

Jesús García Cívico*

La integración social de la persona inmigrante en España: Norma y realidad**

The social integration of an immigrant in Spain:
Policy and reality

A Integração Social do Imigrante na Espanha:
Norma e realidade

Revista LOGOS CIENCIA & TECNOLOGÍA ISSN 2145-549X,
Vol. 2, No. 1, Julio - Diciembre 2010, pp. 25-40

Resumen

Bajo un título un tanto ambicioso, este trabajo aspira sólo a la más modesta pretensión de recoger algunas de las principales contradicciones que creemos se hayan tanto en el propio marco normativo que regula

Fecha de recepción del artículo: 15 de junio de 2010.
Fecha de aceptación del artículo: 7 de septiembre de 2010.

* Doctor en Filosofía del Derecho. Profesor, Departamento de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas, Universitat Jaume I de Castelló (España). Investigador del Centro de Investigación de la Efectividad de los Derechos Humanos (CIDEH). Correo electrónico: cívico@dpu.uji.es.

** Este trabajo se inscribe en dos proyectos de investigación: (1) CONSOLIDER INGENIO 2010, Ministerio de Ciencia e Innovación. (2) HURI AGE «El tiempo de los derechos» CSD2008-00007, coordinador responsable Gregorio Peces-Barba, Universidad Carlos III de Madrid. Asimismo, se beneficia de la estancia de investigación en agosto de 2010 en el *Max Plank Institut für ausländisches Recht und Öffentliches Recht* de Heidelberg (Alemania), a cuya dirección y personal agradezco su ayuda y amabilidad.

e informa el proceso de integración de la persona inmigrante en España, como en el contraste que resulta de los principios enunciados en la política de integración española y la realidad de un discurso político que parece mostrar, si no incoherencias, sí determinadas reservas con algunos puntos sobre los que cabría pensar se había llegado ya a un consenso. Se apunta, por último y en líneas generales a un modelo de medición entre la norma y la realidad, no sólo formalmente respetuoso con el marco de derechos fundamentales, sino también coherente con las exigencias que se derivan de conceptos como el de ciudadanía inclusiva e integración cívica de acuerdo con distintos dictámenes de la Unión Europea.

Palabras clave:

Indicadores, Integración social, Inmigración, Marco jurídico español.

Abstract

Despite of the wide tittle of this article, it deals just with the more modest pretension to gather some of

the main contradictions in the normative and juridical framework on the process of integration of immigrants in Spain. This work shows the contrast between the main principles and rules contained in the juridical spanish framework on social integration of immigrants and the real political speech as well as some social facts that seem to show, if not incoherences, yes certain reservations with some points of agreement. It proposes, finally the main lines of a model of measurement the effectiveness of the social integration, that is, the distance between norm and reality not only related to the formal respect to the fundamental rights but also coherent with the requirements of the inclusive citizenship and the civic integration according to the European Union Framework of Integration.

Key words

Indicators, Juridical Spanish Framework, Immigrants, Social Integration

Resumo

Sob título um tanto ambicioso, este trabalho aspira a mais modesta pretensão de recorrer à algumas das principais contradições que tem-se tanto no próprio marco normativo que regula e informa sobre o processo de integração do imigrante na Espanha, como no contraste que resulta dos princípios enunciados na política de integração espanhola, bem como a realidade de um discurso político que parece mostrar, sem incoerências, com determinadas reservas em relação à alguns pontos, sobre os quais caberia pensar se já se havia chegado a um consenso. Nota-se, finalmente, em linhas gerais, um modelo de avaliação entre a norma e a realidade, não apenas respeitoso com o marco dos direitos fundamentais, mas também coerente com as exigências decorrentes de conceitos como cidadania inclusiva e integração cívica de acordo com os distintos ditames da União Européia.

Palavras chave

Indicadores, integração social, imigração, marco jurídico espanhol.

INTRODUCCIÓN

Desde fechas más o menos recientes, la cuestión de la integración social de la persona inmigrante se ha convertido en España un asunto de enorme interés y en objeto de análisis no sólo de sociólogos y teóricos sociales en sentido amplio, o de distintas asociaciones civiles, foros y ONGs comprometidas con la situación de la persona inmigrante en la sociedad de acogida, sino también de juristas interesados en la cuestión de

la efectividad, o por decirlo en términos menos necesarios de puntualización, en la cuestión del alcance real o la realidad de las normas.

Si la sociología se centra en la constatación de cifras, hechos o factores sociales sobre la forma en que se produce la integración, y desde las distintas asociaciones civiles concernidas se apela a la solidaridad o a unos corolarios morales y axiológicos in abstracto, para estos últimos, para los juristas, la cuestión de la integración es relativa a los derechos –de reconocimiento y práctica para ser más exactos (García Añón, 2003, pp. 349-392)– y en ese punto y si se adopta una perspectiva realista, la distancia entre el tenor de la ley y la realidad de la integración social de la persona inmigrante por ella afectada resulta doblemente importante.

Ello es así porque, en general, las normas que afectan a la integración de personas en particulares situaciones de vulnerabilidad buscan regular un orden de cosas inaplazable. De otro lado resulta importante porque no resulta difícil afirmar que la integración social de la persona inmigrante pasa por el reconocimiento de una serie de derechos sociales (Añón, 2004, pp. 17 y ss.; Añón, 2000, pp. 148-191) que en la medida en que tienen que ver con la satisfacción de necesidades básicas funcionan como un prius ontológico necesario tanto para el desarrollo de una vida digna en el plano socioeconómico y de la salud, como para el ejercicio inmediato o posterior de derechos civiles y políticos.

Son los políticos, una serie de derechos a menudo desconsiderada por los poderes públicos, pero una serie de derechos al fin y al cabo y como habremos de argumentar luego, que son imprescindibles si se quiere hablar de una auténtica integración donde la participación en el ámbito público resulta básica si interpretamos la integración como inclusión, esto es como reverso de la exclusión. No obstante, la realidad de la política legislativa y de la pragmática política, la realidad del discurso y también la de la aplicación y alcance de las normas que han de ver con la integración social de la persona inmigrante, y en general, la efectividad de las normas que informan dicho proceso deja entrever, no pocas contradicciones con los grandes principios contenidos en los enunciados normativos sobre la integración.

El objetivo de este trabajo es apuntar algunos de los principales desencuentros entre los principios enunciados en el marco jurídico que rodea el proceso de integración de la persona inmigrante y la realidad de

dicho proceso. Algunas disonancias, por así decirlo, entre el contenido axiológico positivado en nuestros principales instrumentos jurídicos y los obstáculos derivados de cierta inercia reduccionista presente a menudo tanto en la aplicación de la ley como en la pragmática y el discurso político que afecta a la integración. En lo que sigue, sugeriremos también a grandes rasgos las líneas generales de una forma de evaluar la distancia entre la norma y la realidad de la integración social de la persona inmigrante en nuestro país.

1. LA AMBIVALENCIA POLÍTICA Y NORMATIVA SOBRE LA INTEGRACIÓN

La primera de esas disonancias a las que aludíamos arriba, las que se dan entre los principios y valores que informan el marco jurídico que afecta a la integración y la realidad de este fenómeno, es lo que podríamos denominar ambivalencia política y normativa. Aunque esa ambivalencia sea predicable en general de la política europea sobre la gestión de los flujos migratorios, por razones de espacio (y de solvencia) nos limitaremos al caso español.

Como es de sobra conocido, España se convirtió desde hace más de dos décadas en un país de acogida. Un importante hito legislativo en la regulación del fenómeno migratorio se dio con la Ley orgánica (LO) 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social que contenía no pocas referencias al carácter valioso de la integración.

No sería justo un juicio sobre la evolución del marco jurídico que afecta a la integración (entendido éste en sentido amplio) que no destacara los distintos esfuerzos normativos encaminados a procurar un escenario que favoreciera dicho proceso. Entre estos, y en relación con la lucha frente a la exclusión, los esfuerzos derivados del Consejo Europeo de Laeken y el programa de Acción comunitario para fomentar la cooperación entre los Estados miembros para la lucha contra la exclusión social aprobado por Decisión N° 50/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de diciembre de 2001, la elaboración por nuestro país de los planes requeridos, así el I plan Nacional para la inclusión social del reino de España (2001-2003); II Plan Nacional (2003-2005); III Plan Nacional (2005-2006) y IV Plan Nacional (2006-2008); o en el ámbito específico de la inmigración el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010.

