incluem a competência num tema relevante para o partido, experiência política e critérios relacionados com a sua identidade (por exemplo, género, idade, origem étnica). Em zonas em que se pretende captar a atenção de eleitores com origem imigrante, pode observar-se nos partidos a tendência geral para incluírem mais candidatos com origem imigrante nas suas listas eleitorais.

Em muitos partidos, os funcionários internos e os dirigentes têm o poder de influenciar a elaboração das listas eleitorais. Em Itália, a cooptação era o princípio fundamental para a promoção de pessoas com origem imigrante no interior do partido:

A cooptação subjetiva tem as suas vantagens, pois pode revelar personalidades que, se tivessem de se submeter ao processo eleitoral, poderiam não ter hipótese de se destacarem. E, num sistema que ainda não é totalmente democrático, este poderá ser um caminho que é necessário tomar. [IT]

Vários entrevistados com origem imigrante na Alemanha, em Itália e Espanha foram diretamente incluídos nas listas pelos dirigentes do partido. Apesar disto mostrar a importância da liderança no aumento da representação dos imigrantes, verifica-se frequentemente uma certa falta de transparência no processo de elaboração das listas, devido à multiplicidade de interesses que concorrem para os critérios de nomeação. Esta falta de transparência poderá representar um obstáculo para a

¹⁷ People marked as migrant are those who, on account of their appearance (skin colour, hair and eye colour), their name or their accent are regarded as migrants by others.

aceitação de novos políticos de diversas origens pelas bases do partido. Apresentar pessoas como representantes dos imigrantes, sobretudo quando exteriores ao partido, em listas elaboradas segundo um processo de cima para baixo, pode conotá-las como “imigrantes de quotas”, impedindo que sejam reconhecidas pelas suas competências.

Identificaram-se entrevistados em vários países que comentaram que os membros de partidos que tenham origem imigrante têm maior probabilidade de serem colocados no fim da lista, sem quaisquer hipóteses de obter um cargo no partido. Um político em Portugal deu um exemplo daquilo que designou como “falácias da inclusão”: Os partidos convidam cidadãos negros para posições não elegíveis nas listas locais de candidatos, e utilizam as suas fotografias em panfletos de campanha de uma forma que induz em erro os eleitores, fazendo-os acreditar que os candidatos serão realmente eleitos e que terão uma palavra a dizer. Em Espanha, na Alemanha e na Irlanda verifica-se uma alta rotatividade entre os titulares de cargos com origem imigrante, e muitos permanecem em funções apenas por um mandato legislativo. Tem sido sugerido que a falta de uma rede sólida de apoio no interior do partido torna estes políticos mais vulneráveis às politiquices internas dos seus rivais.

As **quotas de representação transparentes** nas listas partidárias para pessoas com origem imigrante são cada vez mais aceites pelas organizações de imigrantes e por alguns representantes políticos como uma solução para a sub-representação política. No entanto, as quotas são um tema controverso. Enquanto que alguns entrevistados tinham uma forte convicção de que se deveria obter um cargo devido às capacidades individuais, e consideravam que as quotas “refletiam a quantidade, e não a qualidade” [IT], outros sublinharam que com dezenas de pessoas a querer candidatar-se, “a inclusão de imigrantes nas listas ... não pode ser uma prioridade” [PT]. Na Suécia, os Sociais-Democratas estabeleceram em algumas regiões do país, e ao nível local, quotas para os candidatos com origem imigrante, dirigindo-se especificamente a imigrantes que não fossem provenientes de outros países nórdicos. Em Estocolmo, a quota foi estabelecida proporcionalmente à população com origem imigrante no círculo eleitoral (25%). A implementação da quota também exige que os candidatos se situem em lugares da lista em que a eleição seja altamente provável. As quotas poderiam ser encaradas com um instrumento para garantir o compromisso sustentável do partido a favor do aumento dos políticos com origem imigrante, como uma resposta estrutural a uma discriminação estrutural reconhecida. Em Estocolmo, o sistema de quotas acabou por ser “generalizadamente aceite” [SE] como um meio de corrigir a sub-representação política. Um político afirmou:

Não foi por bondade. Tínhamos de alterar as estruturas de poder no interior do partido. [...] E tenho de dizer que, como político, ainda não conheci um político que ceda voluntariamente o poder. [SE]

Temas das carreiras políticas: A maioria dos políticos com origem imigrante referiu que teve de lidar com o tema da imigração e integração no decurso da sua carreira política. Apesar de muitos já se interessarem pelo tema, outros foram encorajados pelos seus correligionários para se envolverem nele. Em Itália e em Espanha, onde a grande maioria dos políticos com origem imigrante ingressou na política através

do trabalho em associações “étnicas”, o seu trabalho político-partidário limita-se quase exclusivamente ao tema da imigração. Alguns representantes exprimiram a sua frustração e desejavam não ser “*estereotipados*” e “*colados*” a este tema [DE].

Nesta questão, a Irlanda e a Polónia são as exceções. Na Polónia, os escassos MP naturalizados iniciaram a sua atividade política “*não como imigrantes representando outros imigrantes*”, [PL], mas como especialistas na sua área e representantes das suas comunidades locais. Na Irlanda, as organizações partidárias locais (“*secções*”) desempenham um papel importante, e para serem eleitos os candidatos precisam de ser vistos como representantes da comunidade local. Quase todos os candidatos imigrantes em 2009 e 2014 centraram as suas campanhas na melhoria do meio ambiente a nível local. Esta forte tónica local também proporciona a oportunidade para destacar a identidade local dos candidatos e descentrar a questão da sua origem étnica.

Na maioria dos países do DIVPOL, a imigração e a integração são, por um lado, temas de nicho, com os quais um político em ascensão pode desenvolver a sua carreira mais facilmente do que numa área mais concorrida da arena política. Ao mesmo tempo, estas situações de nicho limitam a capacidade dos imigrantes aumentarem a sua influência e/ou de se dirigirem a um eleitorado mais alargado no momento das eleições.

Servir como **ponte para as comunidades imigrantes** é um objetivo referido por um grande número de políticos com origem imigrante que foram entrevistados. O papel de mediador é considerado muito importante por muitos entrevistados - tanto por políticos como por representantes de organizações de imigrantes - em Espanha, Itália, Portugal e Alemanha. Muitos estavam satisfeitos por assumirem esse papel. Os políticos com origem imigrante são referidos como “*melhor posicionados no interior dos partidos e no interior das suas comunidades*”, porque “*compreendem melhor as necessidades e reivindicações das comunidades*” [PT]. No entanto, alguns entrevistados consideravam esta situação problemática, sentindo-se encurralados entre as expectativas das comunidades imigrantes e os seus próprios partidos. Alguns rejeitavam a pretensa “inevitabilidade” desta situação, que lhes era imposta, e revoltavam-se contra a suposta “naturalidade” do papel de mediador que lhes era atribuído.

Constata-se a **etnicização dos representantes dos imigrantes** quando estes são identificados como representantes de um grupo étnico (supostamente homogéneo) devido à sua origem, efetiva ou suposta. Esta etnicização é referida pelos correligionários partidários, por (potenciais) eleitores com ou sem origem imigrante e por nacionais de países terceiros. Isto poderá conduzir à autoetnicização.

A ambivalência do papel de mediador e da etnicização dos representantes políticos é considerada dúbia por alguns membros partidários e pelos representantes das comunidades imigrantes. Por um lado, a mobilização dos eleitores imigrantes é considerada um sucesso para o partido, mas por outro lado um representante político com origem imigrante poderá ser vulnerável aos ataques de correligionários, que o poderão acusar de ter sido eleito “*apenas devido aos votos dos imigrantes*” [DE].

Na perspetiva das comunidades imigrantes e das “minorias”, os políticos com origem imigrante podem desempenhar um papel importante ao debater nos partidos questões relevantes para essas comunidades. Por outro lado, as próprias comunidades imigrantes receiam que os partidos políticos utilizem os políticos imigrantes apenas para atrair os seus votos. Os representantes dos imigrantes acusam os partidos de realizar um “*esforço simbólico*” [DE] e de integrar os políticos com origem imigrante apenas como representantes étnicos, sem incluir as suas experiências de diversidade na agenda partidária. Frequentemente, os discursos dominantes e as relações de poder estabelecidas permanecem inalterados.

4.4 Diversidade no interior dos Partidos Políticos e discursos sobre a Diversidade

Atitude dos partidos em relação à diversidade: perante as alterações demográficas, os partidos estão progressivamente a encarar as pessoas de origem imigrante como um grupo demasiado grande para que possam ignorá-lo. A Polónia é uma exceção entre os países do DIVPOL, pois devido ao número muito reduzido de imigrantes o tema da sua participação política ainda não faz parte do debate público nem do debate interno dos partidos. Em Itália a questão da diversidade está a ser abordada, pelo menos em termos retóricos, por todos os partidos políticos. Neste país, a imigração tornou-se uma questão eleitoral. São visíveis as opiniões polarizadas, encaradas por aqueles que se posicionam a favor e contra os imigrantes como uma forma de obter votos. Por outro lado, em Portugal são dominantes as opiniões muito positivas sobre a presença dos imigrantes, e vários políticos entrevistados, de todos os pontos do espectro político, afirmaram que a imigração não é uma questão fraturante. No entanto, apesar do consenso político em torno das questões relacionadas com a imigração e das políticas de integração de sucesso, os partidos políticos não são claros quanto à relevância eleitoral dos imigrantes em Portugal

Na Suécia e na Alemanha, todos os partidos concordam que a diversidade é importante quando se trata de representação e de participação. A sua lógica é um misto de estratégia e de argumentação democrática. No caso do Partido Popular Alemão e de alguns partidos em Espanha, a representação da população imigrante faz parte da sua afirmação de serem o “Espelho da Sociedade”. Assim, os partidos devem refletir a diversidade existente na sociedade, em termos quantitativos e em todas as esferas de poder. Isto baseia-se na suposição de que uma “massa crítica” de membros e de funcionários do partido irá contribuir para equilibrar a participação e a representação de pessoas com origem imigrante. Identificaram-se entrevistados na Suécia e na Alemanha que tornaram claro que a diversidade é a política oficial dos partidos e que é unanimemente considerada uma vantagem. Paradoxalmente, isto pode provocar relutância em reconhecer situações de racismo e barreiras estruturais no interior dos partidos.

Na Alemanha, por exemplo, o discurso sobre a diversidade, que é visto como positivo, é repetidamente interrompido por pontos de vista negativos, o que se reflete em afirmações impactantes, com um significado simbólico, tais como caracterizações marcantes realizadas no contexto do discurso sobre imigração:

[Ela disse que] o multiculturalismo falhou - isso é um símbolo. Whoosh, ponto final. É uma coisa que fica na memória. Bem, eles dizem que o multiculturalismo falhou. Nós falhámos, não pertencemos aqui. [DE]

Em Portugal, a pertença étnica e racial e a “alteridade” foram frequentemente referidas pelos inquiridos de origem africana. Um entrevistado sublinhou o facto de o país ainda ser afetado por um legado colonialista que condiciona “*a forma como encara o facto de as pessoas negras terem poder*” [PT]. Alguns representantes de organizações de imigrantes (na Alemanha, por exemplo) sentiam que, para os partidos, o conceito de diversidade é um discurso vazio para as campanhas eleitorais, não estando suficientemente integrado na cultura política e nas estruturas partidárias.

Lidar com o racismo e com a discriminação: Por um lado, as declarações exclusivistas, discriminatórias ou racistas proferidas em público podem afastar totalmente as pessoas de um partido, especialmente as que têm origem imigrante, se - tal como aconteceu na Alemanha - a liderança do partido não se distanciar suficientemente dessas declarações ou se não se aplicarem medidas disciplinares. Em geral, é dada muito pouca ênfase ao racismo, e as experiências de discriminação são frequentemente minimizadas e apresentadas como irrelevantes pelas partes envolvidas. Por outro lado, as comissões partidárias aos níveis distrital e local têm sido desafiadas a tornar os processos de transformação “*compreensíveis*” [DE] para as bases de apoio “nativas” ou autóctones. “*Vagas*” [ibid] de novos membros com origem imigrante podem dar origem a receios de infiltração estrangeira entre as bases de apoio:

Se alguém aparece e traz dez novas pessoas com ele, e de alguma forma todos têm uma aparência diferente - algo está errado, têm alguma coisa escondida na manga. [DE]

Na Irlanda, a atitude positiva que existia em relação à diversidade desapareceu com a recessão, e o debate deslocou-se para as questões económicas. Os partidos têm adotado uma abordagem prudente, pois “*não querem ser arrastados para um debate que se pode tornar fraturante e desagradável*” [IE]. Pode constatar-se que noutros países os partidos estão relutantes em abordar questões controversas sobre imigração, porque receiam fazer o jogo dos partidos da extrema-direita.

Redes de diversidade nos partidos: Na Suécia, há uma certa relutância em fazer com que os partidos tenham em conta as pessoas com origem imigrante. Em Espanha e na Alemanha existem debates sobre se será melhor integrar os membros com origem imigrante nas estruturas de participação existentes ou em alternativa criar estruturas específicas de participação e reconhecimento. Por um lado, os chamados “*espaços seguros*” proporcionam um ambiente acolhedor e aceleram a promoção dos membros a responsáveis do partido ou a candidatos. Além disso, estas redes podem ser uma forma de reconhecimento da diversidade interna, para destacar a visibilidade no interior do partido, e de construir uma plataforma para defender a diversidade da organização. Por outro lado, alguns membros veem estas estruturas como “*espaços desprovidos de poder*”, que podem criar uma segregação em relação às principais estruturas do partido. Acresce que alguns receiam serem encarados

apenas como membros/políticos com origem imigrante e não serem reconhecidos pelos seus talentos ou interesses pessoais.

No entanto, a existência de redes que encorajam, apoiam e destacam candidatos com origem imigrante, semelhantes às que existem para as mulheres, pode ser uma solução para o desafio de, em simultâneo, promover a diversidade como norma e reconhecer situações de racismo. Um exemplo disso é a comissão de imigração dos Sociais-Democratas em Estocolmo. A sua dimensão internacional e a cooperação com outras estruturas, como organizações de juventude, assegura a sua influência em relação às políticas e gera um certo número de representantes com origem imigrante, estes últimos através de um sistema de quotas.

Na Alemanha, os partidos criaram organizações afiliadas, grupos de trabalho ou comités políticos responsáveis pelas questões da imigração, que podem funcionar como “pontos de acolhimento” para a abertura intercultural dos partidos. Em diversos contextos, atuam como organizações de pressão e fóruns de acolhimento.

Em Espanha, um partido criou uma fundação que lhe está associada, na qual as pessoas participam segundo a sua região geográfica de origem. Esta fundação acolhe também diversas organizações de imigrantes nas suas instalações, e não é necessário ser filiado no partido para participar nas suas atividades. Um outro partido criou diversas estruturas de participação que refletem a diversidade no seu interior, incluindo as pessoas LGBTI, pessoas com deficiência e outros grupos minoritários, sobretudo ao nível nacional.

