

# **SOBRE EL PROCESO DE INTEGRACIÓN SOCIAL DEL INMIGRANTE EN ESPAÑA. LA CUESTIÓN DE LOS INDICADORES**

**Por Jesús García Cívico**

## **RESUMEN**

Este trabajo aborda la cuestión de la integración social del inmigrante en España desde el punto de vista de los derechos y de la aproximación empírica a la realidad de dicha integración. Para ello, en primer lugar enmarca la integración en el seno de un proceso de inclusión/ exclusión de tipo jurídico. Señala los principales obstáculos que afectan a la eficacia de las normas y de los principios relacionados con la integración, así la visión instrumental del inmigrante o el reduccionismo laboral y cómo estos obstáculos afectan a la medición del proceso de integración con indicadores. Finalmente se señalan algunas propuestas para sofisticar y mejorar el acercamiento a la medición del proceso de integración a través del uso de indicadores de derechos.

## **PALABRAS CLAVE**

Integración social. Inmigrantes. Indicadores. Eficacia. Derechos.

# ON MIGRANT'S SOCIAL INTEGRATION PROCES AT SPAIN: ABOUT THE TOPIC OF THE INDICATORS

Por Jesús García Cívico

## ABSTRACT

This article examines the question of the social integration of the immigrant in Spain from the point of view of the rights and the empirical approximation to the reality of that process. For it, first of all frames the integration process in the bosom of an historical, wider and juridical inclusión/exclusion process. It indicates the principal obstacles concerning the efficiency of the rules and principles related to the integration. In this meaning, the article deals with the instrumental vision of the immigrant and how this vision concern the social tools (indicators) and the measurement of the whole process of integration. Finally, it offers some proposals for improving the measurement of the process of integration across the use of indicators of rights.

## KEY WORDS

Social integration. Immigrants. Indicators. Efficacy. Rights.

# **SOBRE EL PROCESO DE INTEGRACIÓN SOCIAL DEL INMIGRANTE EN ESPAÑA. LA CUESTIÓN DE LOS INDICADORES\***

**Por Jesús García Cívico\*\***

## **1. Introducción**

El fenómeno de la inmigración y uno de sus corolarios, la integración social del inmigrante, es desde hace poco objeto de un tipo peculiar de discusión política que parece caracterizarse por las muy distintas intenciones por las que se subraya el carácter prioritario de la cuestión.

Efectivamente, la integración social del inmigrante<sup>1</sup> se puede plantear en términos jurídicos, morales, humanitarios, económicos, políticos, etc. y en cada una de estas sedes, se puede poner el acento en los derechos o en los deberes, se puede hablar en términos de derechos humanos (o de libertades y derechos fundamentales) o en términos de control de flujos migratorios y de seguridad nacional, se puede plantear desde el compromiso axiológico de la democracia con valores y principios de justicia, como lo son las distintas dimensiones de la igualdad para una integración como disfrute efectivo de derechos y deberes a partir de unas pautas comunes de convivencia (unas reglas de juego). Se puede plantear la cuestión de la integración considerando prioritario estimular la participación social activa y el asociacionismo del inmigrante (CHECA, 2004) o promoviendo la participación pública en términos políticos a partir de la desvinculación entre ciudadanía y nacionalidad, o acercando la primera al único requisito del tiempo de residencia etc., pero también se puede plantear (la integración) en términos cuasi hostiles, así endureciendo las condiciones de naturalización, los permisos de residencia permanente, o el acceso a derechos, así poniendo el acento en la cuestión de la convivencia pacífica (dando a entender de forma sublimada la sospecha, el riesgo de conflicto, el potencial delictivo del inmigrante, etc.), otra vez en los deberes y obligaciones de la persona inmigrante y ya de forma más concreta y un tanto indisimulada, observando la cuestión de la integración como necesidad de una suerte de compromiso específico (contratos de adhesión) una "garantía" de integración cuando no un precio "extra" a pagar por habitar un

---

\*\* Profesor e Investigador Contratado Doctor en el área de Filosofía del derecho del Departamento de Derecho público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas de la Universitat Jaume I de Castellón (España). Investigador del Centro de Investigación de la Efectividad de los Derechos Humanos (CIDEH) (España).

<sup>1</sup> No se puede hablar de "los inmigrantes" como si fueran un colectivo único con un rasgo común que se manifiesta en una diferente manera de comportarse o de relacionarse con las normas, las leyes, la sociedad receptora, etc. No hay un hipotético rasgo común que se manifieste en una peculiar manera de relacionarse con las estructuras, los derechos y libertades, con las faltas y los deberes, etc. Los "inmigrantes" o inmigrados representan una tremenda e irreductible heterogeneidad de personas, de culturas y deseos, de procedencias, inteligencias, sensibilidades y motivaciones, de necesidades y oportunidades para emigrar, de rasgos demográficos, de tiempo de residencia y de

lugar distinto del lugar de nacimiento. Y entonces la integración social, se subraya, es obligación de integración en *nuestros* valores.