Recientemente se han dado también pasos positivos, como los que creemos significan, tanto el Fondo de Ayudas para la integración de los inmigrantes, como la adopción de convenios bilaterales con diferentes países emisores en aras del reconocimiento de mecanismos de reciprocidad que permitan el ejercicio del derecho al sufragio en el ámbito municipal.

Igualmente cabe destacar lo que se suele denominar "legislación penal antidiscriminatoria", el esfuerzo por incluir en el código penal (CP) de 1995 una serie de delitos y agravantes, que recogían la sensibilidad del legislador hacia importantes obstáculos para la integración, como son la discriminación, el racismo o la xenofobia. Entre estos la interpretación y aplicación por los juzgados y tribunales del orden penal de la circunstancia agravante del art. 22.4 CP (en el aspecto específico de la discriminación racial o étnica) y de los delitos de discriminación laboral (314 CP); provocación a la discriminación y al odio (510.1 CP) y difusión de información injuriosa agravada por su naturaleza discriminatoria (510.2 CP); denegación discriminatoria de prestación en el ámbito público (511 CP) y privado (512 CP); y asociación ilícita que promueve la discriminación (515.5 CP).

Como se ha recordado (Miravet, 2010), estos delitos específicos y la agravante del 22.4, no agotan el elenco de normas que, desde 1971 (más concretamente, desde la reforma de 1973), pero en especial desde la entrada en vigor del nuevo CP de 1995, han ido agregándose a tal legislación penal antidiscriminatoria, un complejo normativo que ha respondido a la necesidad de articular una reacción penal diversificada frente a las vulneraciones graves del principio de igualdad, en concreto aquellas que tienen su origen en la diferencia racial o étnica o en la nacionalidad de las víctimas.

No podemos dejar de señalar, ya que hablamos de la distancia entre la norma y la realidad, la escasa repercusión en términos de eficacia de una legislación que sin embargo, creemos, cumple al menos, una importante función simbólica, en el mejor sentido de la expresión. Sin embargo, en los últimos años, Amnistía Internacional ha instado al Estado español a poner en marcha un plan integral de lucha contra el racismo en los ámbitos nacional, autonómico y local que incluya medidas de todo tipo (político, social, educativo, de sensibilización...) para luchar contra actos y actitudes racistas, xenófobas, antisemitas e islamofóbicas, así como manifestaciones de rechazo generalizado de los inmigrantes.

Como últimos ejemplos de esta primera relación, por supuesto no exhaustiva, de los esfuerzos y garantías, en el haber, por así decir, del marco jurídico desde el que sería posible mejorar la realidad del proceso de integración hemos contado con importantes sentencias que declararon en su día y como habremos de ver a continuación, la inconstitucionalidad o nulidad de determinadas restricciones a derechos fundamentales de personas inmigrantes operadas, precisamente en sede legislativa en relación con las leyes que afectan a la inmigración.

En definitiva, en España contamos con un marco no siempre coherente ni progresivo, pero con una serie de principios que, enunciados en textos normativos y por tanto vinculantes, al menos deja ver cierta intención de darnos una suerte de modelo de convivencia democrático y garantizar la posibilidad de un proceso de integración que debería incluir a la persona inmigrante a través del reconocimiento de un catálogo básico de derechos y libertades fundamentales.

Aunque, si seguimos con este breve recorrido histórico la primera sucesión de reformas legislativas de la LO 4/2000 de 11 de enero de 2000, modificada por la LO 8/2000 luego por la ley 11/2003 y la LO 14/2003 empezaba a resultar ya y por sí sola un buen indicador de la forma poco coherente y un tanto errática de afrontar el desafío (que no problema) de la inmigración. Las declaraciones de inconstitucionalidad sin nulidad (STC 236/2007) respecto a las restricciones efectuadas en 2003 de los derechos de reunión asociación y sindicación) y de nulidad (STC 259/2007) respecto de la restricción del derecho de huelga del Tribunal Constitucional, venían a corroborar en general la falta de progresividad en lo que afecta al contenido de derechos y libertades que favorecen la integración, y en concreto, particulares aporías en relación con derechos fundamentales en la regulación del fenómeno migratorio.

El 26 de junio de 2009, se aprobó la cuarta reforma de Ley de Extranjería en ocho años, que entró en vigor el pasado mes de diciembre. Sobre los (nuevos) cambios, se ha dicho de esta ley que el objetivo principal es perseguir la inmigración irregular, y no la acogida humanitaria, pero concretamente vuelven a aparecer restricciones de derechos, así la estancia máxima en un centro de internamiento sube de 40 a 60 días, se endurece la regulación de reagrupación familiar y se le ha criticado que los nuevos derechos que recoge se debe sólo a la obligación institucional de hacerlo, de acuerdo con

las normas europeas y las sentencias constitucionales de 2007 ya aludidas.

A pesar de algunos avances significativos, como los planes específicos que nuestro país fue cometiendo desde 1994 o de diferente forma, las sentencias constitucionales de 2007, los obstáculos que presenta la cuestión de la integración deben mucho a la ambivalencia en el enfoque con el que se ha ido acometiendo desde el principio, la gestión del fenómeno migratorio. (ESPACIO)

Junto a los vaivenes de esta legislación, la ambivalencia ha venido sobre todo en el plano de la realidad política y en la falta de coherencia de no pocos de los discursos políticos favorecedores de un clima de opinión propicio a las restricciones de derechos y por ende obstaculizador de un proceso de integración que corría de paralelo.

Así, por ejemplo, por el intermitente, paralelo y xenófobo discurso sobre identificación entre inmigración y delincuencia, la apelación a la coyuntura del así llamado "mercado laboral", el enfoque reduccionista de la política de contingentes por los empleadores potenciales, la visión del inmigrante como "trabajador extranjero", la regulación restrictiva de la cuestión del reagrupamiento familiar, y un largo etcétera al que habría de añadir la forma en que la intervención penal en materia de extranjería intensificó notable y precisamente al abrigo de la LO 11/2003 de 29 de septiembre de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de extranjeros, esta visión un tanto esquizofrénica, acabando el pretendido refuerzo de la tutela de los ciudadanos extranjeros por poco menos que criminalizar el entorno del inmigrante y en todo caso favorecer o alimentar las actitudes racistas y xenófobas (De Lucas, 1994a, pp. 96-123; De Lucas, 1994b, pp. 96-123; De Lucas, 1996, pp. 167-197).

Más recientemente, la crisis financiera y la disminución de oportunidades de empleo en España además de haber desacelerado el fenómeno migratorio y puesto de manifiesto, algunas obviedades que no solían aparecer en el tratamiento mediático (Álvarez Gálvez, 2009, pp. 61-80; Igartua y otros, 2005, pp. 239-246) de la cuestión, así y básicamente que la persona inmigrante también abandona nuestro país, habrían sacado a la luz, o puesto en entredicho, otra vez, la coherencia, cuando no la seriedad con la que los mismos poderes públicos se habrían tomado en realidad los principios que informaban el proceso de integración.

De esta forma y desde que a finales de 2008 se hicieran públicos los proyectos de reforma de la Ley de Asilo y Refugio, y de la Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, (la llamada "Ley de Extranjería" que finalmente entró en vigor en 2009, la gestión de los efectos de la crisis en relación con la presencia de personas inmigrantes sobre la piedra angular de la protección de los "nacionales" y el fomento de medidas de "retorno"¹ de personas inmigrantes en situación de desempleo mostraban una vez más la realidad de una voluntad política que parece guardar importantes reservas, por decirlo así, sobre todo un conjunto de derechos, valores y principios positivados en no pocos documentos de nuestro ordenamiento jurídico, pero también y en lo que nos interesa, sobre los más elementales principios de la integración.