Na Irlanda há dois partidos que têm um responsável pela igualdade, cuja tarefa é apoiar o envolvimento com as comunidades imigrantes e apoiá-las no interior do partido. Este responsável lidera também os esforços de divulgação em colaboração com uma subcomissão especial do partido. A principal função desta subcomissão é proporcionar um espaço para a criação e comunicação de propostas relevantes relacionadas com as políticas de imigração do país.

4.5 Redes entre os Partidos Políticos e as Comunidades Imigrantes e suas Associações

Papel das organizações de imigrantes: Em muitos países, as organizações de imigrantes (OI) veem-se a si próprias como organizações de pressão a favor dos imigrantes. Muitos consideram que os partidos políticos não estabelecem uma representação adequada dos imigrantes e que “*a representação dos direitos e interesses é basicamente deixada às associações*” [PT: representante de OI]. Enquanto organizações de pressão, as OI “existem não por diversão mas por necessidade” [ibid]. As OI também utilizam de forma estratégica os membros dos partidos que integram os seus órgãos para estabelecer linhas de comunicação com os partidos. Frequentemente, as OI nacionais mantêm um diálogo regular com os partidos (por exemplo, DE, ES). Na Suécia, Alemanha, Portugal e Espanha é destacado que as OI pretendem ter um papel ativo na política. Em Itália há um debate contínuo sobre qual deverá ser o papel das associações; alguns consideram-nas um elemento importante para a integração, enquanto outros receiam a sua fragmentação

excessiva. Na Polónia as OI são um fenómeno recente e ainda não atuam como grupos de pressão política.

Observam-se relações entre os partidos políticos e as organizações de imigrantes na Suécia, em Espanha, Itália, na Alemanha e Irlanda, apesar destas variarem muito em termos de intensidade e estabilidade. Em Espanha, as relações de proximidade entre a esquerda e os partidos socialistas e as OI têm tradicionalmente sido muito importantes para criar uma ligação com os imigrantes. No entanto, os laços de proximidade com as famílias políticas e o clientelismo que deles resulta podem causar muitos problemas às OI quando as relações de poder no Governo se alteram, pois isso pode reduzir significativamente o seu apoio - tanto em termos da redução do orçamento como do seu afastamento de órgãos consultivos.

Os partidos têm uma relação instrumental com as OI; frequentemente, os líderes das OI são “cortejados” pelos funcionários do partido, trazendo competências e eleitores potenciais para o seu partido:

[Esta pessoa] pretendia que a diversidade na sociedade se refletisse na política, e foi nessa altura que me telefonou, porque eu era apenas um militante de base ... Mas ele olhou para as associações mais significativas e representativas e telefonou-me para me convidar para a sua lista, porque pretendia estabelecer uma relação entre o partido e a imigração para integrar no partido as ideias dos imigrantes. [ES]

Em Itália e na Alemanha alguns representantes das OI afirmaram que os partidos políticos utilizam as suas redes de contactos, sobretudo em períodos eleitorais. Em vários países, as OI têm um papel importante na educação política, como mediadoras e formadoras para a diversidade, mas sentem que os partidos políticos ainda não as veem como parceiras no mesmo nível, nem utilizam todo o seu potencial. Na Suécia, por exemplo, algumas OI consideram que, apesar de realizarem muitas iniciativas para a formação política dos seus membros, os partidos hesitam em aceitar convites e têm frequentemente pouco interesse em manter uma relação de cooperação. Um MP local falou sobre a importância da visita a pequenas OI na sua zona:

Apesar de [os nossos] MP locais saberem que não se vai a lado nenhum com estas organizações ... Eles não podem votar. Mas a política é também dar o exemplo ... Se pretendemos viver numa sociedade que ... quer ter um projeto comum, é importante ir lá, reconhecer que estas organizações existem, que este trabalho está a ser feito. [DE]

5. Recomendações para os Partidos Políticos

Enquadramento Legal para os Nacionais de Países Terceiros (NPT) em Partidos Políticos

- Os Partidos Políticos deveriam permitir que os NPT se tornem membros sem quaisquer restrições e permitir que os cargos internos sejam ocupados por estrangeiros.
- Os Partidos deveriam avaliar as práticas e iniciativas de divulgação bem sucedidas, especialmente as dirigidas a novos grupos, porque poderão atrair pessoas com origem imigrante que não são os apoiantes tradicionais dos partidos políticos. Os grupos e as estratégias regionais – exemplos de boas práticas – deveriam ser enraizados de forma estrutural e aplicados a nível nacional sempre que seja adequado. Deveriam criar-se oportunidades de participação e organizações de fácil acesso para NPT. Onde estas já existam, deveria ser distribuída informação no interior e no exterior do partido.
- Os efeitos da prática de eleições a duas fases, como codeterminação simbólica da inclusão dos NPT, deveriam ser analisados para decidir se deveria ser aplicada em maior escala e/ou integrada na estrutura.

Acesso aos Partidos Políticos e à Atividade Política nos Partidos

- Uma orientação e uma estrutura acolhedora são fundamentais para uma abertura sustentada do partido. Deveria ser criado um ambiente propício para que todos, independentemente da sua idade, género, educação, profissão, origem socioeconómica, religiosa e/ou étnica, sejam bem-vindos e reconhecidos pelas suas próprias competências e pela sua experiência (cultura de reconhecimento). Os partidos poderiam apoiar as estruturas e iniciativas locais, de que são exemplo os fóruns sobre integração na Irlanda, que suscitam interesse entre os imigrantes.
- Programas de acompanhamento integrados na estrutura, e protocolos de adesão, iriam assegurar que os novos membros encontrariam rapidamente o seu lugar no interior do partido. Eventos sociais ou de boas-vindas ligados a uma reunião partidária poderão contribuir para tornar as reuniões partidárias mais atraentes. Além disso, em todas as organizações locais, um responsável (por exemplo, o responsável pela igualdade) poderia estar encarregue de contactar e dar as boas-vindas aos novos membros imigrantes (como acontece em alguns partidos na Irlanda e na Alemanha).
- A competência e a consciência interculturais têm de ser promovidas a todos os níveis no interior dos partidos. As organizações acessíveis (organizações de juventude, grupos locais) e as atividades de divulgação (postos de informação,

etc.) têm de ser incluídas neste processo. As atividades estabelecidas pelos partidos, tais como os horários de reuniões, deveriam ser revistas e adaptadas à diversidade dos seus membros. Estas medidas deverão assegurar que as pessoas com origens diversas que estão interessadas em participar sejam valorizadas e bem-vindas ao partido.

Percursos Profissionais e Papéis dos Políticos com origem imigrante

- Em termos de reconhecimento, é importante que os políticos com origem imigrante, ou as pessoas “identificadas” como imigrantes, ocupem cargos públicos e sejam conhecidas pela população. A existência de políticos bem conhecidos com origem imigrante torna possível que outros se identifiquem com eles e abre espaço à participação política de outras pessoas com origem imigrante.
- Os líderes partidários deveriam estar conscientes do seu papel e da sua responsabilidade nos processos de nomeação. As decisões de nomeação têm de ser claras e acessíveis às bases partidárias. Apesar dos símbolos e os modelos a seguir serem muito importantes, a inclusão de candidatos com origem imigrante tem de ir além dos atos simbólicos, permitindo que novas perspetivas integrem os discursos dominantes. Os esforços simbólicos e a etnicização devem ser evitados.
- Em vez de iniciativas centradas nos indivíduos, são preferíveis programas a longo prazo e “medidas de segurança” para uma representação mínima. As medidas de segurança podem incluir a utilização de quotas para os diversos grupos sub-representados, com o objetivo de aumentar a diversidade nas listas de nomeações. Estas podem orientar-se pelos exemplos bem sucedidos nos países parceiros e pela experiência das quotas partidárias internas para mulheres, que ao longo dos últimos 15 anos têm tido uma aceitação crescente na Suécia.
- Nos casos em que os grupos de apoio à diversidade – espaços em que é promovida a participação de pessoas de origem imigrante – fazem recomendações para a comissão eleitoral, como acontece por exemplo em Espanha, essas recomendações deverão ter um caráter vinculativo para a liderança da comissão eleitoral. A liderança do partido deve aceitar o estabelecimento de lugares fixos e com boas hipóteses eleitorais na lista de candidatos e deve também aumentar a transparência do processo.
- Os partidos deveriam proporcionar aos novos candidatos, incluindo os imigrantes, seminários de informação e orientação. Os partidos poderiam encontrar formas de auxiliar a angariação de financiamento pelos candidatos imigrantes (uma medida específica da Irlanda). Os partidos deveriam explorar formas de encontrar talentos através do envolvimento em fóruns locais de integração e grupos comunitários. Os programas partidários de desenvolvimento de talento e de capacidades de liderança são bons exemplos disto.

Diversidade no interior dos Partidos Políticos e Discursos sobre a Diversidade

- Como os partidos estão organizados segundo o princípio da “anarquia vagamente relacionada”, é necessária uma estratégia dual para a diversidade (de cima para baixo e de baixo para cima). Isto exige conceitos claros de liderança que possam ser ensinados em cursos sobre o tema (como acontece com um partido na Alemanha) e mudanças no equilíbrio de poderes protagonizados pelas próprias bases.
- Para combater a discriminação racial são necessários mecanismos internos de denúncia, conceitos claros de liderança e líderes fortes que promovam um diálogo aberto e honesto e uma mudança generalizada de atitude (ambiente de reconhecimento, eliminação de tabus relacionados com o racismo quotidiano). Um sistema disciplinar mais decisivo e declarações inequívocas ao nível da liderança poderiam constituir uma mensagem clara.
- É importante que as redes de contactos, os grupos de trabalho e os responsáveis pela igualdade com a função de criar uma maior consciência da igualdade a nível interno, estejam bem integrados na estrutura e tenham o apoio da liderança do partido.
- Com o objetivo de avaliar o desenvolvimento da diversidade de uma forma sistemática, recomenda-se a recolha e análise de dados estatísticos que permitam monitorizar os membros e os detentores de cargos no partido.

Redes entre os Partidos Políticos e as Comunidades Imigrantes e suas Associações

- Os partidos deveriam estabelecer e manter compromissos estruturais com as organizações de imigrantes. O interesse dos partidos nas OI e nos seus afiliados não se deveria limitar aos períodos eleitorais. A organização de eventos em parceria, os convites mútuos e os intercâmbios regulares são medidas para a manutenção de parcerias sustentáveis. É necessário que a cooperação ocorra de igual para igual, e as OI deverão ter competências para a elaboração de uma agenda política e para a formulação de políticas. A inclusão das OI e de outros atores poderá facilitar a existência de diferentes perspetivas sobre a discriminação e o racismo e contribuir para o ajustamento de perspetivas desajustadas sobre os imigrantes.
- As organizações de imigrantes podem reforçar o seu papel de promoção e apoio à participação política e ao voto entre as suas comunidades. Os partidos deverão apoiar este processo.

Tables

Quadro 6

Nacionais de Países Terceiros (NPT) entre os inquiridos

País	Entre os inquiridos	
	NPT naturalizados	NPT
Alemanha	10	1
Espanha	20	—
Irlanda	14	5
Itália	20	9
Polónia	5	7
Portugal	21	—
Suécia	12	—
Total	102	22

Quadro 7

Participantes nas entrevistas, nos focus groups e nos workshops do DIVPOL

País	Entrevistas individuais	Participantes nos Focus Groups	Participantes nos workshops
Alemanha	33	10	25
Espanha	25	5	37
Irlanda	34	5	87
Itália	29	16	25
Polónia	24	9	14
Portugal	29	17	23
Suécia	25	15	13
Total	199	77	224

Quadro 8

Partidos políticos envolvidos no DIVPOL

País	Partidos políticos	
Alemanha	Sociais Democratas (SPD), Partido Verdes (Bündnis 90/Die Grünen), Partido da Esquerda (DIE LINKE), Partido Democrático Livre (FDP), União dos Cristãos Democratas (CDU), União Social dos Cristãos da Baviera (CSU)	6
Espanha	Partido Popular (PP), Partido Socialista Operário Espanhol (Partido Socialista Obrero Español – PSOE), Partido dos Socialistas da Catalunha (Partit dels socialistes catalans – PSC), Convergência e União (Convergencia i Unió – CiU), Esquerda Unida (Izquierda Unida – IU), Iniciativa per Catalunya-Verds (ICV)	5
Irlanda	Fine Gael, The Labour Party, Green Party, Fianna Fail, Sinn Fein	5
Itália	Popolo della Libertà (PDL), Partito Democratico (PD), Sinistra Ecologia Libertà (SEL), Partito della Rifondazione Comunista (PRC), Italia dei Valori (IDV)	5
Polónia	Polska jest Najważniejsza/ Polónia em Primeiro Lugar (PJN), Prawo i Sprawiedliwość/ Lei e Justiça (PiS), Platforma Obywatelska/ Plataforma Cívica (PO), Polskie Stronictwo Ludowe/ Partido Popular da Polónia (PSL), Sojusz Lewicy Demokratycznej/ Aliança Democrática de Esquerda (SLD), Polska Partia Pracy/ Partido dos Trabalhadores Polacos (PPP), Ruch Palikota (Movimento Polikot)	7

Quadro 8

Partidos políticos envolvidos no DIVPOL

País	Partidos políticos	
Portugal	Bloco de Esquerda (BE), Partido Comunista Português (PCP), Partido Ecologista “Os Verdes” (PEV), Partido Socialista (PS, centro-esquerda), Partido Social Democrata (PSD, centro-direita), Partido Popular (CDS-PP, Democracia-Cristã)	6
Suécia	Socialdemokraterna (Sociais democratas), Miljöpartiet (Ecologista), Moderaterna (Conservador/ liberal)	3
N.º total de partidos		38