La elección terminológica en el discurso político o en la literatura académica da pistas sobre los distintos motivos de hablar de integración<sup>2</sup>. En la agenda política europea se han ido poniendo de manifiesto distintas prácticas de integración<sup>3</sup> sin un modelo explícito, y así las más de las veces aunque hablamos del modelo "alemán" o del modelo "inglés" en realidad nos estamos refiriendo sólo a las prácticas que de hecho realizan estos países<sup>4</sup>. De este modo el modelo jurídico-político de gestión de la inmigración ya consolidado *de facto* (también en España) asentado en una concepción instrumental de los flujos migratorios extra-comunitarios y en la visión del inmigrante como mano de obra, ha acabado por "contaminar" el propio modelo de integración, e incluso afectar, como veremos luego, a la mirada sobre el estado real del proceso de integración, esto es a su sistema de medición, así por ejemplo en el acento puesto en indicadores de integración muy centrados en la inserción laboral: tasas de actividad, tasa de paro, salario, trabajo por sectores, etc.

El carácter dúctil y poco pacífico del propio término "integración" es aún lugar de desencuentro y permite distintas objeciones, así por ejemplo las dirigidas al modelo multicultural (convivencia pacífica pero separada de distintos grupos étnicos, religiosos y lingüísticos en un mismo territorio) o las insistencias en un "separatismo cultural" de connotaciones negativas, proclamas, otra vez, sobre la aparente necesidad de afianzar los llamados "valores esenciales de la identidad nacional" o por el contrario subrayar el sesgo premoderno de la distinción entre nacional y extranjero, o advertir sobre el riesgo del asimilacionismo (TODD, 1996) del inmigrante bajo una suerte de hegemonía cultural, etc. Igualmente ese carácter no unívoco de la integración permite alternativas terminológicas, tales como "acomodación" o "inclusión"<sup>5</sup> e interesantes esbozos de una suerte de "integración cívica" que abandona el carácter central del trabajo y el acceso a los servicios sociales para acentuar el ámbito público de participación (DE LUCAS, 2004, 7).

No hay un consenso definitivo ni en Europa ni en España sobre qué modelo de integración, de ahí que la pregunta "por qué hablamos de integración" apunte tanto a recoger las distintas ambivalencias en el discurso de la integración como a razonar la dificultad que esto supone de cara a los intentos de trabajar

---

situaciones administrativas. En lo que sigue, somos conscientes de que carece de todo sentido hacer generalizaciones como grupo en relación con la ley más allá de los datos que nos ocupen.

<sup>2</sup> También constituye una sugestiva forma de abordar la cuestión, vid., HAMMAR, H., (1990) *Democracy and the nation state: aliens, denizens and citizens in a world of international migration*, Avebury, Aldershot.

<sup>3</sup> Como bien señala Francisco Torres, "dadas sus connotaciones progresistas, políticamente correcto y simpático, se utiliza el término integración para referirse al proceso de inserción social de los inmigrantes que se desea legitimar". En TORRES PÉREZ, F., (2010), "La integración de los inmigrantes y algunos de sus obstáculos y fronteras", <http://www.pensamientocritico.org/francisc.htm>. Consulta 07/11/2010, p. 7 y ss.

<sup>4</sup> Vid., DOOMERNIK, J., (1998) "The effectiveness of integration policies towards immigrants and their descendants in France, Germany and The Netherlands", Geneva, *International Migration Papers* 27.

<sup>5</sup> 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, *acomodar*, es el de *incluir*. Vid., ZAPATA-BARRERO, R., "La relació entre els immigrants i les Administracions: onze temes bàsics per a debatere polítiques d'integració", *Papers de la Fundació Rafael Campalans*, nº 122, Barcelona, 2000. ZAPATA-BARRERO, R., "La gestión política de la inmigración: indicadores y

con metas a través de herramientas sociológicas como los indicadores y entonces proponer tomarse en serio un modelo concreto, a saber, el que se derivaría de los principios de la integración enunciados en distintos instrumentos de la política europea (una integración no instrumental-, inclusiva, bidireccional y asimétrica) vertebrada por nociones como la de ciudadanía cívica y que pondría el acento en el ejercicio efectivo de los derechos en iguales condiciones que los "nacionales", pero un ejercicio de derechos que a su vez puede ser respetuoso con la diferencia cultural de acuerdo con la dimensión de la igualdad que conocemos como *igualdad desde la diferencia*.

Sin embargo, es posible observar que la cuestión de la inmigración/ integración está muy escorada hacia un discurso reduccionista, instrumental, economicista y por que no decirlo, simplista y un tanto alejado de la realidad<sup>6</sup>. Hablamos a menudo de integración por motivos que parecen no corresponderse con la realidad, y casi ya deberíamos estar tentados a aceptar que siempre habrá quien siga viendo la "diferencia" y no la " semejanza", siempre habrá quien siga planteando la "diferencia" como problema y la convivencia entre seres humanos en términos de "choque", y lo seguirá haciendo incluso cuando sus argumentos sean desmentidos empíricamente una, otra, y otra vez. La presencia de emigrantes en nuestro país en los últimos 20 años, apenas se ha traducido en enfrentamientos con otros inmigrados o con la población autóctona<sup>7</sup>, lo cual no impide que las distintas herramientas sociológicas que en España echan luz sobre los estados de opinión, sigan incluyendo a la inmigración entre los tres principales problemas (sic) que preocupan al ciudadano español, por encima de la desigualdad económica, la violencia contra la mujer, la corrupción y el fraude, y sólo por debajo de los derivados de la coyuntura económica<sup>8</sup>. Como quiera que no podemos eludir una respuesta más concreta al interrogante ¿porqué hablamos de integración?, entendemos que inscribir el fenómeno de la inmigración, tal como se presenta hoy, en la más reciente trayectoria histórica de nuestro ámbito político quizás arroje alguna luz. Empecemos pues por aquí.