Como ponía de manifiesto Javier de Lucas, en realidad la última reforma de la ley, "supone un recorte más que preocupante que afecta a derechos básicos –fundamentales– de los inmigrantes y envía a la ciudadanía española un mensaje que puede tener efectos estigmatizadores" (De Lucas, 2009, p. 117). Si atendemos a la realidad, los inmigrantes son, junto con los jóvenes, las principales víctimas de la destrucción de empleo propiciada por la crisis económica, ya que muchos de ellos trabajan con contratos temporales que no se renuevan. Cerca de un millón de inmigrantes acababa en 2010 en situación de desempleo, según se desprende del Anuario de la Inmigración en España 2009, presentado por la secretaria de Estado de Inmigración y Emigración.

En lugar de un mensaje de contenido social que ampliara el concepto de "nosotros" hacia todos los que padecían los efectos de dicha crisis, un mensaje de acuerdo a las más elementales exigencias (morales pero también jurídicas) de la igualdad, el ambiente político real desde la pre-reforma se ocupó de lanzar un mensaje nacionalista (en términos de defensa del trabajador "nacional"), reductivo (se volvía a insistir en la coyuntura del mercado de trabajo –en las necesidades económicas del país– como piedra angular del proceso de integración) y discriminador, así se venía a identificar (otra vez) a la persona inmigrante como una suerte de pieza fungible (desechable) en la maquinaria de la economía.

1 En 2008 el Gobierno anunció que pagaría la totalidad de la prestación de desempleo en dos plazos (el 40% en España y el 60% en el país de origen), a aquellos inmigrantes que se queden sin empleo, como contrapartida el inmigrante debía renunciar a sus permisos de residencia y de trabajo y no volver a España en tres años.

De lo visto hasta ahora, cabe retener, pues, tanto el relativo zigzag de la mal llamada "Ley de Extranjería" en lo que toca a derechos fundamentales y por tanto a la cuestión de la integración, como una cierta inercia política, en la práctica, en la realidad, a desconsiderar principios y valores positivados en el marco jurídico que deberían informar el proceso de integración.

Si este hecho es algo a lamentar por sí mismo, quizás es más lamentable por el clima de inseguridad que genera y que se traduce no sólo en un obstáculo para el proceso de integración social de la persona inmigrante (Bergalli, 2001, pp. 213-248), sino también y no pocas veces en falta de eficacia (entendida la eficacia como "material", "sociológica", "externa" o "fáctica", la vinculada con aquellos efectos reales que consigue una normativa en correspondencia a los fines de quien la ha producido²) de muchas otras normas, que considerábamos en el haber en materia de integración del ordenamiento jurídico español.

Creemos, pues, que uno de los principales obstáculos en el proceso de integración debe situarse en primer lugar en esa ambivalencia normativa. No es éste sin embargo, el único escollo. Como habremos de insistir más adelante, el enfoque reduccionista (explícitamente declarado) que venía a identificar al inmigrante como "mano de obra" y por tanto a priorizar la cuestión de la coyuntura del mercado laboral en la gestión de los flujos migratorios es otro de los concretos obstáculos que permiten cuestionar la seriedad con la que se trata la cuestión de la integración social de la persona inmigrante en nuestro país.

La progresiva ampliación de los países de emisión así como la variedad en los motivos y factores de la propia migración y por tanto también la heterogeneidad del perfil cultural y económico del inmigrante llevan mostrando desde hace años que el fenómeno migratorio no tiene (si alguna vez lo había tenido) un significado meramente económico como el que parecía informar cada una de las reformas legislativas.

Junto a los obstáculos derivados de esa estrecha (e interesada) visión de la migración, se han ido produciendo en nuestro país, no pocas controversias que parecían zanjadas con el reconocimiento de los dere-

2 Más ampliamente, la eficacia externa o sociológica hace referencia a la capacidad de la norma para motivar conductas, para producir actos coactivos dirigidos a garantizar el cumplimiento en defecto de su observancia y para organizar la vida social (Hierro, 2003).

chos fundamentales de nacionales y extranjeros en pie de igualdad (con las excepciones del sufragio y al acceso a la función pública), así las relativas a la libertad religiosa (el “problema” del velo islámico) y otras relacionadas con diferencias culturales, así también recientemente la negativa de varios municipios a empadronar a sus extranjeros sin papeles ha abierto un nuevo frente en torno a la inmigración³, por no hablar de los datos sobre incremento de actitudes de rechazo de la persona inmigrante según el informe de 2009 en la encuesta de Actitudes hacia la inmigración realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)⁴.

Todo ello sigue provocando un marcado desajuste entre unas políticas que priman las condiciones de acceso a partir de las necesidades laborales y la coyuntura económica sobre las condiciones y estado de la integración, a pesar de que ésta, la integración, ya ha pasado a ocupar no pocas páginas de la literatura jurídica tanto europea como española. Dedicemos, pues, unas líneas al tratamiento normativo de la integración.

2. LA PROMOCIÓN NORMATIVA DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LA PERSONA INMIGRANTE

Sobre el marco jurídico y las normas relativas a la integración, y dada la pertenencia española a la Unión Europea, cabe recordar que la promoción de la integración social de los inmigrantes se incorporó explícitamente como un aspecto intrínseco de la estrategia global de la Unión a partir del Consejo Europeo de Lisboa y Niza en 2000. El establecimiento de una política común europea para la integración de los inmigrantes encontraba un nuevo marco en el Título V del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión que la dota de

una base legal (artículo 63 bis 4, nuevo artículo 79.4) para desarrollar medidas legislativas comunes que fomenten y apoyen la acción de los estados miembros en la integración de nacionales de terceros países.

Asimismo, tenemos el Dictamen 365/2002 del Consejo Económico y Social Europeo sobre el concepto de integración cívica, y en nuestro país, hay igualmente referencia explícita a la integración de la persona inmigrante en la ya citada LO 4/2000 y en cada una de sus reformas legislativas hasta la reforma por LO 2/2009 –cabe recordar que su nombre no es el de Ley de Extranjería, sino de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social⁵–.

La cuestión de la integración social de la persona inmigrante pasó a formar parte de la agenda política europea, pero también de la literatura académica. Se pusieron de manifiesto distintas concepciones y prácticas de integración (Torres, 2010), asimismo el carácter dúctil y poco pacífico del término permitía objeciones acerca de la amenaza de asimilacionismo (Todd, 1996) y aculturación bajo una suerte de hegemonía cultural a menudo, como se decía, un precio a pagar por la igualdad de trato), igualmente ese carácter no unívoco de la integración permitía distintas alternativas terminológicas, tales como acomodación, inclusión, en los trabajos de Harper o Zapata-Barrero entre muchos otros⁶.

No es posible resumir siquiera a grandes trazos el contenido de las principales reflexiones a ese respecto, permítasenos únicamente recordar algunos presupuestos y acuerdos sobre el significado de la integración. A pesar de las dificultades a la hora de obtener un consenso sobre qué es una integración exitosa, la literatura académica en España viene a coincidir en una serie de presupuestos materiales y procedimentales. En primer lugar, es posible convenir en que la integración social forma parte de una política de integración más general. Como recogen Nair y De Lucas en diferentes lugares (De Lucas, 2001, pp. 11-27; 2002, pp. 32-36), los aspectos básicos que debe incluir una política de integración son: una gestión de flujos migratorios, una política de cooperación con los países de origen y una política de integración social.

3 El apunte en el padrón, un registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio, suele decirse que constituye para numerosos inmigrantes la llave de acceso a derechos como la sanidad y la educación; y procede con independencia de que tengan o no residencia legal en el país. Sin embargo, se trata también de una obligación establecida por ley, así el artículo 15 de la Ley de Bases del Régimen Local obliga a toda persona que viva en España a inscribirse en el padrón de la localidad en la que resida. Igualmente el artículo 6 de la Ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros establece «la obligación de los ayuntamientos a incorporar en el padrón a los extranjeros que tengan su domicilio habitual en el municipio». Concretamente los casos se produjeron en el Ayuntamiento de Salt (Girona) que no empadronaba a inmigrantes con visado de turista en vigor. También los municipios tarraconenses de Reus y Tortosa pusieron problemas al empadronamiento, tanto de españoles como de extranjeros. Pero los últimos casos más sonados han sido en Torrejón de Ardoz en Madrid, y Vic en Barcelona. Este último, sin embargo, dio marcha atrás en su negativa a empadronar a sin papeles tras ordenárselo la Abogacía del Estado.