Quadro 9

Organizações de Imigrantes envolvidas no DIVPOL

País	Organizações de imigrantes	
Alemanha	Associação de Famílias e Parcerias Binacionais (iaf – Verband binationaler Familien und Partnerschaften e.V.); Cada Um Ensina Um (EOTO e.V.); Todos os Votos (Jede Stimme e.V.); Iniciativa dos Negros na Alemanha (ISD – Initiative Schwarze Menschen in Deutschland e. V.); Centro Intercultural para a Integração dos Imigrantes – (IMIC Interkulturelles Migranten Integrationscenter e.V.; Rede de Membros do Parlamento de Origem Turca (Netzwerk türkeistämmiger MandatsträgerIn-nen; Nova Produção dos Média na Alemanha (Neue Deutsche Medienmacher e.V.); Comunidade Turca (TGH / TGD – Tür-kische Gemeinde in Hamburg / in Deutschland e.V.)	8
Espanha	Comissões de Trabalhadores – Centros para a integração dos trabalhadores estrangeiros (Comisiones obreras – Centro para la integración de trabajadores extranjeros, CCOO-CITE); Solidariedade e Cooperação América-Espanha (America – España Solidaridad y Cooperación, AESCO), Federação das associações Latino-Americanas (Federación de las asociaciones Latino-Americanas, Fedelatina), Federação Catalã das organizações paquistanesas (Federación Catalana de entidades Pakistanies – FEDEPAK Catala), Associação dos Senegaleses Residentes na Catalunha (Asociación de residentes senegaleses de Cataluña -ARSC), Associação dos cidadãos Peruanos em Espanha (Asociación de ciudadanos Peruanos en España, Ari-Peru), Associação Sociocultural Ibn Batuta (Asociación sociocultural Ibn Batuta, Ascib), Associação Centro Colombiano (Asociación Casal Colombiano, ASOCASCOL)	10
Irlanda	Fine Gael, The Labour Party, Green Party, Fianna Fail, Sinn Fein	5
Itália	Associazione culturale islamica in Italia (Associação Cultural Islâmica de Itália); Associazione Spirit Romanesc (Associação do Espírito Romanesco); Associazione Eurolatina (Associação Eurolatina); Villaggio Esquilino; Associazione Albanese (Associação Albanesa); Comunità palestinese del Lazio Comunidade Palestiniana do Lazio); Associazione QuestaèRoma (Associação Isto é Roma); Associazione Donne Capoverdiane in Italia (Associação de Mulheres Cabo-verdianas); Cambiare Davvero (Associação para uma Mudança Verdadeira); Associazione No.Di. (Associação No.Di.); Associazione Stranieri lavoratori in Italia (Associação dos Trabalhadores Estrangeiros em Itália); Phrala Europa (Phrala Europa); Associazione Beza (Associação Beza); Associazione Griot (Associação Griot)	14
Polónia	Stowarzyszenie dla Somali (Fundação pela Somália), Stowarzyszenie Nasz Wybór (Fundação a Nossa Escolha), Fundacja SMOUŻ (Fundação SMOUŻ)	3
Portugal	Trade Union Workers' Commissions – Centres for the integration of foreign workers (Comisiones obreras – Centro para la integración de trabajadores extranjeros, CCOO-CITE); America-Spain Solidarity and Cooperation (America – España Solida-ridad y Cooperación, AESCO), Federation of Latin-American associations (Federación de las asociaciones Latino-Americanas, Fedelatina), Catalan Federation of Pakistanese entities (Federación Catalana de entidades Pakistanies – FEDE-PAK Catala), Association of Senegalese Residents of Catalonia (Asociación de residentes senegaleses de Cataluña -ARSC), Association of Peruvian citizens in Spain (Association de ciudadanos Peruanos en España, Ari-Peru), Socio-Cultural associa-tion Ibn Batuta (Asociación socio-cultural Ibn Batuta, Ascib), Association Colombian Centre (Asociación Casal Colombiano, ASOCASCOL)	9
Suécia	SIOS (organização coordenadora que reúne quinze associações étnicas, por exemplo imigrantes da China, Curdistão, Turquia, Finlândia, Chile, Grécia)	1
Total		53

Pré-requisitos e regulamentos para a participação política de nacionais de países terceiros (DIVPOL, junho de 2014)

País	Direito ativo e passivo para votar a nível local	Direito de voto ativo e passivo a nível nacional
Alemanha	EU 28	Apenas cidadãos alemães
Espanha	UE 28 + alguns NPT <i>acordo de reciprocidade com a Noruega, o Equador, a Nova Zelândia, a Colômbia, o Chile, o Peru, o Paraguai, a Islândia, a Bolívia, Cabo Verde, a Coreia, Trinidad e Tobago (após 5 anos de residência legal contínua + registo no CERE – Censo eleitoral de Residentes Estrangeiros)</i>	Apenas cidadãos espanhóis
Irlanda	<i>todos os residentes registados (possível após 6 meses; introduzido em 1963 para cidadãos não irlandeses (ativo) / 1974 (pas-sivo); a Garda (Policia Nacional Irlandesa) tem de autenticar os formulários de registo, em conformidade com o Registo Complementar)</i>	Apenas cidadãos da Irlanda e do Reino Unido
Itália	EU 28	Apenas cidadãos italianos
Polónia	UE 28	Apenas cidadãos polacos
Portugal	UE 28 + alguns NPT <i>acordos de reciprocidade com o Brasil e Cabo Verde (após 2 anos = direito de voto; após 3 anos = direito a ser eleito)</i> <i>+ acordos de reciprocidade com a Noruega, a Islândia, a Argentina, o Peru, o Uruguai, a Venezuela e o Chile (após 2 anos = direito a votar mas não a ser eleito)</i>	Cidadãos portugueses, Brasileiros que solicitam estatuto de igualdade de direitos políticos (<i>após um período de residência de 3 anos; com as seguintes exceções: o Primeiro-ministro (tem de ser cidadão português) e o Presidente da República „de origem Portuguesa“</i>)
Suécia	UE 28 + NPT (após um período de residência de 3 anos, norma introduzida em 1975)	Apenas cidadãos suecos

* O período de residência antes da naturalização refere-se ao processo normal de imigração; períodos reduzidos de residência aplicam-se normalmente aos processos por casamento ou casos especiais de envolvimento cívico

Nacionalidade / Naturalização*	Direito à dupla nacionalidade	Pré-requisitos para ser membro de um partido
<i>jus sanguinis e jus soli</i> (desde 2000); a naturalização é possível após um período de residência de 8 anos	Não, mas há muitas exceções (por exemplo, para crianças nascidas na Alemanha, reforma da obrigação de opção em 2014)	determinado por normas internas: <i>CDU período mínimo de residência de 3 anos, FDP período mínimo de residência de 2 anos, o Partido Ecológico e o SPD/os Sociais Democratas Alemães não apresentam restrições</i>
<i>jus sanguinis</i> (principalmente); a naturalização é possível após um período de residência de 10 anos; de 5 anos para pessoas com estatuto de refugiado; de 2 anos para cidadãos de países de língua castelhana e portuguesa do Continente Americano. + cidadãos de Andorra, das Filipinas, da Guiné Equatorial, de Portugal e para pessoas com origem sefardita; de 1 ano para pessoas nascidas em Espanha ou cujos pais sejam espanhóis.	Sim para cidadãos de países de língua castelhana e portuguesa, para cidadãos das Filipinas, da Guiné Equatorial, pessoas com origem sefardita; outras exceções específicas.	não existe um requisito legal específico, nem são estabelecidas restrições pelos partidos políticos (com a seguinte exceção: no Partido Popular os imigrantes têm de comprovar a sua autorização) Não é permitido aos estrangeiros criar partidos políticos.
A naturalização é possível após um período de residência de 5 anos	Sim	os partidos políticos não colocam restrições
<i>jus sanguinis</i> ; A naturalização é possível após um período de residência de 10 anos	Sim	determinado por normas internas: <i>partidos de esquerda (alguns exigem residência de longo prazo / autorização de residência) e partidos de direita (nacionalidade italiana/apenas "alguns" cidadãos)</i>
nova lei (desde 2012): a naturalização é possível após um período de residência de 3-/5 anos	Sim	Apenas cidadãos polacos
<i>jus sanguinis e jus soli</i> (desde 2006); a naturalização é possível após um período de residência de 6 anos	Sim	determinado por normas internas: No que respeita aos principais partidos, apenas os NPT com direitos de voto os podem integrar (os outros NPT não podem aderir). Os partidos de esquerda estabelecem que quem aceitar os seus programas e estatutos pode tornar-se seu membro.
<i>jus sanguinis</i> ; a naturalização é possível após um período de residência de cerca de 5 anos	Sim	não existe um requisito legal específico; os partidos políticos não estabelecem restrições

Source: DIVPOL, June 2014

Ferramenta de avaliação da diversidade

Alex Kirchberger

Jan Niessen

Migration Policy Group

A ferramenta de avaliação da diversidade está concebida para avaliar até que ponto os partidos adotam medidas para integrar as pessoas com origem imigrante na sua atividade. Os partidos são organizações que, em maior ou menor escala, se constituem como organizações profissionais que operam aos níveis local, regional, nacional e europeu. Para alcançar os seus objetivos gerais, os partidos têm como objetivo:

- procurar o apoio dos eleitores
- recrutar membros
- selecionar candidatos para cargos representativos
- selecionar líderes
- recrutar funcionários
- comprar bens e serviços

Como parte de uma estratégia mais alargada para alcançar esses objetivos, os partidos podem adotar e implementar princípios de igualdade de oportunidades, antidiscriminação e diversidade. Isto faria com que os partidos se tornassem mais representativos e eficazes na mobilização da população. Esta ferramenta dirige-se sobretudo ao nível nacional, onde as regras gerais estão estabelecidas para o partido como um todo. No entanto, a ferramenta pode também ser utilizada para as atividades do partido ao nível sub-nacional e por organizações afiliadas, tais como institutos de formação.

Para a conceção da ferramenta, recorreremos a um conjunto de referências e indicadores sobre a diversidade nos partidos políticos.¹⁸ Moldámos a ferramenta na forma de um questionário acessível ao utilizador. Um primeiro esboço foi apresentado e debatido com os partidos políticos, a sociedade civil, organizações e académicos em workshops organizados em sete países europeus, nos últimos meses de 2013 e nos primeiros meses de 2014.¹⁹ Obviamente, a situação nestes países tem grandes variações na forma como os partidos estão estruturados e organizam o seu trabalho. Apesar das diferenças, as semelhanças são suficientemente relevantes para tornar possível a elaboração desta ferramenta comparativa internacional.

¹⁸ www.migpolgroup.com/publications_detail.php?id=338

¹⁹ Estes workshops foram organizados no contexto de um projeto apoiado pelo Fundo Europeu para a Integração realizado por: CJD Eutin (Alemanha), Universidade de Estocolmo, ACIDI (Portugal), Instituto Psicoanalítico per le Ricerche Sociali (Itália), Gritim (Espanha), Universidade Lazarski (Polónia), Integration Centre (Irlanda) e Migration Policy Group (Bélgica).

www.migpolgroup.com/diversity-integration/divpol-diversity-in-political-parties-programmes-organisation-and-representation

Neste trabalho, abordamos resumidamente as questões da terminologia, procurando em seguida explicar quem poderá utilizar esta ferramenta e a forma como a deverá utilizar. Seguem-se as seis secções do questionário.

Terminologia

Para efeitos deste questionário, a **diversidade** é definida como as diferenças entre os membros de uma população em função da sua origem imigrante.

Entre as **pessoas com origem imigrante** incluem-se:

- Cidadãos de países exteriores à UE, que podem ter nascido dentro ou fora da UE (são frequentemente designados como nacionais de países terceiros)
- Pessoas cujo pai ou mãe (pelo menos um) não é cidadão da UE
- Antigos cidadãos de países exteriores à UE que adquiriram a nacionalidade do país em causa

Os cidadãos de outros Estados-membros da UE não são considerados pessoas com origem imigrante, mas como cidadãos da UE que usufruem da liberdade de circulação. Têm direito a votar e a candidatar-se a eleições ao nível local e europeu. Em alguns países, os imigrantes têm uma situação privilegiada no que respeita à participação política, como acontece quando existe um acordo de reciprocidade entre o país de origem e o país de destino.

Dupla cidadania. Para efeitos deste questionário, dupla cidadania significa ser cidadão de mais do que um país, incluindo países exteriores à UE.

Igualdade refere-se ao tratamento igual das pessoas independentemente da sua raça, etnia, religião, crença, nacionalidade ou origem nacional (real ou aparente), em conformidade com a legislação europeia e nacional.

Para efeitos deste questionário, são considerados **dados estatísticos acessíveis ao público** os dados estatísticos como a **nacionalidade** e o **local de nascimento** de uma pessoa ou dos seus pais. Estes dados estatísticos são recolhidos a partir de fontes europeias, tais como o Gabinete de Estatística da União Europeia (Eurostat), e de inquéritos especializados, tais como o *Labour Force Survey*, o *Survey on Income and Living Conditions*, o *European Values Survey*, etc.

Os **sistemas de vencedor único** utilizam círculos eleitorais que colocam um titular de um cargo num organismo com diversos membros, tais como uma legislatura local, regional ou nacional - por exemplo, o sistema em que vence o candidato com maior número de votos e os sistemas que classificam os candidatos por número de votos. Nos **sistemas de vencedores múltiplos baseados em listas**, os partidos elaboram listas de candidatos às eleições e os lugares são atribuídos a cada partido em proporção ao número de votos alcançado (representação proporcional). Ambos os sistemas têm variantes.

Reflexão sobre a diversidade da população

Existem várias formas de avaliar se a diversidade da população se reflete nos eleitores, membros, candidatos, dirigentes, funcionários e fornecedores de um partido. A melhor forma consiste em utilizar os dados estatísticos acessíveis ao público, ou outros de alguma forma disponíveis. A utilização de dados pessoais é regulamentada pela legislação europeia e nacional sobre proteção de dados.

Quem pode utilizar esta ferramenta

Os partidos políticos, bem como pessoas ou organizações exteriores a eles, podem utilizar esta ferramenta.

No primeiro caso, o questionário pode servir como autoavaliação. O questionário é preenchido por pessoas em cargos de chefia (por exemplo, um secretário do partido, ou um membro da direção responsável pelas questões da adesão, ou da diversidade, etc.). Os partidos descentralizados poderão utilizá-lo em algumas regiões ou grandes cidades e solicitar aos respetivos dirigentes a esses níveis que respondam ao questionário. A junção das respostas poderá resultar num panorama interessante da situação nacional. O partido pode utilizar os resultados para estabelecer objetivos e metas e organizar um mecanismo de monitorização para avaliar os progressos. Poderá ainda convidar um especialista independente para analisar as respostas; nesse caso, tratar-se-á de uma análise da autoavaliação. Isso irá conferir maior credibilidade à avaliação, sobretudo se esta for publicada.

Neste último caso, o questionário funciona como uma avaliação externa. O questionário é preenchido pelas organizações ou pessoas que se interessam pela qualidade da nossa democracia e pela legitimidade dos partidos políticos (por exemplo, associações de imigrantes, organizações antidiscriminação e pela igualdade, ou académicos). Poderão fazê-lo depois de procurarem, sem sucesso, convencer os partidos a realizar uma autoavaliação. Terão de se apoiar em informação, disponível ao público, sobre os partidos políticos e poderão centrar-se nos partidos a nível nacional ou em secções locais. Poderão também solicitar uma entrevista a um funcionário do partido. Os resultados poderão ser debatidos com os partidos antes da sua publicação. Isto poderá pressioná-los para serem mais acessíveis aos imigrantes.

Optou-se por um questionário breve e simples, sendo que a maioria das perguntas das seis secções têm uma resposta de sim ou não. Além disso, pede-se aos inquiridos que disponibilizem links para documentos relevantes que o partido tenha publicado. Poderão ser manifestos partidários, estatutos, etc.. Nos casos em que estes documentos não sejam públicos, é pedido aos inquiridos que declarem a sua fonte e façam um breve resumo da sua natureza. Assim, o questionário proporciona não só um panorama daquilo que os partidos políticos declaram publicamente, mas também das suas boas práticas.

Secção I: os seus dados

Nome do partido político:

País:

Nome da pessoa que respondeu a este questionário:

Função da pessoa que respondeu a este questionário:

Contacto de e-mail:

Secção II: a aspiração do partido a refletir a diversidade da população

Os documentos-chave do partido (como os manifestos) reconhecem a importância dos eleitores com origem imigrante

Sim Não

Se sim, por favor dê um exemplo e coloque um link para o documento partidário mais recente:

A adesão ao partido está aberta a todos os residentes, sem restrições de nacionalidade?