## 2. Un proceso de exclusión/ inclusión

La inmigración no es un fenómeno novedoso. Por centrar la cuestión donde la conocemos algo mejor, la llegada de personas procedentes de distintos países fuera del contexto supranacional europeo pero también desde éste no supuso en la primera mitad del siglo XX problemas explícitos y podemos

---

derechos", *Derechos Sociales de los inmigrantes*, ed. M<sup>a</sup> J. Añón (Ed.), Colección Derechos Humanos, Tirant lo Blanch-Servei de Publicacions Universitat de Valencia, Valencia, 2003.

<sup>6</sup> Desde el debate más informal hasta el parlamentario. Una aproximación a este singular ámbito en ZAPATA-BARRERO, R., "Política del discurso sobre inmigración en España: discurso re-activo y discurso proactivo en los debates parlamentarios", en *Discurso & Sociedad*, Vol. I (2), 2007, pp. 317-369.

<sup>7</sup> No debemos dejar de recordar los gravísimos sucesos de El Ejido en Almería, vid., GOYTISOLO, J., y NAÏR, S., *El peaje de la vida. Integración o rechazo de la emigración en España*, Aguilar, Madrid, 2000, pp. 211-226.

<sup>8</sup> La cuestión de la inmigración lleva ocupando los últimos años un significativo puesto entre los tres problemas principales para los españoles, llegando a ser observado como uno de esos tres primeros problemas, por un 59,2% de los españoles al final del verano de 2006. Fuente CIS. Centro de Investigaciones Sociológicas.

[http://www.cis.es/cis/opencms/-Archivos/Indicadores/documentos\\_html/TresProblems.html](http://www.cis.es/cis/opencms/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblems.html)

decir que sólo con los obstáculos derivados de la dificultad de tal epopeya (no pocos), el inmigrante trabajaba y accedía al permiso de residencia de forma legal. La suerte del inmigrante parecía cuestión individual y apenas se hablaba de integración. El carácter "mundializado" de la inmigración y la recomposición de las relaciones económicas internacionales de fines del siglo pasado, daba un nuevo tono a la cuestión.

En las tres últimas décadas del siglo XX Europa fue foco de atracción de una inmigración constituida básicamente por personas que seguían buscando por decirlo en expresión de Adam Smith "mejorar su propia condición". Sin embargo, en ese mejorar la suerte, *mejorar la propia condición*, como legítima reacción frente el azar (la lotería natural en términos de Rawls) que supone el hecho de nacer en este o aquel lugar en un tiempo concreto y no otro, en unas determinadas circunstancias políticas, sociales o económicas, etc., coincidía con fenómenos sociales como la erosión del compromiso europeo posbélico hacia la solidaridad o el deterioro de la propia unidad transnacional de clase (en lo que afecta al inmigrante como trabajador), económicos (la crisis de los años 70) o jurídico-políticos (la delineación de una quizás forzada distinción entre motivos políticos y motivos económicos). Las especificidades de esta migración caracterizada tanto por la voluntad de permanencia como por su coincidencia con los procesos de reestructuración socioeconómica paralelos al declive de las formas bienestaristas contribuían definitivamente a aumentar la complejidad de esa relación entre inmigrante y sociedad receptora (NAIR, 2010, 27).

Como suelen suceder estas cosas, fue en el contexto de la crisis del petróleo de los años setenta que ponía fin al largo periodo de crecimiento económico de la posguerra, que el freno del empleo llevó a varios países europeos a formular políticas restrictivas, no sólo en cuanto a la entrada, sino también en relación con las condiciones de permanencia y naturalización. Aparecían así, las primeras expresiones de rechazo del inmigrante extranjero (incluso en España, un país que había conocido una fuerte inmigración interna y externa) comenzando a hablarse del "problema" de la inmigración con lo que ello significaba para la imagen del inmigrante<sup>9</sup> y por ende para su integración. Desde entonces podemos incluir en el paulatino proceso de exclusión del inmigrante, las distintas fluctuaciones de un imaginario social en relación con la paralela pero igualmente creciente insistencia en las imágenes jurídicas del dispositivo de seguridad: control de fronteras, regulación de inmigración a partir de la imagen inmigrante-mercancía, fórmulas "profilácticas" de adhesión (contratos de integración), inmigrante como delincuente potencial, etc. ejemplos actuales quizás, y si se nos permite describirlo desde este ángulo, de un "pecado de pensamiento" que creemos integraban nuevas prácticas de sollicitación del psiquismo humano para provecho de la sociedad receptora y que actualizaban lo que Enrique Mari había incluido bajo el rótulo de imaginario social: un particular imaginario que hace posible la reproducción del discurso del orden (MARÍ, 1986, 93).