4 Estudio No. 2773, mediante convenio con el Ministerio de Trabajo e Inmigración (Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Dirección General de Integración de los Inmigrantes y OBERAXE).

5 Cursiva nuestra.

6 Así se ha dicho que el término justo para referirse a los inmigrantes, más aún que integrar, o incluso que el propuesto por Harper y Zapata-Barrero, acomodar, es el de incluir (Zapata-Barrero, 2000, 2003).

Si la gestión de flujos debe respetar los principios del Estado de Derecho y equiparar en derechos como requisito de lo que ya apuntamos como ciudadanía inclusiva, y la política de equiparación debe contener un programa de codesarrollo que asocie países de recepción y países de origen para transformar la inmigración en un factor de desarrollo para todas las partes, las políticas de integración social como cuestión política con mayúscula aluden a un desafío complejo sobre el que se ha llegado también a algunos (no muchos) puntos de consenso. El primero de ellos es que la integración es por sí misma valiosa y deseable.

En efecto, si hay una afirmación explícita y compartida en las políticas europeas incluida la española es que la integración es buena, valiosa en sí misma, deseable y necesaria. Que sea valiosa en sí misma y no de forma instrumental (por ejemplo en relación con determinadas necesidades del mercado laboral, recaudación en seguridad social, demografía del país de acogida etc.) permite abordar la cuestión de la distancia entre la norma y la realidad para medir (por ejemplo y como habremos de ver en epígrafes siguientes, con un sistema de indicadores) la integración más allá de los límites de una visión reduccionista según una versión, mal llamada pragmática, centrada en la coyuntura del denominado "mercado laboral" (De Lucas y Díez, 2006).

La última reforma de la "Ley de Extranjería" en 2009 introduce un nuevo artículo 2 ter con la siguiente redacción:

«Artículo 2 ter. Integración de los inmigrantes.

Los poderes públicos promoverán la plena integración de los extranjeros en la sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y la ley. Las Administraciones Públicas incorporarán el objetivo de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora, con carácter transversal a todas las políticas y servicios públicos, promoviendo la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes, en los términos previstos en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en las demás leyes, en condiciones de igualdad de trato. Especialmente, procurarán, mediante acciones formativas, el conocimiento y respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, y desarrollarán medidas específicas para favorecer la incorporación al sistema educati-

vo, garantizando en todo caso la escolarización en la edad obligatoria, el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales, y el acceso al empleo como factores esenciales de integración».

La evaluación del éxito o del fracaso de las políticas de integración tendentes a modificar la realidad social de acuerdo con los principios y valores de las normas que informan la integración variará según si se sigue una concepción estrecha de la integración o si se recoge una más ambiciosa, así y tomando los derechos en serio por decirlo con Dworkin, si se apuesta por una ciudadanía inclusiva y cosmopolita, un modelo universalista vertebrado por una verdadera participación social y política según un modelo de democracia deliberativa. En este sentido, suscribimos la opción señalada por De Lucas, en relación a cómo la integración cívica se presenta como un marco propositivo adecuado.

Un marco deudor de los dictámenes del Comité Económico y Social Europeo, "parece la concepción normativa más coherente para la construcción de una ciudadanía plural e inclusiva que extienda a los inmigrantes no solo las libertades negativas y la seguridad jurídica –es decir, la garantía del Estado de Derecho–, y los derechos sociales, es decir, la garantía del estado de bienestar, sino también los derechos políticos, es decir, la garantía del Estado democrático" (De Lucas, 1998, pp. 328-353; 1999, pp. 13-32).

Si atendemos a la realidad, los inmigrantes son, junto con los jóvenes, las principales víctimas de la destrucción de empleo propiciada por la crisis económica, ya que muchos de ellos trabajan con contratos temporales que no se renuevan.

En esas coordenadas, para Torres, siguiendo a Giménez y Malgasini, cabe entender la integración como proceso de incorporación de los inmigrantes a la sociedad española en igualdad de condiciones, derechos y deberes, con los nacionales, mediante el cual puedan llegar a ser participantes activos de la sociedad de acogida, conformando también la vida social, económica y cultural, sin que se les imponga el "precio" de la renuncia a su cultura de origen (Torres, 2010).

3. LOS PRINCIPIOS DE LA INTEGRACIÓN

La integración es un proceso complejo que se presta a numerosas confusiones (algunas un tanto intencionadas, así como recientemente nos advertía Ignacio Aymérich apoyándose en Norbert Elías, la que introducía Sartori al afirmar que “las sociedades tienen fronteras”. Las sociedades no tienen fronteras, son los Estados las que las tienen). En efecto, a menudo, se mezcla erróneamente la integración social y la integración en el sistema de derechos. En todo caso, y como apuntaremos luego, no puede haber un marco que mida la distancia entre la norma y la realidad de la integración que no parta de los derechos fundamentales.

Hemos apuntado atrás que en el caso de España aunque se está lejos de contar con una concepción acabada sobre qué es la integración sí que se comparte concepciones sociológicas sobre principios rectores. Esos principios rectores de la integración insisten en que ésta es un proceso valioso en sí mismo, bidireccional y asimétrico y que ha de ver con la inclusión (frente a la exclusión). Hemos aludido ya atrás tanto a ese carácter valioso, dediquemos ahora unas líneas a los principios de bidireccionalidad y asimetría.

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración de Inmigrantes alude a un proceso bidireccional e integral de responsabilidad compartida como elemento transversal de las políticas generales. Igualmente, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha elaborado en los últimos años varios Dictámenes⁷ para que la integración sea un aspecto esencial de las políticas europeas de inmigración y asilo, impulsando la participación de las organizaciones de la sociedad civil como actores fundamentales de las políticas de integración. En ellos se insiste en un enfoque holístico que requiere un diálogo cultural como elemento fundamental. Igualmente el CESE considera la colaboración activa de la sociedad civil y los interlocutores sociales como un elemento esencial en la promoción de las políticas europeas sobre integración.

Los informes presentan coincidencias explícitas con las declaraciones del Consejo (14615/04) y de la Comisión

Europea (Agenda común para la integración. Estructura para la integración de ciudadanos de terceros países en la UE, 389, 1 de septiembre de 2005) cuando describen la integración de la inmigración como un proceso bidireccional en el que ambas partes, inmigrantes y sociedad de acogida, se encuentran implicadas.

El resultado de este proceso debería ser la consecución de una sociedad inclusiva que garantice la plena participación económica, social, cultural y política del inmigrante en condiciones de igualdad de trato y oportunidades. Esto supone, en primer lugar que el gobierno de la sociedad de acogida debe garantizar los derechos de los inmigrantes de manera que éstos puedan participar materialmente en la vida socioeconómica, cultural y civil. Obviamente la responsabilidad no es sólo de los poderes públicos, alcanza a partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y sociedad civil.

De otro, que los inmigrantes deben respetar las normas y los valores fundamentales de la sociedad de acogida, participando activamente en el proceso de integración, sin por ello tener que renunciar a su propia identidad (Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, 2004, p. 11-16). Esta interacción no aspira a una mera coexistencia de grupos étnicos, o de distinto origen nacional más o menos cerrados, cuya interacción se reduce a cruces comerciales, laborales o mercantiles. La bidireccionalidad se da bajo un concepto de integración no multiculturalista sino intercultural.

Otro punto de consenso refiere la relación interdependiente pero asimétrica entre la sociedad de acogida y la población inmigrante. La interacción entre estas dos partes desiguales en términos de poder económico y de recursos, pero sobre todo de poder político determina la dirección y los resultados del proceso de integración. La sociedad de acogida tiene más poder, su estructura institucional y su respuesta a los recién llegados son a menudo más decisivas para el proceso de integración que el propio esfuerzo individual del sujeto inmigrante.