Sim Não

Por favor, apresente a referência relevante dos estatutos do partido (mesmo que a sua resposta seja não):

A adesão ao partido é acessível a detentores de dupla nacionalidade?

Sim Não

Por favor, apresente a referência relevante dos estatutos do partido (mesmo que a sua resposta seja não):

Os cargos de liderança e a estrutura executiva do partido estão abertos a detentores de dupla nacionalidade

Sim Não

Por favor, apresente a referência relevante dos estatutos do partido (mesmo que a sua resposta seja não):

O partido tem um mecanismo interno para lidar com queixas de discriminação?

Sim Não

Em caso afirmativo, por favor disponibilize um link para ou excertos do documento relevante e descreva a forma como esse mecanismo funciona:

O partido tem um regulamento interno para lidar com membros que expressem opiniões racistas?

Sim Não

Em caso afirmativo, por favor, disponibilize um link para ou excertos do documento relevante e descreva o regulamento:

Secção III: utilização de dados estatísticos demográficos

Os dados estatísticos populacionais disponíveis ao público são utilizados pelo partido para cartografar a composição do eleitorado potencial?

Sim Não

Em caso afirmativo, por favor dê um exemplo recente dessa utilização:

Os dados estatísticos populacionais são utilizados para avaliar em que medida o partido é apelativo para grupos específicos da população (incluindo pessoas com origem imigrante)?

- Sim No

Em caso afirmativo, por favor dê um exemplo recente dessa utilização:

O partido regista as seguintes características dos seus membros?

- Idade Género Nível de escolaridade
 Profissão Rendimento Nacionalidade
 Local de nascimento Etnia Outro, por favor especificar:

Em caso afirmativo, por favor apresente a referência relevante no formulário de inscrição ou no site de Internet:

Os dados estatísticos internos referidos na pergunta anterior são utilizados para orientação da estratégia do partido e/ou para estabelecer objetivos para:

- Recrutamento de membros Seleção de candidatos para as eleições
 Seleção de dirigentes e de membros da estrutura executiva do partido

Em caso afirmativo, por favor dê um exemplo da forma como esses dados estatísticos contribuem para orientar a estratégia do partido e/ou dê um exemplo de objetivos baseados nesses dados estatísticos:

O partido regista as seguintes características dos seus funcionários?

- Idade Género Nível de escolaridade
 Profissão Rendimento Nacionalidade
 Local de nascimento Etnia Outro, por favor especificar:

Em caso afirmativo, por favor disponibilize um link par ou um excerto dos documentos relevantes que descrevem o vosso sistema de monitorização de recursos humanos:

Os dados estatísticos internos referidos na pergunta anterior são utilizados para orientação da estratégia do partido e/ou para estabelecer objetivos para o recrutamento de funcionários?

Sim Não

Em caso afirmativo, por favor dê um exemplo recente dessa utilização:

O partido monitoriza as seguintes características dos seus fornecedores?

- Origem imigrante do dono da empresa
- Práticas de aquisições (política de igualdade de oportunidades, processos de recrutamento baseados nas competências, etc.)

Em caso afirmativo, por favor disponibilize um link para ou um excerto dos documentos relevantes que descrevem o vosso sistema de monitorização das aquisições:

Os dados estatísticos internos referidos na pergunta anterior são utilizados para orientação da estratégia de aquisições do partido e/ou para estabelecer objetivos para as aquisições?

Sim Não

Em caso afirmativo, por favor dê um exemplo recente dessa utilização:

Secção IV: angariação de eleitores e recrutamento de membros

O partido mantém um diálogo estruturado e sistemático com as associações de imigrantes?

Sim Não

Em caso afirmativo, por favor dê exemplos dessas associações e descreva o diálogo mantido com elas:

Organizam regularmente encontros com comunidades imigrantes em zonas onde a população com origem imigrante é significativa? E essas pessoas participam regularmente nesses encontros?

Sim Não

Em caso afirmativo, por favor dê exemplos desses encontros e descreva a sua frequência e o número médio de pessoas presentes:

O partido dirige-se de forma proactiva e explícita a eleitores com origem imigrante através de campanhas de recenseamento eleitoral (em países com recenseamento) e/ou para obter votos?

Sim Não

Em caso afirmativo, por favor dê exemplos dessas campanhas e especifique a forma como elas são realizadas (por exemplo, em parceria com associações de imigrantes, através dos meios de comunicação social da comunidade, etc.):

Os eleitores com origem imigrante sentem que as suas necessidades e aspirações são tidas em conta pelo partido da mesma forma que as necessidades e aspirações de outros eleitores?

Sim Não

Em caso afirmativo, por favor apresente exemplos, como os resultados de inquéritos pós-eleitorais; contactos com associações de imigrantes e eleitores com origem imigrante; etc.:

Os membros com origem imigrante são bem-vindos e apoiados na sua adesão ao partido?

Sim Não

Em caso afirmativo, por favor apresente exemplos, tais como a existência de uma rede de apoio específica; um grupo de trabalho específico ou outra estrutura interna com a qual se possam reunir; uma pessoa responsável pelo acolhimento e apoio a novos membros com origem imigrante, etc.:

O partido tem uma política proactiva explícita de recrutamento (ou planeia iniciativas) de pessoas com origem imigrante?

Sim Não

Em caso afirmativo, por favor disponibilize um link para o documento relevante ou especifique a forma como se realizam esses esforços de recrutamento (por exemplo, em parceria com associações de imigrantes ou centros comunitários, através de meios de comunicação especializados, etc.):

Os membros do partido, qualquer que seja a sua origem, são convidados a frequentar um curso de formação sobre a diversidade e as questões relacionadas com a igualdade?

Sim Não

Em caso afirmativo, por favor dê exemplos desses cursos de formação e especifique em que consistem esses programas ou materiais de formação:

A composição dos membros do partido reflete a diversidade da população do país?

Sim Não

Em caso afirmativo, por favor apresente exemplos, tais como a percentagem de membros do partido com origem imigrante e a percentagem de pessoas com origem imigrante na população em geral, e indique as fontes destes dados:

Secção V: seleção de candidatos e de dirigentes do partido

A diversidade e a igualdade são princípios dos procedimentos de seleção?

Sim Não

Em caso afirmativo, por favor apresente exemplos, tais como a formação sobre diversidade e igualdade para os membros das comissões de seleção, os processos de avaliação baseados nas competências, etc.:

O partido proporciona oportunidades de formação e apoio aos candidatos promissores com origem imigrante? Quando essas oportunidades estão acessíveis a todos, são adotadas medidas para ajudar os imigrantes a ultrapassar as barreiras e a aproveitar as oportunidades?

Sim Não

Em caso afirmativo, por favor apresente exemplos, tais como a existência de mecanismos de identificação de talentos de candidatos promissores; mecanismos de aconselhamento e acompanhamento; cursos de formação para a liderança, utilização dos média, capacidades oratórias e trabalho em equipa, etc.:

A composição dos membros da lista nacional de candidatos do partido reflete a diversidade da população do país?¹⁹

Sim Não

Em caso afirmativo, por favor apresente exemplos (como a percentagem de candidatos com origem imigrante e a percentagem de pessoas com origem imigrante na população em geral):

O partido atribui aos candidatos com origem imigrante o mesmo número de lugares elegíveis que são atribuídos a outros candidatos?²⁰ A resposta é (também) sim se os círculos eleitorais com grandes populações imigrantes têm candidatos do partido com origem imigrante.

Sim Não

19 Relevante para os sistemas de vencedor único. Para os sistemas de vencedores múltiplos baseados em listas, a pergunta deveria ser a seguinte: “A proporção de candidatos com origem imigrante na lista nacional do partido está de acordo com a proporção de pessoas com origem imigrante que vivem no país?”

20 Relevante para os sistemas de vencedor único. Para os sistemas de vencedores múltiplos baseados em listas, a pergunta deveria ser a seguinte: “A proporção de candidatos com origem imigrante indicados na lista do partido para lugares elegíveis está de acordo com a proporção de pessoas com origem imigrante que vivem nessa mesma zona?”

Em caso afirmativo, por favor apresente exemplos, como a percentagem de candidatos com origem imigrante a quem foram atribuídos círculos eleitorais elegíveis (isto é, considerados como “certos” pelo partido):

O partido tem uma política proactiva de seleção de membros com origem imigrante para a sua estrutura executiva?

Sim Não

Em caso afirmativo, por favor apresente exemplos, tais como excertos relevantes de declarações internas do partido:

São atribuídas aos dirigentes e (a outros) membros da estrutura executiva com origem imigrante responsabilidades de acordo com os seus interesses e competências, e não apenas com as suas origens?

Sim Não

Em caso afirmativo, por favor apresente exemplos, tais como a percentagem de membros com origem imigrante que são responsáveis pelas questões relacionadas com a diversidade e a igualdade, em comparação com outras áreas de intervenção:

A composição da liderança e da estrutura executiva do partido refletem a diversidade da população do país?

Sim Não

Em caso afirmativo, por favor apresente exemplos, tais como a percentagem de dirigentes e de membros da estrutura executiva com origem imigrante, em comparação com a percentagem de pessoas com origem imigrante na totalidade da população:

Secção VI: o partido enquanto empregador e comprador de bens e serviços

Os princípios da diversidade e da igualdade estão integrados nos sistemas e procedimentos de recrutamento, promoção e avaliação dos membros do partido?

Sim Não

Em caso afirmativo, por favor disponibilize um link para ou excertos de documentos relevantes (por exemplo, que descrevam procedimentos de recrutamento baseados nas competências), incluindo um exemplo de um anúncio de recrutamento:

A política de emprego do partido inclui uma declaração sobre a igualdade de oportunidades ou a diversidade, acolhendo de forma positiva as candidaturas de pessoas com origem imigrante?

Sim Não

Em caso afirmativo, por favor disponibilize um link para um documento relevante. Se for um documento interno, por favor explique a natureza do documento e inclua um excerto relevante:

A composição da força de trabalho do partido, a todos os níveis, reflete a diversidade da população da região/do país?

Sim Não

Em caso afirmativo, por favor apresente exemplos, tais como a percentagem de funcionários com origem imigrante, em cada um dos níveis, em comparação com a percentagem de pessoas com origem imigrante na totalidade da população:

A política de aquisições do partido inclui uma declaração a favor dos fornecedores que tenham uma política de diversidade e igualdade?

Sim Não

Em caso afirmativo, por favor disponibilize um link para o documento relevante. Se for um documento interno, por favor explique apenas a natureza do documento e inclua um excerto relevante:

Os princípios da diversidade e da igualdade estão integrados nos procedimentos de aquisições do partido?

Sim Não

Em caso afirmativo, por favor disponibilize um link para ou excertos de documentos relevantes, tais como o caderno de encargos dos fornecedores; os critérios de seleção e adjudicação; as cláusulas contratuais sobre o desempenho; os materiais de formação para os responsáveis pelas aquisições; etc.:

A lista de fornecedores do partido é composta por uma maioria de empresas que aplicam os princípios da diversidade e da igualdade nas suas práticas de emprego?

Sim

Não

Em caso afirmativo, por favor apresente exemplos de que a maioria dos fornecedores dá formação aos seus empregados em matérias relacionadas com a consciência e a sensibilidade interculturais; utiliza procedimentos de recrutamento baseados nas competências; estabeleceu mecanismos internos para lidar com queixas de discriminação; etc.:

Metodologia do DIVPOL

Exemplo de Guião de Entrevista para Políticos com e sem Origem Imigrante/Nacionais de Países Terceiros e Membros de Partidos Nacionais de Países Terceiros.

- Como se tornou membro do partido? *Investigar a forma de adesão, convite, contactos pessoais/...*
- O que o/a atraiu para o seu partido? *Investigar a motivação.*
- O que fez o partido por si? Para o/a receber?
- Quais foram os temas e as áreas de interesse com que lidou no início? De que forma evoluíram esses temas?
- Quais são e quais foram os seus trabalhos e as suas responsabilidades no partido, o seu papel?
- Que expectativas específicas tem o partido para si? Quais são as suas áreas de interesse - em que áreas gostaria de trabalhar?
- Quais são as suas redes de contactos no interior e no exterior do partido?
- Quais são as suas mais-valias (para o seu trabalho político) – no interior e no exterior do partido? Que circunstâncias – e que pessoas – o/a ajudaram?
- Quais têm sido os obstáculos ao seu trabalho político e à sua carreira?
- Qual o papel dos imigrantes e dos seus interesses no seu partido? Quem representa os seus interesses? *Investigar os nacionais de países terceiros (NPT) sem direitos ativos/passivos de voto.*
- Considera que os políticos com origem imigrante são vistos como representantes dos interesses dos imigrantes? Em que contextos? Há uma função de mediador para comunicar com as comunidades dificilmente acessíveis? *Investigar os NPT sem direitos ativos/passivos de voto.*
- *[Quando aplicável:]* Considera que a sua origem imigrante foi, em alguma circunstância relevante enquanto membro do partido, candidato/a ou representante? Em caso afirmativo, de que forma?
- Na sua perspetiva, qual a razão, ou razões, para existirem tão poucos imigrantes nos partidos políticos? Porque existem tão poucos políticos com origem imigrante? *Investigar os obstáculos formais e informais. Investigar os imigrantes/ NPT com e sem nacionalidade/direitos de voto.*
- O que poderia ser feito para aumentar o número de imigrantes nos partidos políticos? *Investigar aquilo que o partido/partidos poderiam fazer, tanto a nível formal como informal (campanhas, redes, aconselhamento, formação, legislação, quotas, etc.). Investigar as perspetivas do partido do entrevistado. Investigar os NPT com e sem direitos ativos/passivos de voto.*

E ainda para candidatos eleitos:

- Descreva a primeira vez que foi nomeado/a e se candidatou a uma eleição. Como foi nomeado/a? O que ajudou/dificultou? O que ajudou/dificultou a comunicação com o eleitorado?

Resultados Nacionais

Fatores que dificultam e apoiam a participação político-partidária dos imigrantes

Catarina Reis Oliveira
ACIDI

PORTUGAL

1. Acesso aos Partidos Políticos e à Atividade Política nos Partidos

Em Portugal, os intervenientes políticos entrevistados foram unânimes em afirmar que os seus partidos não têm restrições de acesso em função da nacionalidade de novos militantes, e alguns asseguraram que as listas de candidatos se orientam unicamente por critérios de competência e de mérito. No entanto, no decorrer das entrevistas tornou-se bastante claro também que: **(a)** a maioria não conhece a fundo os estatutos do seu próprio partido e não conhece as restrições estatutárias que poderão existir ao acesso; **(b)** os inquiridos têm tendência para efetuar uma espécie de mea culpa ao reconhecer que não existem muitos políticos imigrantes (PI) ou políticos com origem imigrante (POI) nas estruturas do partido e/ou que não têm informação sobre esta questão. Os inquiridos atribuíram esta falta de informação ao facto de os partidos não fazerem qualquer tipo de distinção entre militantes com base em origens nacionais ou étnicas, e portanto não existir qualquer forma de observar a sua presença do ponto de vista estatístico; **(c)** alguns inquiridos denunciaram a existência de equilíbrios de poder demasiado complexos que não permitem o acesso, não apenas dos imigrantes mas também de outros grupos da sociedade.