<sup>9</sup> Sobre la influencia del tratamiento mediático como "barrera" a la integración de la persona inmigrante, IGARTUA, J. J., HUMANES, M. L., MUÑIZ, C., et al., "La información sobre inmigración e inmigrantes en la prensa española.

El uso electoralista en sede política y el papel creciente de los medios de comunicación permitía la incidencia del discurso del orden en el fenómeno de la inmigración. El tratamiento informativo parecía crear miedos (RAMONET, 2003, 14) a partir de la relación entre inmigración, inseguridad o incluso terrorismo, insistir en la espectacularidad (sic) de un atentado o en la irrelevante identidad étnica de delincuentes comunes, enfatizar el aflujo de inmigrantes cuando rara vez se hablaba de la gente que se marchaba, etc.<sup>10</sup> Se hablaba de la frontera como barrera física, pero también cultural:<sup>11</sup> una *profilaxis cultural* nos atrevemos a decir, en el personal imaginario de Sartori o en la tesis de Huntington sobre el “choque de civilizaciones”. Su juego simbólico como analizaba tempranamente De Lucas<sup>12</sup> impedía la “contaminación” procurando excluyentes sentimientos de pertenencia. Las dificultades para entender los flujos migratorios se debían, claro, a la complejidad del fenómeno (carácter global, situación económica y política en origen, etc.) pero también, otro factor de primer orden empezaba a deberse a la *visión* que los inmigrantes tenían de Europa como lugar de oportunidades.<sup>13</sup> El “efecto llamada” en el imaginario del inmigrante, en aquellos que están “al otro lado del paraíso” permitía una oferta en órbita precaria dispuesta a lo que fuera por alcanzar el centro del mercado global (DE LUCAS, 2004, 15) En nuestro país, el trato despectivo hacia el inmigrante percibido no sólo como diferente, sino como peligro desde distintas imágenes de diferencia, desviación, trasgresión y amenaza (VAN DIJK, 2003, 59), se veía influido a su vez por matices léxicos (persona “ilegal”) que debían alcanzar a la propia discrecionalidad jurídica y administrativa y a su recelo excesivo hacia “refugiados fraudulentos”, “matrimonios de conveniencia”, etc.

El profundo calado social de las imágenes del inmigrante, no se debía, claro, a ninguna estrategia psicolingüística conspirativa por parte de tal o cual partido en el poder. También resultaría sospechosamente reconfortante apuntar únicamente a los medios de comunicación de masas, aunque evidentemente jugaron un importante papel. Las imágenes y “fetiches” (FAN, 2008, 701) de la seguridad alimentaban aquella parte de nosotros mismos que la modernidad había previsto combatir: el prejuicio, el

---

¿Barreras mediáticas a la integración o imágenes que generan xenofobia?”, *Comunicación y diversidad cultural, Forum Universal de las Culturas*, Barcelona, 24-27 de mayo, 2004.

<sup>10</sup>En un estudio que analizaba de manera agregada el tenido de los principales diarios españoles de cobertura nacional en España (*El País*, *El Mundo*, *ABC* y *La Razón*) y datos de opinión pública (barómetros mensuales del CIS), se observó que existía una relación significativa entre el volumen de noticias sobre inmigración publicadas al mes por los cuatro diarios considerados y la percepción social de la inmigración como problema para España ( $\rho=0.63$ ,  $p<.05$ ). IGARTUA, J. J., HUMANES, M. L., MUÑIZ, C., et al. “Tratamiento informativo de la inmigración en la prensa española y opinión pública”. *Comunicación presentada en el VII Congreso Latinoamericano de Investigadores de la Comunicación*. La Plata (Argentina), 11 -16 de octubre. Vid., también IGARTUA, J. J., MUÑIZ, C., CALVO, P., et al., *La imagen de la inmigración en los informativos televisivos: Algo más que noticias*, Ponencia en las *IV Jornadas de Comunicación: “La imagen audiovisual: entre la Comunicación, el Arte y la Ciencia”*, 27 y 29 de octubre de 2004, Universidad de Salamanca, 2004.

<sup>11</sup> AZCONA, J., “Las barreras de las culturas identitarias: migración y límites sociales”, en Manuel Calvo (Ed.), *Identidades culturales y derechos humanos*, Dykinson, Madrid, 2005.

<sup>12</sup>Las fronteras internas de la ciudadanía como interiorización de las externas. “No es que deban ser tratados de modo diferente porque son diferentes, sino que, justo porque el Estado les trata de modo diferente de derecho y de hecho, sus diferencias ocultan lo que les identifica con los demás”. DE LUCAS, J., *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*, Temas de Hoy, Madrid, 1994, p. 122.

<sup>13</sup> Informe de la Relatora Especial Gabriela Rodríguez Pizarro, Resolución 2003/46 de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2004/76/Add. 2, 14-01-2004), pp. 20-21.

miedo, la xenofobia, el racismo. Pero el reforzamiento de prejuicios trascendía lo meramente imaginario para traducirse en términos *reales*: endurecimiento de fronteras frente a “avalanchas migratorias”, “tolerancia cero” hacia el pequeño delincuente de origen extranjero, medidas en clave metafísica, de “profilaxis” cultural o eufemísticamente de *integración*, etc.