La sociedad receptora tiene una posición dominante no sólo por el factor numérico o por dictar la normativa legal que regula la misma integración, también por el imaginario identitario que le da cohesión y legitimidad (Torres, 2010; García Cívico, 2009). Por lo tanto, los procesos de integración no sólo se producen a nivel del inmigrante individual, cuya integración se podría medir en términos de participación pública, alojamien-

7 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 21/3/2002 sobre el tema “La inmigración, la integración y la sociedad civil organizada” (DO C 80 de 30/3/2004); 10-11/12/2003 sobre el tema “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Social y Económico Europeo y al Comité de las regiones sobre inmigración, integración y empleo” (DO C 80 de 30/3/2004).

to, trabajo y educación, adaptación sociocultural, etc., sino también a nivel público y colectivo exigiendo la adaptación de espacios e instituciones, así como el sacrificio de actores empresariales, institucionales, etc.

4. ALGUNOS DESENCUENTROS ENTRE LA NORMA Y LA REALIDAD DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN

Las distintas normas que informan el proceso de integración insisten en los principios de inclusión, en el carácter valioso en sí mismo de la integración, en su bidireccionalidad y asimetría como forma de entender pero también de acometer dicho proceso. La realidad del discurso político y no pocos hechos sociales se empeña, sin embargo, en contradecir estos principios. Cabe resaltar que la casuística es variada y no hay lugar para recogerla. Mucha de ella, y esto sí lo podemos decir, obedece a contracciones de tipo antinómico en la propia legislación, así, a modo de ejemplo, la cuestión del empadronamiento por parte de ayuntamientos (intereses políticos aparte) debe mucho a la puerta abierta que la "Ley de Extranjería" deja abierta al indicar que los inmigrantes en situación irregular deben ser expulsados, cuando al mismo tiempo la Ley de Bases de Régimen Local obliga a los ayuntamientos a empadronar a toda la población sin mirar su situación administrativa. No podemos recoger todos estos desencuentros pero al menos sí sugerir el contexto que las hace posible. Comencemos con la cuestión de la inclusión.

Un primer escollo para el proceso de integración de la persona inmigrante viene dado por su definición normativa según un modelo dicotómico en el que el extranjero aparece definido de entrada en forma negativa o excluyente como no ciudadano. Los documentos europeos se refieren a inmigrantes como "personas nacionales de terceros países que residen en algún país comunitario" según la definición funcional utilizada por la Comisión Europea.

En todo caso, y si apelamos a la realidad, tenemos que a menudo, el inmigrante se define de facto en forma negativa como no ciudadano, de ahí que desde el Consejo Europeo de Tempere de 1999 se acordara que el estatuto jurídico de los nacionales de terceros países que fueran residentes se aproximara al de los nacionales de los Estados miembros, decidiéndose acompañar la no-discriminación (García Añón, 2006, pp. 61-82) con las garantías de derechos como el de residencia, protección frente a la expulsión, acceso al empleo, trabajo autónomo, formación en el trabajo, reconoci-

miento de títulos, asociación, afiliación, participación en la vida política, voto al Parlamento Europeo o el derecho a la libre circulación para estudiar y trabajar en la Unión Europea.

La normativa española sobre extranjería distingue entre nacionales, inmigrantes residentes e ilegales (en todo caso sería el estado administrativo en que se encuentra y no la persona en sí misma lo que es ilegal) para establecer una jerarquía de derechos según el estatus político y administrativo de la persona. La sentencia del Tribunal Constitucional 107/1984 formulaba ya esa triple distinción para señalar tres tipos de derechos: los propios de la dignidad humana que corresponden a toda persona; los derechos de modulación legal en función de tratados y leyes; los exclusivos de los nacionales, así derecho de sufragio y acceso a la función pública (Aja, 1998).

Es cierto que desde dicha sentencia se ha dado una evolución en la doctrina constitucional en un sentido inclusivo, de forma que la clasificación tripartita inicial avanza hacia la titularidad por parte de los inmigrantes de todos los derechos constitucionales a excepción del artículo 23 CE pero no es menos cierta la insistencia en sede política y legislativa, en marcar, por así decirlo, las diferencias, según una definición de extranjero siempre en relación con la falta de algo que le equipare en derechos al nacional.

En todo caso y sobre el grado de exclusión que deriva de esta peculiar condición, la de no ciudadano, y aunque no es este el lugar para tratar la difícil justificación premoderna de la diferencia de títulos para el reconocimiento de derechos entre ciudadanos y extranjeros, no se puede soslayar la denuncia que entre otros autores han elevado Habermas, Veca, Ferrajoli, Barcelloña o De Lucas acerca tanto de la forma en que el mito moderno de la identidad funciona como mecanismo de exclusión, como la manera en que fenómenos como el nuevo orden económico y político internacional junto al impacto de la transformación de la inmigración procedente del tercer mundo y del este de Europa, el incremento del racismo, la xenofobia, etc. afectan decisivamente al núcleo del vínculo social mismo y por ende a la integración social de la persona inmigrante (Cea, 2009, pp. 87-111).

La posibilidad o no de integrarse en la sociedad, como señalan los diferentes análisis de Dahrendorf, Ferrajoli o Castel, es el problema previo desde donde abordar el grado de inclusión: la ciudadanía mutada desde su

origen moderno como título de inclusión e igualdad hasta la actualidad en la que opera como factor de exclusión y discriminación (Ferrajoli, 1999, p. 32). La misma dicotomía asienta las bases de un discurso de "nosotros" frente a los "otros" que difícilmente ayuda en el proceso de integración.

Sobre el segundo ideal, el hecho de que el carácter valioso de la integración sea un punto teórico firme, no impide observar una excesiva ambigüedad y no pocas contradicciones en el diálogo europeo. Entre estas, la primera se da entre los mandatos constitucionales en relación con la dignidad (artículos 10. 1 y 10. 2 CE) y la realidad de una normativa que en relación con el reagrupamiento familiar, ha dado lugar a directivas de retorno calificadas, creemos que justamente como "de la vergüenza", contradictorias en términos jurídicos y moralmente en las antípodas de ese modelo de integración valiosa que los

Un primer escollo para el proceso de integración de la persona inmigrante viene dado por su definición normativa según un modelo dicotómico en el que el extranjero aparece definido de entrada en forma negativa o excluyente como *no ciudadano*.

indicadores pueden denunciar como mera retórica.

Así, si atendemos a la realidad, la nueva Ley 2/2009 endurece las condiciones de reagrupación en términos de edad y duración de la residencia legal y por tanto obstaculiza un proceso de integración uno de cuyos requisitos elementales es el respeto a la unidad familiar (Lázaro, 2002, pp. 43-74).

Sobre la tercera nota, la bidireccionalidad y los cambios que deberían producirse en la sociedad de acogida (cambios ineludibles si tomamos en serio la bidireccionalidad) nos limitaremos a modo de ejemplo a señalar cómo en los últimos meses, se ha producido en España un apresurado debate que afecta tanto a la esfera exterior de la libertad religiosa, como a determinados usos culturales.

Se trata del uso del velo islámico y la regulación (como prohibición) del velo integral. La realidad es que ha vuelto a aparecer en no pocos discursos políticos, explícita o implícitamente la cuestión de la "inintegrabilidad cultural", uno de los fobotipos, extendido a me-

nudo desde las propias instituciones del Estado, que socavan las posibilidades de la integración. Junto a la asociación entre incremento de inmigración y delincuencia y la insostenibilidad para el estado de bienestar del coste que implican los inmigrantes, el inintegrable cultural es una de las piezas maestras de la vieja y simplista política del miedo que presenta al inmigrante como amenaza (De Lucas, 2003). Tal noción se ha centrado en España, últimamente, en las diferencias religiosas que supone la inmigración procedente de países islámicos.