A sub-representação dos imigrantes nas estruturas internas dos partidos, em papéis de liderança política e nas listas de candidatos, especialmente em lugares elegíveis, foi explicada pelos inquiridos como refletindo:

(1) a existência de **relações de poder fortemente enraizadas** e de status quo dominantes no interior do partido que não são facilmente contestáveis – *“códigos internos estabelecidos que nem sempre são fáceis de compreender”*;

(2) a **ausência de pressão por parte dos imigrantes** – alguns participantes defenderam a necessidade da adesão das comunidades, identificando os melhores intervenientes políticos no seu interior e exercendo pressão de forma coletiva em seu benefício nos diversos partidos políticos; finalmente,

(3) a ausência de consciência por parte dos partidos da relevância eleitoral dos imigrantes. Alguns participantes defenderam que quando os partidos começarem a compreender que as comunidades imigrantes são significativas do ponto de vista demográfico e que têm as suas próprias especificidades, tornar-se-ão mais cuidadosos na seleção de candidatos mais próximos das realidades destas comunidades.

Por outro lado, ao procurar analisar possíveis explicações para a ausência de participação política dos imigrantes, os participantes em Portugal destacaram um conjunto de motivos correntes, entre os quais:

(1) cultura política: Em geral, a sociedade portuguesa não confia nos políticos, e os imigrantes participam deste sentimento alargado de frustração em relação à classe política. Os inquiridos foram unânimes em descrever a classe política como muito conservadora e fechada no que respeita ao seu funcionamento e estruturas internas;

(2) a língua foi também referida como um problema, não apenas quando os imigrantes não a dominam, mas também quando a dominam. O facto de falarem português foi uma razão indicada por alguns dos inquiridos para a ausência de preocupações políticas no sentido de uma melhor integração social e política dos imigrantes lusófonos;

(3) ausência de interesse por questões políticas por parte das comunidades imigrantes;

(4) razões económicas: a maioria dos inquiridos, da esquerda à direita do espectro político, com e sem origem imigrante, relacionou a ausência de participação política dos imigrantes com a sua vulnerabilidade económica ou com as motivações laborais para a sua presença em Portugal;

(5) razões jurídicas: a maioria dos entrevistados considera a manutenção do princípio da reciprocidade como um grande obstáculo para a participação política dos imigrantes;

(6) a representação política dos imigrantes: independentemente de quantos imigrantes têm participação política, uma outra questão é a reflexão sobre quem é responsável pela sua representação.

2. Enquadramento legal para os Nacionais de Países Terceiros em Partidos Políticos

Em Portugal, os direitos políticos dos estrangeiros estão dependentes do *princípio da reciprocidade* (PR) - apenas podem votar os imigrantes provenientes de países onde os portugueses também podem votar. Vários inquiridos afirmaram que o princípio da reciprocidade é um obstáculo à participação política efetiva dos imigrantes em Portugal. No entanto, esta é uma questão controversa: alguns consideraram que este princípio deveria ser abolido, enquanto outros destacaram que deveria ser

abolido ao nível local mas mantido ao nível nacional, e outros defenderam ainda que o PR tem um enquadramento jurídico resultante do direito internacional que não pode ser simplesmente ignorado. Em termos gerais, a maioria dos inquiridos (provenientes da totalidade do espectro político) concordaram quanto à relevância do PR para as relações diplomáticas entre os Estados, mas consideraram que para o objetivo prático de promover a integração das comunidades imigrantes ao nível local se tornou demasiado restritivo.

Além disso, apesar de se encontrarem estreitamente relacionadas, em Portugal a participação eleitoral e a liberdade para aderir a um partido político e nele atuar não são totalmente coincidentes. A Lei dos Partidos Políticos estabelece que “*os partidos políticos são integrados por cidadãos titulares de direitos políticos*” (artigo 7º); por outras palavras, isso inclui todos os NPT que têm direitos políticos reconhecidos pela lei portuguesa e pelos acordos internacionais bilaterais. Esta lei estabelece também que “*A ninguém pode ser negada a filiação em qualquer partido político ou determinada a expulsão, em razão de ascendência (...), raça, (...) território de origem*”. Assim, em termos gerais, os NPT titulares de direitos políticos e legalmente residentes em Portugal têm o direito de aderir a um partido político se o quiserem fazer. No entanto, ao longo da última década, de acordo com as especificidades dos estatutos de cada partido, é possível identificar alguma variedade nos critérios de admissão dos NPT e/ou nos seus papéis no interior dos partidos, sendo alguns mais abertos do que outros.

3. Percursos Profissionais e Papéis dos Políticos com “origem imigrante”

Até agora, os deputados na Assembleia da República têm sido sempre cidadãos portugueses, mesmo que tenham dupla nacionalidade. Os inquiridos deram alguns exemplos de deputados a quem atribuíam origem imigrante. Dois desses exemplos integraram o Parlamento na década de 1990 através de um programa especial promovido por um deputado com o objetivo de trazer para o Parlamento líderes imigrantes que apoiassem o debate sobre políticas de imigração e processos extraordinários de regularização, que estavam na altura a ser definidos e debatidos no Parlamento. Estes exemplos foram considerados como positivos para a conceção e aprovação de Diplomas Legais importantes para a vida dos imigrantes em Portugal, tais como a lei para o apoio financeiro às associações de imigrantes, a alteração da Lei da Nacionalidade e a criação de instituições públicas dedicadas à integração dos imigrantes (o Alto Comissariado para a Imigração).

No entanto, é interessante destacar que os mesmos políticos que são assinalados por a sua origem imigrante, ao ser-lhes perguntado se representavam os interesses dos imigrantes, declararam que a partir do momento em que foram eleitos passaram a representar todo o eleitorado (e não apenas o eleitorado imigrante) e os interesses do seu partido.

Ao nível local os políticos não nacionais (PI) e os políticos nacionais com origem imigrante (POI) são mais fáceis de identificar. Contudo, ao longo dos anos os números não têm sido muito elevados. Os entrevistados e os *focus groups* referiram, no entanto, que nas últimas eleições autárquicas (2013) houve um aumento dos

cidadãos com origem imigrante nas listas de candidatos, especialmente nas áreas metropolitanas com maior concentração de imigrantes residentes, procurando atrair novos eleitores e/ou eleitores imigrantes.

4. Diversidade no interior dos Partidos Políticos e Discursos sobre Diversidade

Em Portugal, ao longo dos últimos dez anos, registou-se uma convergência significativa das posições dos principais partidos políticos no que respeita à imigração e às políticas de integração. Argumentos políticos da extrema-direita, transmitindo atitudes racistas e xenófobas, não se refletiram até agora nos resultados eleitorais. Assim, todos os inquiridos referiram ter, a nível pessoal e institucional, uma apreciação muito positiva sobre a presença de imigrantes em Portugal e sobre a necessidade do país continuar a promover a sua integração social e política. Diversos políticos de diferentes pontos do espectro político afirmaram que a *imigração não é uma questão fraturante em Portugal*, ao contrário do que parece estar a acontecer noutros países europeus, segundo os nossos inquiridos. Apesar de existir um consenso político em torno das questões da imigração e das políticas de integração, existem também divergências entre os partidos políticos no que respeita à concessão de direitos políticos aos imigrantes. Ainda assim, os partidos não preveem concessões específicas para estrangeiros ou imigrantes. Os programas ou manifestos partidários são também omissos quanto a isso. Apesar de a maioria dos inquiridos referir alguma preocupação quanto à inclusão da imigração na agenda partidária, definem-se estratégias muito diversas.

5. Redes entre os Partidos Políticos, as Comunidades Imigrantes e suas associações

Verificou-se um amplo consenso entre os inquiridos quanto à relevância que os POI e os PI têm ou podem ter nas relações entre os partidos e as comunidades imigrantes. Quanto aos motivos dessa relevância, as razões mais referidas foram: **(1) Know-how:** os PI e os POI podem trazer um grande valor acrescentado à abordagem dos partidos à imigração, integração e coesão social, porque têm um grande *know-how* que os partidos deveriam reconhecer. Da mesma forma, a sua presença é muito importante para as comunidades, que os veem como interlocutores privilegiados, como indivíduos mais capazes de implementar projetos que vão ao encontro dos interesses das comunidades imigrantes; **(2) Facilitadores da comunicação:** vários inquiridos defenderam a ideia de que *“os políticos imigrantes estão sem dúvida melhor posicionados para dialogar com os partidos e com as suas próprias comunidades”*, porque *“facilitam a comunicação, compreendem melhor as necessidades e exigências da comunidade”*. Também se consegue maior confiança nas propostas e promessas dos partidos se os imigrantes constatarem que os membros do partido estão mais próximos das comunidades.

Vários dirigentes associativos defenderam que as associações podem transformar-se em espaços fundamentais para a capacitação dos imigrantes a nível político. No entanto, é fundamental que o pretendam ser. Na realidade, como alguns inquiridos realçaram, as associações, apesar de reconhecidas e acarinhadas pelos imigrantes

devido aos papéis que desempenham e ao seu potencial, têm também uma eficácia limitada. Ausência de diversos recursos (dinheiro, dirigentes, competências, tempo), falta de diálogo e de estratégias de cooperação entre dirigentes associativos, e carência de estratégias de capacitação, constaram entre as explicações internas para a sua reduzida eficácia na esfera política.

6. Recomendações

A lista que se segue sintetiza as contribuições dos participantes para as recomendações no sentido de aumentar a participação dos imigrantes nos partidos políticos em Portugal:

- Os partidos precisam de monitorizar ou caracterizar os seus militantes. Este objetivo é importante não apenas para um melhor conhecimento da presença de imigrantes no partido, mas também para outros setores e grupos da sociedade, que assim poderão saber se o partido tem uma representação dessa diversidade no interior das suas estruturas.
- Os partidos têm de aprofundar o conhecimento acerca da realidade dos imigrantes em Portugal, das diversas comunidades, das suas exigências e especificidades, nomeadamente em conjunto com entidades como o COCAI, o ACIDI e o meio académico. Os partidos devem investir na criação ou consolidação de grupos de trabalho dedicados às questões da imigração.
- É muito importante preservar o legado positivo alcançado até ao momento na vertente das políticas de integração, na Lei da Nacionalidade, nos instrumentos jurídicos para promover a integração dos imigrantes (na saúde e no sistema educativo, no mercado de trabalho), na proibição constitucional de iniciativas e organizações fascistas e xenófobas. No entanto, é necessário ir mais longe no que respeita aos direitos políticos, e rever o Princípio da Reciprocidade, para que o direito de voto seja alargado aos imigrantes.
- O registo automático nos cadernos eleitorais dos residentes em situação regular detentores de direitos políticos (tal como acontece com os portugueses maiores de 18 anos) poderia aumentar a participação política.
- As associações de imigrantes e outras ONG relevantes deveriam investir mais na divulgação dos direitos de cidadania, especialmente junto das comunidades imigrantes que já têm direito de voto. As associações deveriam assumir um papel, de forma regular e consistente, na promoção de atividades junto das comunidades de formação e informação sobre direitos e deveres políticos, orientando os cidadãos para o registo eleitoral.
- As associações de imigrantes podem assumir-se como plataformas de pressão junto dos partidos políticos e das estruturas de decisão.

1. Access/Entry to Political Parties and Political Life in Parties

In the empirical study of the DIVPOL project we interviewed 43 representatives of political parties and migrant organisations in Germany. Many of the politicians (with and without a migration background)²¹ gained access to a party via personal contacts. A disproportionate number of interviewees with a migration background had been approached and encouraged directly by party functionaries. In addition, politicians with a migration background in visible and important positions were role models. They had a signal effect and were in a position to motivate people to party-political participation. For interviewees without a migration background political socialisation through the parties' youth organisations represented an important form of access to the political arena.

People are put off when parties appear to them as closed, homogenous and “elitist” organisations in which the positions of power are taken by just a few occupational groups. Competition and effective networks are two main aspects of internal party work. This can be even more intimidating for people who, for example, on grounds of their migration history do not have the necessary language skills, knowledge of the structures or habitus (a sense of “belonging to the same stable”) that are important in political life in Germany. Personal and regional differences lead to the fact that the welcoming structure strongly depends on “*whether the local chairman is a nice, open person or an ‘alpha male’*” [E19].

Migrant organisations' representatives argued that in connection with intersectional and multiple discrimination and in the light of the fact that competition was a crucial element, ‘safe spaces’ within political parties were needed. They doubted that people in position of power were willing to „*split the cake [of power] into smaller pieces* [FG2] in order to open up their party. One politician described (non)existence of a welcoming culture for newcomers:

You can't say, come over, if there aren't enough places to sit in the living room or the seating is so arranged that the new arrival can't sit down. [E10]

²¹ In this study the focus is on people of non-European background (“Third-Country Nationals”, TCN). The term “people with migration background” follows the definition of the Microcensus of the German Federal Statistical Office. Accordingly every person is considered as “with migration background” that immigrated to Germany after 1949, was born in Germany as a foreigner or has at least one immigrated parent or parent who was born as foreigner (Statistisches Bundesamt, 2011). While using this definition, it should be pointed out that it is often people “marked as migrants” and “marked as the ‘Other’” who experience exclusion.

2. Dealing with Legislative Restrictions for Third-Country Nationals in Political Parties

The general exclusion of dual nationality and the lack of active and passive voting rights for non-EU citizens mean that immigrants from third-countries can only enjoy restricted participation in party-political systems, as neither may they vote for mandates, nor run as candidates. A factors which strongly supports political participation is that third-country nationals (TCN) can become members of all the parties we investigated (in some only after 2 or 3 years in the country) and can assume positions within the party such as secretary, treasurer or party chair. *“Being able to participate in internal party elections as a party member without voting rights”* [E3] is viewed very positively by (former) third-country nationals in the parties. Some parties have established special forums or groups, or made other arrangements aimed specifically at people with a migration background – irrespective of their nationality – and encourage them to participate (for example “Inländerstammtisch”; “SPD ve biz”; “Yesiliz – We are Green”). Some regional groups in fact conduct dual elections for candidates to allow TCN a symbolic form of co-determination.

It is not possible in any of the parties we investigated to say whether the proportion of non-EU citizens among the membership reflects approximately their numbers in the population, as the parties do not measure this systematically. However, some published figures do point to a significant under-representation (SPD membership: 1% foreign members, 2004, compared to 8.9% in the population, Eurostat, 2004).

3. Career Paths and Roles of Politicians with “migration background”

The identity marker “migrant”²² should not represent a determining characteristic for the internal party role of a politician. However, *de facto* it is relevant in political practice. Almost all of the interviewees with a migration background had had to deal with the topic of integration at least temporarily in their political career. Many brought an interest in this topic with them, others were advised by party colleagues to deal with it because they could be “plausible representatives” of the topic. Others did not wish to let themselves be “*stereotyped*” and be “*nailed*” to this topic [E7].