Iniciativas, todas ellas transidas de un imaginario fundacional excluyente, pues no otra cosa, en nuestra opinión, estaba en la base del intento de buscar una identidad esencialista europea (como si hubiera alguna) en los procesos promocionales de naturalización tipo “contrato de integración”: conocimiento *certificado* de normas y costumbres locales como suerte de conversión o rito de paso hacia la civilización. Respuesta simplista y en cierta forma fútil porque como insistía, entre otros, Luigi Ferrajoli, la presión de los excluidos sobre nuestro mundo privilegiado se iba a acentuar a menos que quitáramos a la ciudadanía su carácter de estatus privilegiado garantizando a todos iguales derechos, incluidas la libertad de circulación (FERRAJOLI, 1999, 117).

En todo caso, siguiendo con la historia, la firma en 1985 del acuerdo de Schengen y la supresión de controles fronterizos internos llevaba aparejado el refuerzo de fronteras externas, situando en el centro de atención las “garantías de seguridad” y la cooperación policial de los firmantes. Las nuevas exigencias de control convertían definitivamente (en una peligrosa confusión del lenguaje) a muchos inmigrantes en “ilegales”. El sentimiento de desconfianza ante el extranjero, considerado ahora como amenaza a la estabilidad y bienestar propios permitía sin mayores dificultades la adopción en 1990 por parte del Consejo de Ministros del Interior, el llamado “Grupo de Trevi” de una regulación restrictiva sobre el derecho de asilo, frente a la moderna tradición de las democracias europeas. La “ciudadanía europea” del tratado de Maastrich en 1992 venía a ahondar en la separación jurídica entre “europeos comunitarios” y resto de extranjeros inmigrantes, súbitamente excluidos de ese nuevo marco, una Europa que salvo escandalosas excepciones (la guerra de los Balcanes) había dejado atrás el infierno de la guerra y del genocidio.

El “contrato de integración” a imagen del “test constitucional” se extendía en numerosos países, como medio (o indicador) de integración particular examinando al inmigrante sobre imprecisos usos y costumbres de la sociedad de acogida. La iniciativa comunitaria conocida como “directiva del retorno” no era una excepción sino la continuidad de una política que relegaba al inmigrante al estatus de “infraciudadano”. La cuestión de la reagrupación familiar se observaba igualmente con recelo. De forma paralela aumentaba la confusión en relación con los permisos de residencia y el incremento de la indefensión laboral por parte del inmigrante favorecían el aumento de situaciones de irregularidad (MIRAVET, 2010) y la creación de bolsas de marginación. España efectúa procesos de regularización ante el crecimiento de lo que se empieza a denominar “bolsas de inmigrantes ilegales” que las propias leyes y el proceder de los empresarios van creando. En 1991 se lleva a cabo la primera regularización masiva y se crea un entramado administrativo para afrontar lo que igualmente se considera ya sin tapujos el “problema” de la inmigración. El último episodio de la historia de la progresiva exclusión del inmigrante (una figura, recordémoslo, de tintes líricos en el imaginario occidental) parece estar constituido por una



alineación de tesis escoradas a un pensamiento reaccionario representado paradigmáticamente por los gobiernos francés e italiano de Sarkozy y Berlusconi, y de forma aún más grosera con el auge de la xenofobia en Holanda o Finlandia.

Paralelamente la promoción de la integración social de los inmigrantes se incorporaba explícitamente en la estrategia de la Unión Europea a partir del Consejo Europeo de Lisboa y Niza en 2000. Desde entonces se ha venido hablando de divergencias entre los documentos oficiales y la realidad de la inmigración. El proceso de integración que requería políticas informadas por el valor igualdad iba a chocar con categorías pensadas desde la distinción. Efectivamente, un importante escollo para el proceso de integración del inmigrante vendrá dado por un modelo dicotómico en el que el extranjero aparece definido como *no ciudadano*, de ahí que los instrumentos europeos sobre integración fueran insistiendo en aproximar el estatuto jurídico de los nacionales de terceros países al de los Estados miembros, decidiéndose acompañar la no-discriminación con garantías de derechos como residencia, protección frente a la expulsión, formación en el trabajo, reconocimiento de títulos, asociación, participación en la vida política, voto al Parlamento Europeo o el derecho a la libre circulación (GARCÍA AÑÓN, 2006, 61).

En la misma línea, otra compleja arista de ese proceso era la situación de los inmigrantes en situación de irregularidad. Con la expresión "nacionales de terceros países" la Unión Europea viene designando a los inmigrantes en situación de regularidad pero viene también ignorando de modo casi sistemático en sus políticas de integración a los inmigrantes en situación de irregularidad<sup>14</sup>. La normativa española sobre extranjería aún distingue formalmente entre nacionales, inmigrantes residentes e ilegales o irregulares (es el estado administrativo y no la persona en sí misma lo que es ilegal o irregular) para establecer una difusa jerarquía de derechos según el estatus político y administrativo. La sentencia del Tribunal Constitucional 107/1984 formulaba 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 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. También el Tribunal Supremo se pronunció en su momento en contra de considerar delito penal la simple irregularidad administrativa, esto es, no tener los papeles en regla (AJA, ARANGO, 2006).