En general, en la realidad política y social parece entenderse la idea que el mantenimiento de la cultura y fe islámica por parte de inmigrantes de países musulmanes constituye una obstáculo para su integración cuando no una amenaza para la sociedad receptora. Resulta evidente el error en este tipo de juicios, apoyados como ponía de relieve Ignasi Álvarez (2002) en la presunción de que la sociedad receptora es culturalmente homogénea, transidos de esencialismos culturales, reacios a ver la complejidad del objeto de su crítica (heterogeneidad que alcanza la disidencia y crítica interna, adaptabilidad, etc.), que estigmatizan al inmigrante como mero vector expresivo de su cultura (Moorre, 2004, pp. 261-285).

El carácter inintegrable de estos inmigrantes es algo socialmente construido que choca precisamente con la advertencia contenida en los distintos planes de integración sobre la bidireccionalidad de dicho proceso. El inmigrante musulmán resulta especialmente vulnerable a la actitud de la población de acogida. Como señalaba Francisco Torres, "que una distancia considerada, definida en términos de costumbre o religión, sea considerada mayor o menor, peligrosa o poco relevante para la integración, depende también del grado de apertura o cierra del código identitario de la sociedad receptora que (...) ocupa una posición hegemónica"⁸.

5. ESPACIOS DE LA INTEGRACIÓN A TRAVÉS DE LOS DERECHOS.

Hemos apuntado atrás cómo la integración no es simplemente la apertura formal a un sistema común de derechos y deberes (por mucho que esta sea una con-

8 La integración debe suponer un reajuste cultural – identitario de las dos partes: sociedad receptora/ colectivos de inmigrantes. Dicho acomodo a la nueva situación modifica las pautas, criterios y valores culturales, en unos casos por cambio y adaptación de lo considerado propio por cada tradición cultural, en otros porque dicha tradición se transforma por la relación y mestizaje con las otras tradiciones culturales (Torres, 2010, p. 15)

dición necesaria o su positivación un presupuesto de integración como vimos al hablar de indicadores estructurales). Desde una perspectiva amplia, el éxito de la integración se suele identificar con el logro obtenido por la población inmigrante en aquellos espacios de la vida cotidiana críticos para procurar una vida digna (educación, cultura, empleo, etc.).

Este proceso dura años, en muchos casos hasta después de adquirida la ciudadanía e incluso hasta la segunda o tercera generación y los indicadores deberán desagregarse según estas variables. Tras una etapa de llegada donde cabe recordar los derechos fundamentales de la persona inmigrante no dependen de la condición de regularidad administrativa, la integración es un proceso lento, multidimensional, complejo e inclusivo. A su vez, la integración como proceso inclusivo no se agota en el reconocimiento de derechos socioeconómicos sino que alcanza a cada uno de los espacios sociales.

Descartada, por reductora, la visión que limita al espacio del empleo la cuestión de la inclusión, se podría medir la distancia entre la norma y la realidad a través un sistema de indicadores sensible también a lo que Balibar llama "fronteras interiores": aquellas que se dan en relación con la ciudadanía y a cómo la exclusión que resulta de la condición de no-ciudadano se traduce en una suerte de no-sujetos, o sujetos prescindibles, en los términos de Walzer más allá del ámbito laboral.

Y en este punto, un consenso generalizado por parte de teóricos, sociólogos, planificadores sociales y responsables políticos es avanzar en definiciones operativas sobre integración de inmigrantes a partir de la identificación de los ámbitos, áreas, o dimensiones básicas para la integración social. El Comité de Expertos para la Integración y las Relaciones Intercomunitarias del Consejo de Europa identificaba como áreas fundamentales de la integración: empleo, educación, vivienda, atención sanitaria, nutrición, información y cultura.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN: DE LA NORMA A LA REALIDAD. LA MEDICIÓN CON INDICADORES COHERENTES CON LOS PRINCIPIOS DE LA INTEGRACIÓN

Creemos que la mejor forma de evaluar la distancia entre la realidad de la integración social del inmigrante y la norma pasa por el diseño de un sistema de indicadores, como juego de retroalimentación entre lo normativo y lo fáctico. La propuesta no, por supuesto, novedosa, a la labor general en materia de indicadores de

instituciones europeas, y organismos internacionales, cabe añadir concretas y cercanas iniciativas, así el Informe I3⁹, el MIPEX¹⁰ y otros. Asimismo las investigaciones en el ámbito europeo son numerosas y aportan valiosas herramientas de análisis y comparación (Doomernik, 1998; Neumann, Mezoff & Richmond, 1973; Westin, 2000; Atkinson y otros, 2002).

Creemos, sin embargo que está aún pendiente un estudio con indicadores coherente y exigente con los principios de la integración entendida a través de parámetros como la ciudadanía inclusiva o la integración cívica. Un sistema de indicadores que recoja el impacto de las ambivalencias que nos hemos ocupado de señalar pero que informe también de la eficacia, del éxito o del fracaso de las legislaciones que afectan al proceso de integración. En lo que sigue esbozaremos algunas sugerencias sobre cómo podrá abordarse ese aparato de medición de la distancia entre norma y realidad.

9 El Informe I3: Enfoque nacional, local y de los inmigrantes. El proyecto I3 Indicadores de integración de inmigrantes, (julio 2005 y septiembre 2006), cofinanciado por el Programa INTI "Integration of Third Country Nationals" responsabilidad de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España con una red transnacional en la que participaron administraciones públicas estatales, universidades, ONGs, gobiernos locales y regionales de 6 países comunitarios: Alemania, Dinamarca, España, Italia, Países Bajos y Portugal. El proyecto tuvo como objetivo contribuir a un sistema común de indicadores para medir la integración de la población inmigrante en Europa, aportando la visión de Estados, ciudades y colectivos afectados: inmigrantes y la población de acogida. El Informe priorizó la identificación de indicadores sensibles y válidos para describir y medir, de forma permanente, la integración de nacionales de terceros países en la UE, en mercado laboral, educación y conocimientos de la lengua, vivienda, salud. El desafío que se planteaba el proyecto I3 fue la identificación-construcción de un sistema de indicadores en tres enfoques: (1) El enfoque nacional sobre integración de inmigrantes (2) La integración vista desde las ciudades. El entorno local como medio principal de integración. (3) La integración vista desde la población inmigrante, incluyendo una percepción específica de las mujeres y la sociedad de acogida.

10 El MIPEX es una herramienta para medir las políticas de integración de los inmigrantes en 25 Estados Miembros de la Unión Europea y en tres países extracomunitarios. Desde 2004 y con ediciones cada dos años, el Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes (Migration Integration Policy Index) mide la integración de extranjeros que desean establecerse en Europa. Con sede en Bruselas, se elabora entre 25 organizaciones, universidades, institutos, fundaciones y ONG, y se centra en tres aspectos: derechos laborales; posibilidad de establecerse definitivamente en el país anfitrión; posibilidades de reagrupación familiar. Para ello, emplea 140 indicadores en un panorama multidimensional. Abarca seis áreas de políticas que definen el iter del inmigrante hasta conseguir la ciudadanía plena: acceso al mercado laboral, reagrupación familiar, residencia de larga duración, participación política, acceso a la nacionalidad y antidiscriminación. El nivel considerado como buenas prácticas para cada indicador de política corresponde al más alto nivel europeo, a partir de las convenciones del Consejo de Europa y las directivas europeas, las políticas se miden comparándolas con los mismos estándares en todos los estados miembros, siendo, pues, una herramienta de referencia (benchmark) de resultados.

A grandes rasgos, podemos decir que desde una perspectiva técnica la aplicación efectiva de un sistema de indicadores debe conllevar la articulación de procedimientos sistemáticos fiables y disponibles para la obtención y registro de la información según distintos tipos de indicadores situados en diferentes estadios temporales de una investigación sobre el proceso de integración de la persona inmigrante. El primer estadio debe referir la búsqueda de una suerte de "tierra firme" en relación con los términos que ocuparían la investigación, así quién es inmigrante, qué integración, etc. y en relación también con unos postulados previos y un marco que no puede ser más restrictivo que el sistema de derechos fundamentales.