Politicians with a migration background experienced ethnicization in various contexts and by various actors (party members, potential autochthone voters and of immigrant background). Ethnicization means that on the grounds of their real or assumed origin they are seen as representatives of a (supposedly homogenous) ethnic group. In practice, this often entailed them being ascribed the function of mediator with migrant communities as a matter of course, which some interviewees strongly rejected. Many politicians have a bridging function to migrant communities, and therefore ensure the inclusion of their topics in the party and encourage others to participate in politics. On the one hand, mobilisation of migrant voters is regarded

²² People marked as migrant are those who, on account of their appearance (skin colour, hair and eye colour), their name or their accent are regarded as migrants by others.

as a success for the party, but on the other, can become a point of attack for the competition within the party.

The attribute “migration background” is becoming increasingly relevant in the nomination process. This may lead to politicians with a migration background being viewed as quota “migrants” and them receiving less recognition for their competences.

I too have the feeling that you've always got to assert yourself [and] prove that you've got abilities, and possibly more than those without a migration background, and to find your place and fight for it – that takes a lot of energy.
[E4]

Migrant organisations’ representatives pointed to the danger of politicians of migrant background being used as “tokens” for diversity. This was apprehended when individual politicians of migrant background were seen as “spokespersons” of an ethnic, religious or national group, while their specific experiences would stay outside of the dominant discourses of the party. Some interviewed politicians and migrant representatives indicated a high fluctuation of politicians with a migrant background, who often stayed in office only for one legislative period. A lack of sustainability of diversity development in the party and a lack of established networks were given as possible reasons for this trend.

The ambivalence of dealing with and implementing diversity shows that the diversity discourse within the parties and outside – contrary to all rhetorical appreciation of diversity – is full of tension.

4. Diversity inside Political Parties and Discourses on Diversity

In the light of demographic change, parties perceive people with a migration background increasingly as a group within society which is to be taken seriously in all fields. Their logic contains a mixture of strategic and democratic argumentation. In the case of the people’s parties, representation of the migrant population is part of the self-proclaimed assertion to be the “*Mirror of Society*” [E18]. Potential is now in the foreground of the diversity discourse. However, this is repeatedly broken by a deficit-ridden viewpoint, which is reflected in powerful statements with symbolic meaning such as influential ascriptions made within the context of the integration discourse:

[She said] multiculturalism has failed – that is a symbol. Whoosh, full stop. That sticks in your mind. All right, they say multiculturalism has failed. We have failed, we don't belong here. [FG2]

Exclusive, discriminative or racist statements uttered in public can deter people from the party for a long time, especially those with a migration background, if the party leadership does not distance itself sufficiently and draw consequences.

Some interviewees felt that overall not enough emphasis was laid on the topic of (day-to-day) racism and experiences of discrimination were often played down or made light of by the committees concerned. Party policy that is more restrictive with regard to the interests of migrants can also deter these from party-political engagement.

Party committees at the district and local levels have been challenged to make transformation processes “understandable” [E24] for the (autochthonous) base. „Waves“ [E25] of new members with a migration background can trigger fears of foreign infiltration among the base:

If someone comes along now and brings along ten new people with them and they all look different somehow – something’s wrong, they’ve got something up their sleeves. [E17]

Inner-party working groups and networks concerned with (ethnic) diversity are a factor that further supports the involvement of immigrants in political parties. All of the parties have created party-affiliated organisations and working groups that can act as “docking points” for the intercultural opening of the parties. The tasks of these networks still appear unclear in some cases: Are they pure political committees that deal with immigration issues or are they also welcoming forums for interested people (with a migration background)? Do they work for internal party diversity development? The networks can indeed be described as examples of good practice, especially where they act as lobbies to bring “diversity” as a mainstream topic into the party. Another important network for several interviewees was a cross-party network for office-holders organised around Turkish background.

5. Networks between Political Parties and Immigrant Communities and their Associations

Networks between the parties and migrant organisations (MOs) exist, even if they do receive more attention from the parties during election campaigns. It is chiefly the nationally active MOs who keep in regular dialogue with the parties. Leaders of MOs considered to be important are often courted by party functionaries to join or take a position in the party. Many MOs increasingly emerge as self-confident political lobbies. They also make strategic use of party members who sit on their committees to set up lines of communication to the parties to exert influence on political debates and decision-making processes. Many MOs organise events for the promotion of political participation, often with local politicians. One politician pointed out that visits to smaller organisations gives important signals of recognition and esteem:

Although [our] local MPs know that you won't get anywhere with these organisations... They can't vote. But politics also live from setting examples... If we want to live in a society that... would like to stick together, it's important to go there, to point out that these organisations exist, that this work is being done. [E3]

6. Recommendations to Political Parties

- Political parties should allow third-country nationals to become members without restrictions. Inner-party positions should remain open to them and they should furthermore be encouraged to take these positions.
- Regional examples of good practice for the inclusion of TCN (initiatives and groups targeting TCN, double inner-party elections) should be structurally anchored and expanded, where possible to national level.
- The establishment of a welcoming structure is essential for a sustainable opening up of the party. A climate should be supported in which everyone, regardless of their age, gender, educational, occupational or ethnic background recognised for their own specific competences. A culture of recognition should be supported which guarantees that people who differ from the majority of the party base on the grounds of the above are welcomed into the party. Structurally anchored mentoring programmes can help new members to quickly find their place within the party.
- Parties' decentralised organisational structure of national, regional and local subsystems has been described as "*loosely connected anarchy*" [E16]. We recommend a bilateral strategy for diversity development: top-down and bottom-up. On the one hand, clear leadership concepts and their communication are essential. On the other, motivation and drive for change must be implemented in and the base itself.
- Intercultural competence and a welcoming culture as described above should be promoted at all levels within the parties. Special attention should be paid to low-threshold access organisations, like youth organisations and local groups, and to the party's outreach activities, like information stands.
- Inner-party or party-affiliated working groups, who are agents for the intercultural opening of parties should be structurally anchored, supported by the board level and act as 'save spaces'.
- Politicians with migration background in visible position of power send out crucial signals of inclusion. Their positions have great symbolic value and are important for the strategic intercultural opening of parties.
- Political parties should implement measures to increase the proportion of candidates of immigrant background on nomination lists, with the aim of reflecting the (local) population the election addresses. This should be applied to the whole list, including promising positions with good chances to get elected. Migrant organisation representatives consider the introduction of structurally anchored quotas as necessary instrument to ensure a sustainable diversity development.
- Data on composition of the membership base, candidate lists and office holders can help to measure change and the success of programs/actions to increase diversity.
- Parties should maintain networks to migrant organisations continuously and on equal level. These networks should enable the perspectives people of immigrant background to enter the political discourses and the formulation of legislative proposals.
- To increase the political participation of immigrants, representatives of migrant organisations considered very important the introduction of local voting rights

for resident TCN, a reformation of the citizenship law to make naturalisation more accessible and the abolition of the obligation.

- Parties should be aware of the ambivalence of the diversity discourse within their own ranks and German society as a whole. They should discuss internal inconsistencies openly and transparently, promote an honest dialogue and removal of taboos, for example concerning day-to-day racism. Internal complaints mechanisms are helpful for individuals and can support this process.

1. Access/ Entry to Political Parties and Political Life in Parties

In Ireland anyone can join a political party and vote in elections. It has been found that political parties are in general open to new members including those of migrant backgrounds. It is difficult to quantify the number of migrant members due to lack of data but all parties have migrant members. Migrants are likely to be under-represented in parties although some parties seem to have more migrant members.

Important aspects of the political system are the strong role played by local party organisations, so-called branches, as well as the frequent canvassing, visiting people in their homes, and operating information service, known as clinics, for local residents. Accordingly, there are a number of access points for newcomers who wish to engage with Irish political parties. Before making a stronger commitment, involvement in campaigns and canvassing also offers a “trial period” for anyone in a political party. In 2009 large parties did make a concerted effort to target particularly the Polish but also some other migrant communities; however the perception was that the return was poor in light of resources deployed (full-time integration officer, information material).

While local branches were described by most as friendly and welcoming informally, there was no systematic **orientation measure** to help new members understand the party structure, party issues or policies. It was argued that only by being involved in party activities that new members gain skills and knowledge necessary for progressing: “*Each step on the political ladder teaches you something that is essential for the next rung*”. Nevertheless there are proactive steps that parties have taken and can take.

In terms of positions within parties, it appears that several migrant members have gained positions within parties, primarily at local level, but it is unlikely that they have advanced further than that. The argument is that migrants are too few and too new within parties to affect representation among party officials and post-holders.

2. Dealing with Legislative Restrictions for Third-Country Nationals in Political Parties

In Ireland anyone who has been resident in Ireland for six months can vote and run in local elections – including non-EU citizens – and can join any political parties. That affords migrants and particularly non-EU nationals with an excellent opportunity to engage with political activities and join parties. However, there are some factors that may slow down involvement of non-EU nationals.

Local authorities have limited power in Ireland; for instance, they have no role in education or health services and, of course, they do not have influence over immigration matters. Many non-EU nationals do not have a secure status and this can also discourage them from active political involvement. It was suggested that a considerable number of non-EU nationals may postpone political involvement until such a time that they receive citizenship that provides them with a secure status and the right to vote in national elections. In this context however it is important to acknowledge that more than 80,000 non-EU nationals received citizenship between 2005 and 2013.

3. Career Paths and Roles of Politicians with “immigrant background”

Most migrants were active in the community before deciding upon joining a party and contesting election. Non-EU nationals were members of both ethnic-led and community organisations and showed a progression from working with their own community to engaging with the wider local community. Practically all migrant candidates in 2009 and 2014 have focused in their **campaigns on improving the local environment** where they live, understanding that in the Irish political context it is essential that candidates are seen as local community representatives. But the strong local focus also offers an opportunity to draw attention to their local identity and lessen focus on their ethnicity.

Both Irish and migrant candidates have agreed that party involvement – attending meetings, campaigns, canvassing for someone else in previous elections – were very useful experiences that benefited them. However, some challenges do remain. In terms of **nomination**, incumbents within the same parties may see newcomers (regardless of their background) as competitors particularly in urban areas. In this context it is important to highlight that nominations are decided by local branches and constituency organisations, over which the headquarters have little influence, therefore newcomers need to convince local members about their electoral potential. While this creates difficulties for every new candidate, the perception was that is harder for migrants to mount a serious nomination bid. In a recession party members may also feel that there is a greater risk of running a migrant candidate. Parties also cite the less than desirable results for migrant candidates in 2009, when most parties did try to seek out and run migrant candidates. In 2014 the main parties are running only a few (or no) migrant candidates. Importantly, the number of local authority seats has also been reduced by 500. The closing down of town councils, where migrants were elected in 2009, has removed more winnable seats.

The party supported me as well, to a certain extent, but it was harder to build this support, maybe because they didn't see from the beginning my real potential as a candidate to succeed.

The **electoral campaign** in Ireland does not lend itself to intervention by parties. Candidates need to finance their campaign and develop their strategies. The party's assistance revolves around the production of information material (design and subsidised printing) and some general advice. Migrants tend to have less developed networks and this creates difficulties in securing volunteers and donors for their campaign. Candidates learn about how to run an electoral campaign through informal networks and being involved in campaigns.

4. Diversity inside Political Parties and Discourses on Diversity

In terms of discourse, since the recession the previous celebratory mood in relation to diversity has disappeared and discussion has also shifted to economic issues. An important exception is the citizenship process which the current government prioritised by speeding up the application process and introducing citizenship ceremonies that received great publicity. In general, however, parties took a cautious approach as “they did not want to be dragged into a debate that might become divisive and ugly”, whereas a small but significant number of local residents began to raise concerns about migrants' accessing social services. Racist incidents in the form of verbal threats and damage to property were reported in some disadvantaged urban areas. To their credit, several politicians made an attempt to constructively engage with those views and they too have organised collective action to address incidents. Nevertheless some local politicians also made anti-immigrant statements.

Two parties have an **equality officer** in place whose task it is to support engagement with migrant communities, among other groups; although much of the work is focused on women. The officer also leads outreach efforts in collaboration with a special sub-committee in the party. The sub-committee primarily offers a space for formulating relevant policy proposals and communication.

Since 2011 the **targeted scheme** Opening Power to Diversity, has placed migrants (non-EU nationals) to work as interns with national politicians for six months. Both parties and migrant interns praised the initiative. This kind of targeted internship increases confidence in and familiarity with Irish politics among migrants, while politicians have also developed relationships with members of migrant communities. On the other hand, the scheme has not led to any new initiatives within parties and collaboration with migrant interns did not continue beyond the placements.

5. Networks between Political Parties and Immigrant Communities and their Associations

Initial engagement between political representatives and migrant communities is significant. Assistance by politicians through so-called information clinics created interest among some migrant clients in **getting involved** in political parties.

In terms of groups, a number of politicians visited places associated with migrant communities and helped migrant groups with their initiatives. Most parties could make a more structural attempt to engage with migrant organisations notwithstanding great efforts of “integration champions” within parties. Migrant organisations, that often play a neutral lobbying role, should also put more emphasis on encouraging engagement between parties and migrant groups and promoting voting.

If new communities all decided to vote, the parties would give them a whole lot more attention.

Several parties were unsure if there is enough interest among migrants to lead a **registration and voting campaign** although some did produce resources. It can be pointed out however that targeted drives (with migrant party members’ taking the lead) can bring reasonable success. The State also needs to promote voter registration using such public events as the citizenship ceremony and introduce an online registration system that is more accessible and helps to monitor voter registration levels of groups.

6. Recommendations for Political Parties

- Political parties could employ more long-term strategy in their outreach: using statistical data and other sources of information to map out the migrant population, target selected areas and ensure that local branches are aware of the need for reaching out to migrant communities. They should engage on a regular basis with local groups and integration forums, invite migrant organisations and groups to attend meetings and in turn visit their venues. They should target non-EU groups that are most likely to receive citizenship.
- Organising welcoming events or social events, with consideration of inclusivity (e.g. food choice), attached to a party meeting could help orientation and thus retention of new members including migrants. Added to that, membership packs should be made available more widely. Parties could also hold thematic meetings that could bring together new and older members.
- One officer (e.g. equality officer) should be responsible in every branch or constituency for reaching out to and welcoming new migrant members.
- Drawing on the positive experience of the Opening Power to Diversity Scheme, parties should explore recruitment of migrant volunteers in selected local areas. Furthermore, the interns of the OPD programme run by parties should be approached with a view to helping organising outreach sessions.
- Parties should consider monitoring measures such as introducing a question on birthplace within their membership database system. Alternatively, anonymous diversity surveys asking questions about birthplace as well as other demographic information could be conducted within political parties.
- Parties should explore talent-spotting measures to identify migrant candidates. They should organise workshops for migrant and other new candidates and offer

mentoring in a more structured format. Given their less extensive networks, parties could also try to find ways to help fundraising of migrant and other new candidates that encounter difficulties in funding their campaigns.

- A more conclusive disciplinary system and positive statements at leadership level would send out a strong message to condemn anti-immigrant statements by party members. Willingness and preparation for challenging anti-immigrant statements made by constituency members would be beneficial.
- Parties' efforts should be led by an official (not necessarily his/her only responsibility) and helped by a working group or committee. It is essential that the party's executive is aware of and support such a group's activities.