Sin embargo, un acercamiento a la realidad del proceso de integración social no puede soslayar la denuncia que entre otros autores han elevado Habermas, Vaca, Ferrajoli, Barcellona o De Lucas acerca la forma en que el mito moderno de la identidad funciona como mecanismo de exclusión (CEA D'ANCONA, 2009, 87). La posibilidad de integrarse en la sociedad, como señalan los análisis de Naïr, Dahrendorf, Castel o De Lucas, es el problema previo para abordar el grado de inclusión, y aquí la

<sup>14</sup> Aunque al menos en España y como se ha dicho, la distinción entre ciudadanos nacionales y extranjeros es "intraconstitucional", la subdivisión entre extranjeros "legales" y "no legales" es "extraconstitucional". Vid., DEL

ciudadanía opera como factor de exclusión (DE LUCAS, 2004, 11, FERRAJOLI, 1999) en un discurso de "nosotros" frente a los "otros" que difícilmente ayuda al proceso de integración (BENHABIB, 2005).

A la vez, frente a los distintos argumentos dirigidos a la ampliación/flexibilización de esa fórmula de inclusión /exclusión política que es la categoría de "ciudadanía", la desagregación de la condición ciudadana (la ruptura del vínculo nacionalidad-derechos) parece tener su contracara en lo que Lydia Morris y otros autores han llamado "estratificación cívica" (MORRIS, 2002), es decir, multiplicación de regímenes de derechos reconocidos a los extranjeros en función del tipo de permiso/ autorización de trabajo o del programa de ingreso, variaciones estructuradas por el propio Estado sobre la base de una comprensión abiertamente instrumental del fenómeno migratorio que dificultan, cuando no imposibilitan, una formulación robusta del concepto de integración y por ende el propio sistema de medición con indicadores.

El presupuesto inclusivo en los términos de *integración cívica* que propone para los emigrantes el Dictamen 365/2002 del Consejo Económico y Social Europeo o a la idea de ciudadanía inclusiva (redundantemente "cívica") de la Comunicación a la Comisión Europea (COM 757)<sup>15</sup> chocan con la realidad del discurso político y con el uso de categorías tan erosionadas empíricamente como disfuncionales al mismo proceso de integración.

En nuestro país, hay referencia explícita a la integración de la persona inmigrante en la LO 4/2000 y en cada una de sus reformas legislativas hasta la reforma de 2009. Igualmente un determinado número de instrumentos financieros de la Unión Europea aportan un apoyo directo o indirecto a la integración de las personas inmigrantes, así los Fondos Estructurales (en particular el Fondo Social Europeo) y acciones más innovadoras (EQUAL y URBAN) sin que sin embargo, sea *real* y operativo el consenso sobre qué entender por integración y cuáles son las metas y objetivos de fondo a corto, medio y largo plazo.

Hoy nuestro marco incluye, desde normas autonómicas de integración hasta instrumentos como el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (PECI), o el Pacto Nacional de Inmigración (2008 con horizonte a 2020) que no tienen valor de ley pero que incluyen una serie de principios y metas. Harán falta pues indicadores para evaluar el cumplimiento de las metas propuestas y la eficacia de las normas relacionadas con la integración.

### **3. Sobre la eficacia de las normas relacionadas con la integración**

De lo visto arriba es fácil entender que desde fechas más o menos recientes, la cuestión de la realidad de la integración social de la persona inmigrante se haya convertido en España en asunto de enorme interés y en objeto de análisis no solo de sociólogos y teóricos sociales en sentido amplio, o de

---

REAL ALCALÁ, J. A., "La gestión jurídica de la inmigración irregular: una zona entre medias de la legalidad y la legalidad", cit., p. 23 y ss.

distintas asociaciones civiles, foros y ONGs comprometidas con la situación real de la persona inmigrante en la sociedad de acogida, sino también de juristas interesados en la cuestión de la eficacia, de la efectividad, o por decirlo en términos menos necesarios de puntualización, en la cuestión del alcance real o la *realidad* de las normas (HIERRO, 2003).

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 asociaciones civiles concernidas con el aspecto humanitario 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 un cuestión de derechos (de reconocimiento y ejercicio de derechos para ser más exactos (GARCÍA AÑÓN, 2003, 349) y en ese punto el establecimiento de metas y la distancia entre la ley y la realidad resulta importante.

La integración social del inmigrante con el definitivo sesgo de su vulnerabilidad pasa por el reconocimiento de una serie de derechos, alguno de los cuales, así los sociales, (AÑÓN ROIG, 2004, 17) tienen que ver con la satisfacción de necesidades básicas<sup>16</sup> y funcionan como un *príus* para el desarrollo de una vida digna en el plano socioeconómico, de la salud y de la subsistencia. La cuestión de la integración social del inmigrante es una cuestión prioritaria.