El carácter valioso en sí mismo de la integración, su carácter complejo, procesual, reflexivo, bidireccional y asimétrico es un buen punto de partida. Creemos que la mayoría de investigaciones hechas hasta la fecha no han tenido en cuenta seriamente, a la hora de elaborar en la práctica los indicadores, la necesidad de diseñarlos de forma coherente con estos presupuestos.

Así, y a modo de ejemplo, si compartimos el carácter bidireccional de la integración los indicadores deben apuntar a las transformaciones en la sociedad de acogida de forma exigente, así y a modo sólo de ejemplo, acciones positivas, acceso a la justicia, número de profesores con dominio del idioma de los grupos de inmigrantes más numerosos, respeto a las diferencias culturales, adaptación de la jornada laboral al calendario religioso de los grupos igualmente mayoritarios, o incluso transformaciones en el paisaje urbanístico...

Sobre la ubicación en estadios temporales de los indicadores, el primer tipo de indicador, el estructural, debe referir el marco normativo, lo que hemos estado llamando conscientes de la falta de precisión "la norma". A su vez, al tratarse de un marco caracterizado tanto por la alusión a los grandes valores que deben informar el proceso de integración como por distintas restricciones constitucionales (así, la del sufragio o la constitución de sindicatos propios) estos indicadores deben observarse dinámicamente atendiendo a la dirección de las reformas legislativas.

Los indicadores estructurales deben apuntar tanto al catálogo de derechos y libertades reconocidos a la persona inmigrante como a la firma y ratificación de los convenios más relevantes (así el Convenio Europeo sobre la Participación en la Vida Pública Local del Consejo de Europa de 1992), los cambios y adaptación de

la ley a la luz del carácter valioso de la integración, etc., así la reforma del artículo 13. 2 CE relativo al requisito de reciprocidad, o el estado de la agilización de la adquisición de la nacionalidad española, o inquirir por la adecuación de las leyes que regulan la integración al estándar internacional básico de la Convención de la ONU de 1990 sobre derechos de los trabajadores inmigrantes y sus familias (un tratado que el Estado español aún no ha ratificado).

En relación con este marco, es necesario destacar la incidencia en el catálogo de indicadores propuestos de un marco propositivo previo que enlace con la definición normativa de los términos que nos ocupan, así, otra vez, con el significado que se da a la "integración", a la "ciudadanía", etc.

Si en relación con los aspectos metodológicos, la información debe ser válida, disponible, multidimensional y desagregada, así como contar con fuentes permanentes y fiables que requieran la articulación de mecanismos de contrastación, (un esfuerzo que reclama la dotación de recursos para mejorar y/o articular sistemas nacionales, pero sobre todo locales o municipales de seguimiento de la integración); en los aspectos relativos al marco teórico y propositivo, y aún en lo circunscrito a la estructura social y jurídica, se debe partir de una concepción propositiva coherente con las intenciones políticas más ambiciosas al abrigo de los dictámenes del Comité Económico y Social Europeo para la construcción de una ciudadanía plural e inclusiva.

La investigación sobre la distancia entre la norma y la realidad no puede soslayar sino apostar definitivamente por una conceptualización propositiva que es tarea primordial de la filosofía jurídica. En la medida en que escojamos un número finito de indicadores hacemos, querámoslo o no, una propuesta de integración o suscribimos una teoría previa sobre la misma, así si predominan los indicadores de derechos sociales, o hacemos hincapié en los políticos, etc. estamos poniendo el acento en una suerte de *quid* de la integración.

En este sentido, los derechos sociales aparecen como un *príus* ontológico y como presupuesto muchas veces del resto de derechos. Los indicadores de integración referidos a estos derechos (los sociales) deben apuntar, en nuestra opinión, junto a la salud, particularmente a tres ámbitos: educación, empleo y vivienda, pues éstos demandan el diseño de una estructura variable, respetuosa y garantista con el marco jurídico de la integración, son el tipo de derechos que se ejer-

cen junto a la sociedad de acogida en ámbitos dúctiles y modificables de interacción social (un aula, un mismo espacio urbano, un mismo espacio de trabajo con jornadas, disciplina horaria, etc.), suponen una interacción social a partir de una bidireccionalidad concreta cuya adaptación, transformación, etc. es susceptible de tratarse con indicadores.

Otra conclusión es que si el inmigrante no se puede reducir a trabajador extranjero, los indicadores laborales (que no de integración laboral) son sólo una parte del sistema que queremos construir, deben referirse también indicadores de resultados en todas aquellas situaciones, verificables y observables, que dan cuenta de cómo se está produciendo la integración, logros, desafíos, problemas, etc., en ámbitos prioritarios y estos son el familiar, el educativo, el sanitario, el religioso, entre otros, pero sobre todo el político. No hay integración sin representación y participación en los asuntos públicos.

Cabrá, pues, poner el acento en los indicadores sobre participación política activa y pasiva, como forma de autonomía, desarrollo, etc., también como forma indirecta de evitar la política (pragmática que no realista) con minúscula, cuya insistencia, tanto eficaz como xenófoba, rancia y simplista, en el mensaje del miedo, la inintegrabilidad cultural, la asociación entre inmigración y delincuencia, la amenaza de la diferencia cultural (Pérez de la Fuente, 2008), etc. se deriva, entre otras cosas, del hecho de que los inmigrantes no votan. Otro indicador irrenunciable debe apuntar a la reunificación familiar y no cabe una investigación de la integración social de la persona inmigrante que no la tenga en cuenta.

Los derechos políticos se perfilan como núcleo de una inclusión seria. Canalizan los anhelos, aspiraciones, propuestas, etc. del inmigrante. Si razonamos que la exclusión de la participación política es incoherente normativamente con unas personas que residen, pagan sus impuestos, etc. suscribimos la propuesta de una ciudadanía inclusiva y reflejamos el estado de la realidad de esa inclusión.

La posibilidad de vincular la ciudadanía con la residencia permanente o de una mínima duración, y ésta con el derecho al sufragio y el acceso a la función pública podría ser un buen indicador estructural. En el mismo sentido, cabrá referirse al empadronamiento de personas "indocumentadas" por parte de los ayuntamientos (recordémoslo, un requisito para la obtención, entre otras cosas, de la tarjeta sanitaria).

Se debería preguntar sobre la posibilidad (o no) en el marco normativo de aportar, por parte de la persona inmigrante, otras pruebas de arraigo social y autosuficiencia económica que permitan tanto el acceso como la renovación de la residencia, así escolarización de menores, acreditación de vivienda, participación en foros y asociaciones, etc., preguntar por la desvinculación, en definitiva, de legalidad y contrato de trabajo para ver si realmente se toma en serio la integración. En un estadio paralelo o posterior de la investigación, los indicadores de proceso y resultado podrían apuntar conjunta y simultáneamente al éxito real, constatable y progresivo de las políticas de integración, a los logros obtenidos de acuerdo con el carácter procesual de la inclusión y al ejercicio efectivo de los derechos como forma de inclusión. Aquí cabrían tanto la desagregación y la multidimensionalidad como la incorporación de indicadores subjetivos que den cuenta de la satisfacción, grado de implicación o en definitiva la propia visión de la persona inmigrante. Concretamente serían importantes tanto el estado del asociacionismo como la realidad del espacio de convivencia intercultural, índices de participación en la vida local, foros de asociaciones de inmigrantes como órganos de consulta, etc.

Sobre el marco espacial, los indicadores adquieren plena significación si se enmarcan en el contexto legal y político de cada país pero sólo si se cuenta con la visión local de las ciudades y sobre todo con la participación del colectivo afectado. Los indicadores deben apuntar a la realidad, a los cambios producidos en la sociedad de acogida, a su transformación y a los esfuerzos y sacrificios de los nacionales y las instituciones públicas en un diálogo con todos los implicados. Cabría, si tomamos la integración en serio, repensar las tesis clásicas sobre la naturaleza de los derechos para incidir tanto en las distintas estrategias de exigibilidad (Abramovich y Courtis, 2002, pp. 20-23; Jimena, 2009, pp. 743-766) como en la faceta prestacional que todos conllevan (esto es, también los llamados derechos negativos o de primera generación) y elaborar indicadores que inquieran sobre cuantía, destino y eficacia de las prestaciones destinadas a la inclusión social efectiva a través del ejercicio de la libertad de opinión, expresión, etc.