Giovanna Castagna

ITALY

IPRS

1. Dealing with Legislative Restrictions for Third-Country Nationals in Political Parties

Italy denies third country nationals the right to vote whether in local, general or European elections. The country has ratified sections A and B of the **Convention on the Participation of Foreigners in Local Public Life (Strasbourg)** while excluding section C, which grants them the right to vote, claiming that it was in conflict with Art. 48 of the Italian Constitution. **At present naturalization is the only way for foreign citizens to acquire the right to vote.**

This means, *de facto*, that the choice will depend on the individual, whether to acquire Italian citizenship in order to participate actively in politics, by fully enjoying active and passive electoral rights, or to limit oneself to less effective forms of representation.

In fact, whilst bodies such as councils and deputy councillors guarantee foreigners a certain level of representation, they allow forms of political participation that are rather weak, as they are excluded from decision-making processes and lack a structural role at the institutional level.

In this general context, the research conducted under the DIVPOL project brought out a contradiction which is peculiar to Italy: while third country citizens do not see their rights to political participation recognized at a constitutional and legislative level, their active participation finds space and visibility at least among left-wing parties.

2. Access/ Entry to Political Parties and Political Life in Parties

By analysing the access to political parties by third country citizens, two completely different situations are observed in Italy: on the one hand, left-wing parties have widely allowed access and participation to non-Italian citizens who, as such, have not the right to vote in Italy; on the other hand, right-wing parties restrict membership only to Italian citizens and, more generally, show a lack of interest in involving foreign nationals, believing that the party is not their natural place as they can neither vote nor be voted for.

Therefore, the analysis of the measures taken by parties to promote the inclusion of third country nationals in Italy considers almost exclusively left-wing parties. Their openness is demonstrated not only by their statutory provisions, by virtue of which foreign citizens are granted the possibility of entering and participating in the party's political life, by the creation of immigration sections and departments, by the possibility to vote for the choice of party candidates for the main institutional positions in the primary elections, but also by the presence of elected politicians with a migrant background.

The majority of foreign nationals involved in political parties come from the world of associations, trade unions and the third sector in general. However, they are mainly first generations of migrants, with whom foreign associations were born, while this observation seems to be less relevant to second generations, who look instead for direct access to parties. Especially for the youth, it also counts a lot if the family environment is favourable to activism and political commitment.

According to the interviews conducted under the project, co-optation is the main method of selection and assignment of roles to citizens of foreign origin: this mechanism acts transversely within the different organizations, both parties and trade unions, in order to promote the entry of those foreign citizens who currently hold positions within a party.

3. Career Paths and Roles of Politicians with “Immigrant Background”

Generally the career of politicians with immigrant background is limited on the issue of immigration: this thematic relegation, characterized by the assignment of roles almost exclusively regarding immigration policies, arises from the political path typical for citizens with immigrant background, who, starting from their involvement in an association, deal with the issue of immigration; and it also arises from the politicization of this issue on which the right- and the left-wing fronts (and the latter even within itself) clash.

Although the interviewees complained about restrictions on access to decision-making positions, and despite the absence of regulations guaranteeing the presence of quotas dedicated to foreigners, *de facto*, in the political parties opened to foreign membership, there is no legal constraint that prevents them from holding even high-ranking positions, as the statutes allow access to leadership roles to party members.

The perception that the assumption of responsibilities within parties passes through selective mechanisms fluctuates between moments in which the feeling prevails that these mechanisms work in a discriminatory way against foreign citizens and moments in which the acknowledgement prevails that these mechanisms work also for Italians. Actually, the migrants themselves have the feeling that stressing the discriminatory mechanism would be inappropriate and counterproductive. The second generations, who have more direct access to the life of the party, are less likely to follow this type of reasoning.

Furthermore some relevant cases should be pointed out that seem to contradict the tendency towards thematic relegation and the existence of restrictions on access to important political offices: for example, Jean-Léonard Touadi, of Congolese origins, former member of the Italian parliament and also safety councillor at the Municipality of Rome, and Cécile Kyenge, of Congolese origins as well, the first Italian Minister of Integration.

4. Diversity inside Political Parties and Discourses on Diversity

The issue of diversity is being addressed, at least in rhetoric, by all political parties, especially in consideration of the fact that it plays a prominent role during electoral campaigns, when a strong polarization emerges around the issue of immigration, one of the main topics able to attract and move votes between left- and right-wing coalitions and within the coalitions themselves.

On the one hand, right-wing parties tend to minimize the issue of diversity (with the extreme case of the Northern League, which is against it): for these parties, in fact, the issue of diversity does not arise *a priori*, as one can vote only if one is an Italian citizen. On the other hand, left-wing parties have played a lot on the issue of diversity, even within them, allowing the establishment of favourable practices in this sense. The commitment of left-wing parties in favour of diversity materialized also in their support of some campaigns against racism and for the respect of diversity, such as: Racism is an ugly story (2008); I am not afraid (2009); Clandestine (2009); 24hrs Without Us (2010) and I am Italy (2012). Admittedly, however, rhetoric does not always correspond to the practical life within parties, where sometimes forms of discrimination persist.

5. Networks between Political Parties and Immigrant Communities and their Associations

The role of migrant associations and their relation with political parties is an open issue that confronts essentially two positions: on the one hand, there are those who consider migrant associations as important integration players and consider their strengthening as the fulfillment of a process:

We need to enhance the associations linked to their communities as they are the first contact bridge with the entire migrant world.

On the other hand, there are those who fear an excessive fragmentation, which does not promote integration and does not put the associations in a position to achieve political results:

Within the same community there are many associations and this is often an element that creates great division and conflicts in the community itself.

Beyond this attitude, which is not uniform, the weakness of migrant associations in Italy is admittedly due to a general lack of support and the consequent risk of remaining subordinate at a political level (with the notable exception of the Islamic associations, which have become very strong). Some associations are struggling more than others in establishing an instrumental relation with political parties, and on the other hand they feel that they are being exploited by parties, thereby creating among migrants an attitude of resentment against parties.

Although there has probably been a change with the second generations, in Italy the majority of foreign citizens that have become members of political parties come from associations, which as mouthpiece of the instances coming from the specific social category of migrants, are part of the groups of interest with which political parties must relate.

6. Recommendations for Political Parties

- Political parties should allow third-country nationals to become members without any restrictions and to hold inner-party positions.
- Political parties should not relegate politicians with a migrant background to roles exclusively regarding immigration issues.
- Political parties should promote the training of their members, including migrants, through the organization of seminars and workshops, as well as through party schools.
- Political parties should give strong public evidence of the respect and promotion of diversity expressed by members who are bearers of ethnic and cultural diversity.
- Political parties should establish an internal body, possibly made up of persons who are bearers of ethnic and cultural diversity, responsible for the control of non-discriminatory practices and the design of positive discrimination strategies.
- Political parties are called to recognize the migrant associations as relevant actors in the integration paths: they should actively support them, as well as establish and maintain an ongoing dialogue with them.

1. Dealing with Legislative Restrictions for Third-Country Nationals in Political Parties

For us party membership is like a marriage. It is treated as a sacramental union, of which we are reminded in different situations. If someone has been a member of three different parties, it is treated as a huge disadvantage. Party membership and promotion within a party structure have very negative connotations. This is a heritage of communism (...) where "political party" means factionalism. On the linguistic level, the term "party" is equal to corruption, power, and terror.

According to Article 11 of the Polish Constitution (1997) freedom of association in political parties is reserved for Polish citizens only. Therefore, from the formal and legal point of view TCNs are excluded from participation in elections and political party membership. Taking into consideration the low number of naturalised citizens in Poland and the fact that naturalised politicians are still rare, it seems that it is too early to speak about diversity in political parties. Currently in Poland non-Polish citizens are excluded from the membership of any political party.

2. Access/ Entry to Political Parties and Political Life in Parties

Politics might raise quite a few eyebrows in the neighbourhood. Strong political affiliation can be a disadvantage in contacts e.g. between councillors and community residents.

In Poland there are no large-scale parties except for the biggest one – PSL (Polskie Stronictwo Ludowe/Polish Peasant Party) – that has approximately 140,000 members. Such a situation is a heritage of the 45 year post-war, communist period. None of our interviewees could point out any particular program or procedure that introduces new party members into political party activities. They were convinced that structures existing in the parties and interpersonal relations allow new members to acquaint themselves with party activities. Interviewees classified as politicians with a migrant background stressed that political party membership is not a precondition for success at communal/municipal elections. Their view of the Polish contemporary self-governance system is not positive: in short – too much politics and too little care regarding constituency needs. However, others joined a political party when they realised that in order to implement their social visions it is better to be a part of a bigger structure.

3. Career Paths and Roles of Politicians with “immigrant background”

I have seen the effects of lack of medical care or its low quality. Therefore, this area of activity is the most important for me.

The motivation of so-called elected politicians with a migration background to become politically active in a party is often a consequence of their being recognised by local communities due to their professional position and social activities. Recalled MPs do not raise claims on behalf of the immigrants and do not refer to immigrants as potential supporters because immigrants' votes cannot provide political victory to naturalized candidates. To be elected they have to appeal to the Polish electorate for their support. Our partner organization, the Foundation “Our Choice” also underlined that these politicians

did not take part in the election as immigrants representing other immigrants, but as representatives of their local community who happen to be immigrants.

Nomination processes in parties are regulated by political party statute. Even in the case of new party members who are highly-skilled professionals some obstacles may appear. These obstacles are related to the resistance of longer-serving party members to newer ones. With regard to motivation: firstly, our interviewees pointed to a desire to make a real impact on social life at different levels, from the communal right up to the national level. Secondly, they came to the pragmatic conclusion that outside the party system it is much more difficult to have this impact. Thirdly, interviewees mentioned that during their previous activities they had experienced close cooperation with a certain party, so the decision on their formal access seemed to be a formalization of an ongoing situation and a kind of manifestation of their loyalty. Fourthly, activities undertaken in the party can be an area where the creative potential of interviewees is employed.

4. Diversity inside Political Parties and Discourses on Diversity

For example, when there are conflicts, someone suggests you: Remember that you were not born here, so you should just sit quietly.

The topic of the political participation of migrants is still waiting to find its place in public debate generally and in/among political parties specifically. There are various reasons for this. Firstly, the immigrant population in Poland is very small. Secondly, according to the Constitution Polish nationality is a precondition to active participation in political life in Poland. Therefore if the media show examples of naturalized politicians it is more to point to the extraordinary situation than to promote diversity in political parties or, more generally, in political life. Our partner organization also indicates that

in public debate, immigrants are regarded as 'visitors' whose stay in our country is probably temporary, so dealing with their problems is not a priority.

The political participation of immigrants as a particular category of residents in Poland receives no coverage in the media at all.

5. Networks between Political Parties and Immigrant Communities and their Associations

Discussion on networks between parties and migrant organizations where Poland is concerned is rather impossible. None of our interviewees could point out any examples of this. It is better to talk about co-operation of individual politicians with migrants. One should be aware that migrants' organisations are still very "fresh" in Poland and they are not strong enough to be recognised as partners by political parties. The year 2007 was a turning point for migrants' organisations, when financial support from the EIF was introduced to Poland. The EIF is still the main source of support for migrants' organisations in Poland. As a result, they work on a project basis and their activities chiefly depend on winning or failing to win funding in the European Integration Fund. It is a significant obstacle for their professionalization.

6. Recommendations

- The introduction of a broader scope of political rights for non-citizens in Poland should be preceded by a social campaign.
- Our partner organization, the Foundation "Our Choice" indicates that migrants in the immediate future could claim political rights, and especially voting rights in local elections.

The Foundation "Our Choice" states that

the number of TCN immigrants who live in large urban agglomerations who have a work permit and are EU residents or have a long- or short-term stay permit is continually growing. For them, the influence on the situation in the town where they live is becoming a very important issue and they are starting to claim voting rights at least at a local level. Local politicians can become promoters of immigrants' participation in the future if they believe that these immigrants can constitute their electorate. This is possible in cities such as Warsaw or Gdansk.

1. Access / Entry to Political Parties and Political Life in Parties

There are similarities in the majority of entry processes of the politicians and party members who were interviewed for the DIVPOL project. The most common aspect is the existence of a long experience of activism in associations or social organisations before entering the party, either as active members or as leaders of the organisation. Activism in political parties represents a second step of political activism taken by these persons, and a logical outcome of their previous social and political activism. This is mainly the case for social-democrat and left-wing parties in general. In addition, affiliation is often driven by mentorship and personal contacts inside the party. Persons of foreign origin are chosen for their social or community activism to take part in party activities on immigration, or are offered directly a position as candidate on a list. For party officers in charge of outreach activities, networking and talent spotting are ways to attract new skilled members who will be promoted in the party.

During [a] meeting, I met directly people of the party [...]. At that time, they were just building their Immigration sector and they told me: "We have immigrants here and we want to know what they think". [...] Before, I had not seen [the party] from that close. We talked for a year and I started to work. [Interview 5, party officer with foreign background]

Where political parties are concerned, most have developed outreach campaigns and structures dedicated to the affiliation and political activity of members with an immigrant background.

Outreach campaigns: Political parties are reluctant to target explicitly immigrants in their affiliation campaigns and claim that their "doors are open" to everybody on an equal footing. Nevertheless, party officers dealing with immigration and participation often attend activities and celebrations of immigrant organisations. They also organise meetings or invite association representatives to party activities. This is a way to generate immigrant affiliation. However, there does not appear to be a clear relation between a party's pro-migrant rights position and the level of immigrant affiliation to the party.

Training: Very little specific training of members with a foreign background has been organised by the parties. These members participate in ordinary training where it exists. Welcoming sessions about diversity or about party orientations have been organised in two parties.

Welcoming culture and party's incidence on the decision to affiliate: Contrasting experiences related to a welcoming culture in the party have been reported. It mainly depends on the way the person has entered the party – by themselves or co-opted.

Local branches of parties tend to be more difficult to integrate than immigration/diversity “safe” spaces. In general, people are required to adapt quickly to existing party structures and organisation, while this one is often not compatible with work or family life.

Party culture and the party’s view on immigration are important to take into account to bring immigrants closer to parties. Positions on immigrants’ rights as well as religion, language, economy or democratic values can be important criteria for both immigrants and the party in terms of affiliation.

2. Dealing with Legislative Restrictions for Third-Country Nationals in Political Parties

There is no legal restriction to the affiliation of foreigners in political parties in Spain, nor in party statutes. Foreigners are not allowed to create parties but can be members of existing parties, whatever their nationality, legal situation or length of stay. Only the People’s party restricts membership to authorised foreigners.

Other legal restrictions do affect the participation of third-country nationals in politics.

Right to vote and passive suffrage: Foreigners have neither the right to vote nor passive suffrage at national and regional levels. At local level, only nationals of countries which have signed a reciprocity agreement with Spain (n=12) have the right to vote.