La mayoría de los estudiosos coinciden en que, como un efecto más de la mal denominada "globalización" (caracterizada, es preciso recordarlo, como *movilidad* de capitales) las migraciones son y serán un fenómeno irreversible, pero también un fenómeno *estructural* de nuestras sociedades. La integración del inmigrante es un presupuesto básico para que este fenómeno no se aborde de una forma instrumental vinculada creemos que inmoralmente a las necesidades de "mano de obra" o de distinta forma a las necesidades demográficas, sostenimiento de sistemas de pensiones, etc., sino como un presupuesto que ha de servir para estructurar esa misma sociedad de acuerdo con un determinado modelo moral y jurídico de convivencia.

En el ámbito de las aproximaciones sociales a la inmigración/ integración, el primer estudio sociológico publicado sobre la situación de los inmigrantes en España a nivel estatal, fue realizado por el Colectivo Ioé en 1986 (COLECTIVO IOÉ, 1986). Desde entonces se han dado importantes avances, en relación con la eficacia del cuadro normativo sobre integración, así el Fondo de ayudas para la integración de los inmigrantes o la adopción de convenios bilaterales con países emisores en aras de lograr mecanismos de reciprocidad para 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 recogen la sensibilidad del legislador

---

<sup>15</sup> COM (2000) 757final, de 22 de noviembre, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de inmigración.

<sup>16</sup> Un enfoque cuya evolución es susceptible de observarse a través de indicadores, así, NEUFVILLE, J. I., "Social Indicators of Basic Needs: Quantitative Data for Human Rights Policy", *Social Indicators Research*, 1981, pp. 383-403. ATKINSON, T.; CANTILLON, B.; MARLIER, E.; NOLAN, B.; VANDENBROUCKE, F., *Social Indicators: the EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford, 2002. MARKO, J., MEDDA – WINDISCHER, R., PEKARI, C., et al. *The Lisi Indicators. Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration*, Euoroarc Research, European Academy, Bolzano, 2003.

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) (MIRAVET, 2006).

No podemos dejar de señalar, ya que hablamos de la eficacia de las normas relativas al proceso de integración, la escasa repercusión en términos de eficacia real de una legislación que sin embargo, creemos, cumple al menos una importante función simbólica, en el mejor sentido de la expresión. Aún así, 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 islamófobas, así como manifestaciones de rechazo generalizado de los inmigrantes.

Junto a los vaivenes de la legislación, otro obstáculo para la eficacia del marco normativo sobre integración ha venido de la mano de discursos políticos favorecedores de un clima de opinión propicio a restricciones de derechos y por ende obstaculizador del proceso de integración, así, por ejemplo, el intermitente y xenófobo discurso sobre identificación entre inmigración y delincuencia, la apelación a la coyuntura del así llamado "mercado laboral", la regulación restrictiva de la cuestión del reagrupamiento familiar, el aumento del recelo hacia peticiones de refugio y asilo y un largo etcétera que no desalienta la aparición de actitudes racistas y xenófobas. (DE LUCAS, 1996, 169).

La crisis financiera de 2008 y la disminución de oportunidades de empleo en España además de haber desacelerado el fenómeno migratorio y puesto de manifiesto alguna obvedad que no solía aparecer en el tratamiento mediático (ÁLVAREZ GÁLVEZ, 2009) (básicamente que el inmigrante también abandona nuestro país), habrían puesto en entredicho, otra vez, la seriedad con la que los poderes públicos se habrían tomado los principios del proceso de integración. 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" mostraban una vez más el rédito político del discurso "duro" sobre inmigración / integración. Como ponía de manifiesto Javier de Lucas, la actual "ley de extranjería", "supone un recorte más que preocupante que afecta a derechos básicos de los inmigrantes y envía a la ciudadanía española un mensaje que puede tener efectos estigmatizadores" (DE LUCAS, 2009, 117).

Este clima de inseguridad se traduce en un obstáculo para el proceso de integración<sup>17</sup> y redundando en la falta de eficacia ("sociológica", "externa" o "fáctica" o vinculada con los efectos *reales* que consigue una

<sup>17</sup> Una aproximación a la realidad de este fenómeno en BERGALLI, V., "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*, Anthropos, Barcelona, 2001, pp. 213-248.

normativa en correspondencia a los fines de quien la ha producido (HIERRO, 2003, 119) de muchas otras normas en el *haber* del ordenamiento.

#### **4. El reduccionismo laboral. Un obstáculo para la integración y para su medición**

Hemos dicho que uno de los principales obstáculos en el proceso de integración debe situarse en la ambivalencia normativa. No es éste sin embargo, el único escollo. El enfoque que identifica al inmigrante como "mano de obra" y prioriza la coyuntura del mercado laboral en la gestión de los flujos migratorios ha afectado a cuestiones puntuales de la integración social del inmigrante, así a derechos fuera del ámbito laboral como la participación política, los derechos civiles o el derecho a la cultura bajo la forma de derecho a la identidad cultural.<sup>18</sup> También ha afectado a las incipientes acometidas empíricas a la cuestión de si se estaba produciendo y cómo eso que los instrumentos normativos llaman "integración social".