La integración como proceso reflexivo requería también de una condición tan simple como constatable con indicadores: la igualdad. Los indicadores de integración social del inmigrante son, de alguna forma, instrumentos de medición de la igualdad desde la di-

ferencia. El presupuesto de la igualdad en los derechos es una condición del proceso de integración medible a través de indicadores estructurales pero si asumimos que la revisión de prioridades es la cuestión inminentemente política, algunos indicadores deberían apuntar a los logros y resultados obtenidos por las dotaciones presupuestarias a esos efectos.

Por último y como forma de evaluar la realidad de la integración cabe llamar a la imaginación del jurista para el diseño de indicadores que apunten también a la ruptura de proyectos, a los itinerarios vitales, a las oportunidades que pasan a pesar de, gracias a, pero en todo caso mientras las leyes (como los tiempos) siguen cambiando.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, V. y COURTIS, Ch. (2002). Los derechos sociales como derechos exigibles. Madrid: Ed. Trotta.
- AJA, E. (1998). "Derechos y deberes fundamentales de los inmigrantes". En Jornadas sobre políticas de inmigración y políticas de integración, Barcelona.
- ÁLVAREZ GÁLVEZ (2009). La representación mediática de la inmigración. Entre el encuadre y el estigma. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Migraciones Internacionales, No. 80, 61-80.
- ÁLVAREZ, I. (2002). "La construcción del inintegrable cultural". En Inmigrantes: ¿Cómo los tenemos?. Madrid: Ed. Talasa.
- AÑÓN, M^a. J. (2000). "El test de la inclusión: los derechos sociales". En Trabajo, derechos sociales y globalización. Algunos retos para el siglo XXI (pp.148-191). Antón A. (coord.). Madrid: Ed. Talasa.
- ____ (2004). "Límites de la universalidad: los derechos sociales de los inmigrantes". En Añón, M. J. (ed.). La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch.
- ATKINSON, T. y otros (2002). Social Indicators: the EU and Social Inclusion. Oxford: Oxford University Press.
- BERGALLI, V. (2001). "La reacción de la sociedad receptora a nivel local. Una aproximación al caso de Ciutat Vella de Barcelona". En Solé, C. El impacto de la inmigración en la economía y en la sociedad receptora (pp. 213-248). Barcelona: Ed. Anthropos.
- CEA, M^a A. (2009). "La medición de las actitudes ante la inmigración: evaluación de los indicadores tradicionales de racismo". Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 99, 87-111.
- CONSEJO JUSTICIA Y ASUNTOS DE INTERIOR (2004). Manual sobre la integración. Comunicado de prensa. Sesión No. 2618, Bruselas, 19 de noviembre de 2004.
- DE LUCAS, J. (1994a). "Razismo e Xenofobia: le risposte del diritto". Ragion Pratica.
- ____ (1994b). "El racismo como coartada". En Derechos de las minorías y de los grupos diferenciados. Madrid: Fundación ONCE - Escuela Libre Editorial.
- ____ (1996). "La xenofobia y la condición del Extranjero ante el Derecho". En Blázquez J. (Ed.). 10 palabras clave sobre racismo y xenofobia (pp. 167-197). Pamplona: Verbo Divino.
- ____ (1998). "Contra el racismo institucional". En VVAA., Neoliberalismo vs. Democracia (pp. 328-353). Madrid: Ed. La Piqueta.
- ____ (1999). "¿Qué significa tomar en serio los derechos de las minorías?". En Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián (pp. 13-32), Volumen I. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- ____ (2001). "El vínculo social, entre ciudadanía y cosmopolitismo". En El vínculo social: Ciudadanía y Cosmopolitismo (pp. 11-27). Valencia: Tirant lo Blanch.
- ____ (2002). "Política de inmigración: 30 propuestas". Claves de Razón Práctica, No. 121, 32-36.
- ____ (2003). "Modelo Blade Runner", Le Monde Diplomatique. Ed. española, febrero 2003.
- ____ (2009). "Reforma del marco jurídico de la inmigración: Políticas que no superan el test básico". Panorama.
- DE LUCAS, J. y DÍEZ, L. (2006). La integración de los inmigrantes. Madrid: CEPC.
- DOOMERNIK, J. (1998). "The effectiveness of integration policies towards immigrants and their descendants in France, Germany and The Netherlands". International Migration Papers 27. Conditions of Work Branch, International Labour Office, Geneva.
- FERRAJOLI, L. (1999). Derecho y garantías. La ley del más débil. Madrid: Ed. Trotta.
- GARCÍA AÑÓN, J. (2003). "Inmigración y derechos de ciudadanía: la integración de los inmigrantes en las políticas públicas locales y autonómicas". En Perspectivas de la inmigración en España: una aproximación desde el territorio (pp. 349-392). Barcelona: Icaria.
- ____ (2006). "Garantías jurídicas frente a la discriminación racial y étnica de los inmigrantes examen de la aplicación de la agravante por motivos racistas". En Calvo González, J. (coord.). Libertad y Seguridad la fragilidad de los derechos (pp. 61-82). Málaga: Actas de Comunicaciones de las XX Jornadas SFEJP

11 y 12 de marzo de 2005, Sociedad Española de Filosofía Jurídica y Política.

GARCÍA, J. (2003). "El bosque desde la villa. Imaginario social o Imaginación jurídica. Notas sobre la relación seguridad y libertad". En *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*. Granada.

HIERRO, L. (2003). *La eficacia de las normas jurídicas*. Barcelona: Ed. Ariel.

IGARTUA, J. y otros (2005). "La imagen de la inmigración en la prensa y en la televisión. Aproximaciones empíricas desde la teoría del «framing»". En Sabucedo, J.; Romay, J. & López-Cordón, A. (comps.). *Psicología política, cultura, inmigración y comunicación social* (pp. 239-246). Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.

JIMENA, L. (2009). "La factibilidad de los derechos sociales en Europa: debate actual y perspectivas". *Estudios de Economía Aplicada*. Vol. 27-3, 743-766.

LÁZARO, I. (2002). "La reagrupación familiar de los extranjeros en España. Previsible incidencia de la futura directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar". *Migraciones*, No. 12, 43-74.

NEUMANN, B.; MEZOFF, R. & RICHMOND, A. H. (1973). *Immigrant Integration and Urban Renewal in Toronto*. Publications of the Research Group for European Migration Problems XVIII. Martinus Nijhoff, The Hague.

MIRAVET, P. (2010). "Notas acerca de una investigación jurídica sobre la discriminación racial, étnica y por razón de nacionalidad". *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*. Disponible en <http://www.uv.es/CEFD/13/miravet.pdf>, consultado el 15 de junio de 2010.

MORERAS, J. (2004). "La inscripción del islam en el espacio público". En Checa, F., Arjona y Checa, J. C. *La integración social de los inmigrados. Modelos y experiencias* (pp. 261-285). Barcelona: Icaria.

TODD, E. (1996). *El destino de los inmigrantes. Asimilación y segregación en las democracias occidentales*. Barcelona: Tusquets Editores.

TORRES, F. (2010). *La integración de los inmigrantes y algunos de sus obstáculos y fronteras*. Disponible en <http://www.pensamientocritico.org/francisc.htm>. Consultado el 17 de junio de 2010.

WESTIN, Ch. (2000). "Settlement and Integration Policies towards Immigrants and their descents in Sweden" *International Migration Papers 34*, International Migration Branch, International Labour Office, Geneva, 2000.

ZAPATA-BARRERO, R. (2000). "La relació entre els immigrants i les Administracions: onze temes bàsics per a debat polític d'integració". *Papers de la Fundació Rafael Campalans*, No. 122. Barcelona.

____ (2003). "La gestión política de la inmigración: indicadores y derechos", *Derechos Sociales de los inmigrantes*. En Añón, M^a. J. (Ed.). *Colección Derechos Humanos*. Valencia: Tirant lo Blanch-Servei de Publicacions Universitat.