Acquisition of citizenship and dual citizenship: Historical relations with some countries, especially Ibero-America, have led to the establishment of a favourable regime for citizens of these countries who apply for Spanish citizenship (two years’ residence instead of ten). However, the administrative complexity often adds years to the process. Similarly, Spain forbids dual citizenship in theory except for the citizens of these countries, but in practice many people manage to keep both citizenships.

3. Career Paths and Roles of Politicians with an “immigrant background”

Undoubtedly, the main obstacle for people with a foreign background is on the road towards **representation** and representatives with foreign origin are still rare. Only one senator and two members of the Madrid regional assembly originate from third-countries (TC). Even at local level, we estimate that councillors from TC represent 0.1 to 0.3% of the total. Several characteristics can be highlighted from the career paths of interviewed office-holders and candidates:

The importance of leadership: the “recruitment” on a list is often driven directly by the leader candidate whose views on immigrant participation seem to be determinant, especially when the presence of immigrant politicians in the assembly or position voted is unprecedented.

I was only a base member; I wasn't participating in any area of decision of the party or anything. But [the leader candidate] looked at the most significant and representative associations and he called me to ask me to go on his list, because he wanted a connection between the party and immigration (...). [Interview 6: politician with foreign background]

The role of participation structures: Participation structures of “diversity” members are sometimes entitled to propose names of candidates to the list makers to secure the presence of “diversity” candidates. However, the modalities of designation differ between parties and elections and the proposition is not binding for the list makers, nor does it guarantee the candidates to be in an eligible position.

Control of party officers and leaders over list making: Party officers still most frequently compile electoral lists, even if primaries or members’ votes have sometimes been implemented. Overall, members with an immigrant origin play no part and have little power over election committees. The lack of transparency of the process and the multiplicity of interests represented are obstacles to the promotion of new politicians with diverse backgrounds.

Politicians with an immigrant background relate contrasting **experiences as office holders**. Most feel that their position was valuable and recognized. They picture their role as mediating for immigrants’ interests and push this issue onto the general agenda. Some felt that they also represented “powerless” or “ordinary” citizens and tried to speak for them. Others, however, stressed that party politics was interfering with their ability to take action and felt powerless most of the time. Most politicians stayed in office only for a short time (one or two mandates).

4. Diversity inside Political Parties and Discourses on Diversity

As regards the internal organisation of the party in relation to diversity membership, we found that two tensions cross most party- and immigration association discourses.

Normal vs. Specific: There is a tension between the will that diversity members have to enjoy a “normalised” and career participation inside the party, with no difference made with other native members on the one hand, and the necessity for the party to adapt to diversity and to create specific structures of participation and recognition. Some parties have created spaces/working groups of participation for members with foreign background, which are diverse in their forms. One party created a foundation connected to the party, in which people and organisations participate according to their geographical area of origin. Another created spaces in the sector of participation which reflect members’ diversity (for example in terms of ethnic, sexual and functional diversity). They coordinate their efforts to push for diversity issues. In other parties, immigrants invest primarily the branch dedicated to immigration/citizenship policies. In general, these parties advocate for the “normalization” of immigrants’ participation and refuse to make a difference between their members in function of their origin. All parties underline that members with a foreign background are encouraged to participate primarily in

their closest local party structure as any other member, but many are often only involved in diversity sectors. Members also express a dilemma in participating in “diversity” spaces/groups. While they tend to be more welcoming, may accelerate promotions to positions or candidatures and tackle topics which often interest members with a foreign background, many perceive these structures as powerless and even segregated spaces. They also fear that their other talents or personal interests may not be recognized.

Visibilisation vs. Internal recognition: The promotion of diversity membership and representation also follows different paths and two dimensions have frequently been mentioned. On the one hand that the staff, politicians and membership of the party should reflect the diversity existing in society in quantitative terms and in all spheres of power. It is assumed that a “critical mass” of members and staff will help equalise participation and give equal opportunities to diverse members to access offices. On the other hand, it was stressed that politicians with a foreign background should be in visible public positions. The assumption is that renowned diversity politicians make it possible for others to identify with them and arouse political participation. Parties address these issues differently. TCN and diversity members are clearly under-represented in areas of power as well as in the membership base. Even if participation spaces/groups are a way to recognize the internal diversity, make it visible, and advocate for the diversification of the organisation, they fail in influencing the main areas of power. In addition, there is still no prominent politician with a foreign background in Spanish politics. The 2011 local elections introduced a novelty when the two main parties made visible their candidates with an immigrant background and organised meetings to introduce them. Nevertheless, it is often underlined that the lack of a public figure with diverse background remains an obstacle to immigrants’ political participation. At the same time, strategies of visibilisation are suspected of being a way to gain immigrant voters’ support without really diversifying the party. While associations recognise that the lack of a public figures is a problem, they also feel that most immigrant candidates and politicians are being played by party executives.

5. Networks between Political Parties and Immigrant Communities and their associations

Networking is often done through meetings, participation in celebrations or participation in pro-immigrant social movements. For associations, relations with parties lead to tricky situations. Their identification with one party can lead to a deterioration of their resources when a new party enters government (cut in budgets and subventions, exclusion from consultative bodies). They thus condemn clientele relations that political parties try to establish, but they recognise that associations often accept these arrangements because they fear being left out. Clientele relations in the politics of countries of origin make it also difficult to perceive some practices as abnormal, such as trading votes for services or subventions. Immigrant organisations mention other challenges, such as the fact that many immigrants are still more politically active towards their countries of origin.

6. Recommendations for political parties and policy makers

Regarding participation in political parties

The study shows that there is an **increasing awareness of political parties** about the importance to promote the membership and participation of persons of foreign background. The creation of “**safe**” **spaces** is an interesting tool to encourage participation. However, misuse of this tool leads to greater discrimination towards foreigners and diversity members. We then recommend that:

- The spaces of participation **must not be segregated** from other spaces of the political party. Their members have to be represented in the executive boards of the party. They should also be encouraged to participate in other spaces not related to immigration, according to their interests and talents.
- Political parties have to **improve the way new members are welcomed in the local constituencies**, adapt the organisation of tasks and meetings to allow workers and parents to participate, ensure the equal participation of under-represented groups to the different tasks, meetings and decision-making, and grant new members appropriate training.

Regarding candidates selection processes

Candidate selection is one of the key roles of political parties in a democracy. Spanish political parties have to take a step forward to ensure that diversity members and immigrants are represented in eligible positions in the lists. **Diversifying selection committees** should be a priority. If this cannot be realised through existing processes, then a quota system should be considered to ensure equity.

It is commonly admitted that political parties face a crisis of legitimacy and representation in current democracies. To ensure better representation, including under-represented groups such as immigrants and persons with a foreign background, most stakeholders call for a **democratisation of parties** (such as open lists, primary elections, collegiality and transparency of decision processes). Even if these processes may have a positive impact on making the party closer to the citizenry – and immigrants – they do not lead to more diverse representation. Therefore, **the aim to represent ethnic diversity should not be forgotten in this process.**

In particular, counting on **strong inner networks** is the most important factor for a successful career inside the party. Immigrants and ethnically diverse members often lack those organised networks. Any initiative of political parties and civic organisations to strengthen their networks would benefit the representation of diversity.

Regarding legal obstacles to participation

Independently of political parties, it is important that Spanish institutions encourage the political participation of foreigners by, in particular, allowing the right to vote to

residents and by ensuring that persons with a foreign background are represented in political institutions.

Katarina Bivald

Tyra Hertz

Martin Qvist

Maritta Soinen

Stockholm University

SWEDEN

1. Dealing with Legislative Restrictions for Third-Country Nationals in Political Parties

The legal framework strongly favours the political participation of migrants in Sweden. Differences in formal rights between citizens and non-citizens with permanent residence permits are held at a minimum. Most important for political participation is that foreign citizens with a minimum of three years residence have the right to vote, and be elected, in municipal and regional elections. Only Swedish citizens, however, are entitled to vote in the national parliament elections. Another favourable factor is that according to the Swedish Citizenship Act of 2001 it is possible to hold dual citizenship. While it is likely that these formal rights have had a positive impact on political participation among migrants, it is also important to note that migrants are still consistently under-represented in parliament as well as in regional and local councils. Hence, there are other more informal barriers to be taken into account.

2. Access/Entry to Political Parties and Political Life in Parties

Despite the lack of formal barriers to accessing political parties, there are still informal factors that make it more difficult to access a political party as a new citizen. One possible reason may be found in parties having a larger proportion of people with an immigrant background. Here, the barrier is not so much to their being nominated or elected, but recruited as members and active participants in the first place. This image is confirmed in the shrinking membership base of many political parties: many political parties have general challenges in recruiting members, and many parties acknowledge they are particularly weak when it comes to reaching people with an immigrant background. Of course, the shrinking membership base also represents a possible strong incentive for political parties actively to try to reach new groups and recruit members from different segments of society.

For some, the role of language represents a possible barrier. Not only do newly arrived immigrants have to learn a new language, the nature of party political work requires the ability for members to “weigh their words”, to understand subtle differences and adapt to the cultural milieu of the party organization. When difference is seen as a strength, the party opens up to the participation of more recently arrive migrants, making it possible for them also to develop the personal connections needed

eventually to be elected as a Member of Parliament. When it is not, people are likely to stop trying and become active somewhere else.

When asked about possible barriers to becoming active in a political party, the single most common response was: “the many meetings”. Attending several meetings a week – just for the internal party work – is difficult if you’re establishing yourself in a new country, are in the middle of a career or have children. The fact that the meetings are sometimes heavily influenced by local informal structures and exclusionary practices further exacerbates the problem.

3. Career Paths and Roles of Politicians with “immigrant background”

Contrary to what might have been expected, the people we interviewed did not feel that their migrant background had been capitalized on in order for the party to reach new groups in an impending election. Outreach potential might be important later on, during an election campaign, but it was the internal connections detailed above that were seen as paramount to becoming a nominated candidate. The election committees themselves reasoned around the importance of having networks within more groups in society, but since they still acknowledge that their role is often about weighing internal party interests against each other, this confirms the internal focus of nomination processes. This internal focus of the nomination processes might hinder the election of candidates with their strongest support outside of the party (for example, through work in non-party political non-governmental organizations) and prevent strong support from different ethnic groups from being considered an advantage for the party.

Another factor identified is the importance of personal networks, and the informality of their nature. The networks mentioned were described as “having friends”, connections established during many more or less informal meetings over a long period of time, either from long service at the local level or a long time within the youth organization. It could prove difficult for people to gain access to the political party, and may discourage some from trying if you have to have been active for years to be nominated for a position.

It is a strong recommendation of this report that some sort of “safety measures” for a minimum level of representation is introduced with regard to immigrant background, similar to those regarding gender. The use of internal party quotas for women over the last fifteen years and their subsequent widespread acceptance is an important experience to draw from. This is especially important when the influence of the election committee is limited by formal or informal practices, limiting their ability to look at the entire list.

4. Diversity inside Political Parties and Discourses on Diversity

The Members of Parliament represent the successful cases. From these, however, it is possible to discern some possible barriers. The factors representing favourable conditions for our cases may in other cases hinder the participation of people

with migrant background. One such factor is the importance placed on individual personalities and traits. Explaining their success in terms of their own personality – not being a person who gives up when faced with resistance, for example – may undermine the ability to consider structural problems or explanations. This individual focus was also observed when describing support from other people – individuals who nominated them and encouraged them to accept the nominations.

All parties agree that diversity is important when it comes to representation and participation. It relates to issues of legitimacy – for the political system and the specific party, justice, and utility. That diversity is the official norm for the party and unanimously seen as an advantage is clear. Paradoxically, this can perhaps lead to reluctance to be aware of instances of racism and structural barriers within the party. While all parties agree that diversity needs to embrace gender, age and immigrant background, immigrant background was seen as the most problematic. The obvious example is the reluctance to organize around immigrant background within the party, or to acknowledge the need for it. When talking about diversity, it was more common to speak of gender or age as an example of it.

Having networks that encourage, support and profile candidates with immigrant background similar to those for women, can perhaps address the challenge of simultaneously advancing diversity as a norm and acknowledging instances of racism. One example is the immigrant committee of the Social Democrats in Stockholm. Its organizational strength ensures that it can both influence political policy and the number of representatives with immigrant backgrounds. In preparation for the upcoming election it did so by co-operating with the Youth organization, leading to local quotas not only for women (which is a nationally set guideline), but for young people and people with immigrant background as well (25 % of people under 35 on the list, 25 % with immigrant background).

5. Networks Between Political Parties and Immigrant Communities and Their Associations

Immigrant or ethnically based associations represent an important way for political parties to reach groups they have traditionally been weak in targeting. However, our interviews suggest that political parties seldom utilize ethnic associations. This is a cause for frustration in many ethnic associations in Sweden. They have the networks the political parties need, and they already do a lot of work when it comes to educating and encouraging their members to learn more about Swedish politics. And yet they feel political parties are slow to respond to invitations, largely uninterested in co-operation and failing to sustain any co-operation over time. While this is expressed in terms of frustration, it is also in a way hopeful: it shows that ethnic associations want to take an active role when it comes to politics, a commitment that political parties can in time better acknowledge and channel.

6. Recommendations to Political Parties

These recommendations are based on the conclusion from the DIVPOL project in Sweden. It includes interviews with political parties and with ethnic associations and a workshop with the political parties.

Acknowledge the problem

All political parties interviewed in the project agree that diversity is important. Paradoxically, this can perhaps lead to reluctance to be aware of instances of racism and structural barriers within the party. The obvious example is the reluctance to organize within political parties based on immigrant background (as compared to e.g. gender or age).

Increase cooperation with ethnic associations

The ethnic associations interviewed in this project are all willing and able to work as an intermediate link between their members and the political parties; organizing meetings, translating information etc.

Ethnic associations are an enormous though underused resource for the political parties.

Establish networks

Networks within the political parties are vital for increased political representation. This is partly because networks in general are so important, for nominations, elections etc. These informal networks take time to establish, and having semi-formal networks for support, training and exchange of experiences can strengthen diversity.

Have safety measures for representation

It is a recommendation of this report to establish some sort of safety measure for representation, similar to those based on gender. This should not be interpreted as a need for formal quotas, although one party has successfully employed them. As with gender, these safety measures can be different in character and formality.

Com a globalização e as migrações internacionais as sociedades europeias estão a tornar-se substancialmente mais diversificadas. Esta tendência gera novos desafios para as democracias europeias que precisam de integrar cada nova geração nos seus sistemas políticos. Os partidos políticos têm um papel central neste processo. Enquanto organizações depositárias dos poderes legislativo e executivo, os partidos têm a responsabilidade de incorporar a diversidade nas suas estruturas. A participação dos imigrantes nas políticas dos partidos é crucial tanto para os imigrantes como para a coesão democrática das sociedades a longo prazo.

Contudo, os partidos políticos ainda se debatem com estas questões. O que podem eles fazer para aumentar a participação dos imigrantes? Que barreiras precisam de ultrapassar? Que argumentos devem ser dados em prole da diversidade?

No projeto DIVPOL cerca de 250 políticos e representantes de organizações de migrantes de sete Estados-membros foram entrevistados para explorar os fatores que favorecem ou desfavorecem a diversidade nos partidos políticos.