El inmigrante, menuda obviedad, no es sólo una mano de obra. Convive con la sociedad de acogida y puede tener unos intereses, unas expectativas, una cultura, unas costumbres, diferentes de la mayoritaria autóctona sin embargo estas cuestiones parecían sistemáticamente apartadas del listado de preguntas, encuestas, datos y cifras que pretendían arrojar luz sobre el estado de la integración.

¿Qué ámbitos debían ponderarse para hablar de integración? Los derechos y en primer lugar los derechos sociales tienen una especial relevancia como medios para conseguir cotas de igualdad. Una vida digna en el plano socio económico (educación, sanidad, empleo, etc.) parece una primera condición del proceso de integración pero la integración como proceso inclusivo no se agota ahí. El Comité de Expertos para la Integración del Consejo de Europa identificaba como áreas fundamentales de integración: empleo, educación, vivienda, atención sanitaria, nutrición, información y cultura. El actual Plan de Ciudadanía e Integración español identifica 13 áreas principales: Acogida, Educación, Empleo, Vivienda, Servicios Sociales, Salud, Infancia y Juventud, Igualdad de trato, Mujer, Participación, Sensibilización y Codesarrollo. Por su parte, el *Índice Europeo de Ciudadanía Cívica e Inclusión* trata cinco áreas (1) Inserción en el mercado laboral, (2) Residencia; (3) Reagrupación familiar; (4) Naturalización; (5) Políticas de no discriminación

En realidad, la integración abarca todos los distintos ámbitos de la vida diaria y los planes que se hacen sobre ella incluyendo la participación política, la seguridad vinculada al estatus jurídico y la gestión en asuntos comunes. A pesar de ello, como entre nosotros se han ocupado de subrayar Añón Roig y Miravet el horizonte de integración que los países europeos han ofrecido hasta bien entrado el siglo XX a los inmigrantes los ha situado en los márgenes de los contenidos sustantivos que definen la ciudadanía plena (AÑÓN, MIRAVET, 87 y ss.). Este estatus genérico que refería W. R. Brubaker como "pertenencia sin ciudadanía" (BRUBAKER, 1989) parece haber tenido como elemento constante y definitorio la limitación de las actividades públicas y la negación de los derechos políticos a las comunidades de

<sup>18</sup> Me he ocupado de la cuestión de la eficacia del derecho a la cultura a partir de la distinción entre derecho de acceso a la cultura y derecho a la identidad cultural en GARCÍA CÍVICO, J., "¿Emanciparse de qué? Truffaut de

extranjeros, por parte de los propios Estados, manteniendo a estas personas como una suerte de "habitantes de segunda categoría", de ahí que podamos hablar de un proceso de integración dentro de una suerte de "exclusión institucional". Se trata de lo que el Colectivo Ioé llama la "fronterización"<sup>19</sup> jurídica e ideológica: un doble obstáculo para la integración o una "brecha de ciudadanía" que debe tomarse como punto de partida en cualquier aproximación empírica a la integración de los inmigrantes en esa comunidad transnacional de ciudadanos *in statu nascendi* que es la UE.

La resolución de 2006 de la Unión Europea sobre estrategias para la integración insiste en fomentar la participación política de los inmigrantes, estableciendo mecanismos de observación sobre los avances en el reconocimiento de derecho de sufragio a los extranjeros en las elecciones locales (AÑÓN ROIG, 2003, 109). El "Manual europeo de integración de inmigrantes" incluye el derecho al voto municipal como presupuesto de la integración<sup>20</sup>. Lo contrario supone cercenar un derecho fundamental y permitir que el inmigrante permanezca al margen de la toma de decisiones sobre asuntos públicos, que no "cuenta" y no sea "tenido en cuenta" (MÉNDEZ, 2005, 127; DE LUCAS, 2006, 9).

Sin embargo, y como apuntaremos luego, los sistemas de medición apenas insisten en esta importante cuestión. Un caso aislado es la propuesta LISI (MARKO, 2003, 77) *Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration* que sí incluye indicadores de derechos civiles y políticos (*Civil and Political Rights*) y un subgrupo bajo el nombre de "Participación efectiva en la vida pública y política", distinguiendo derechos relativos al sufragio (*Voting Rights*), organismos políticos (*Political Bopdies*), participación en la vida pública y libertad de asociación (*Freedom of Association*).

En definitiva, el enfoque más amplio, holístico si se quiere parece referir un proceso complejo e integral que debe tender hacia un objetivo, hacia unas metas. A estos efectos se hace necesario el seguimiento de este proceso con herramientas sociales. ¿Sobre qué ideal había que pensar indicadores para evaluar el estado de las políticas públicas de integración? ¿Cuáles son estos principios y metas?

### 5. El proceso de integración: los principios y las metas

La integración social del inmigrante forma parte de una política más general sobre inmigración. Desde esta premisa y como recogen Nair y De Lucas en diferentes lugares, (DE LUCAS, 2001, 2002) los aspectos básicos que debe incluir una política de inmigración / integración son: una gestión de flujos

madrugada. Fundamento, obstáculos y eficacia del derecho de acceso a la cultura." *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, Número 12, 2009, pp. 29-69. <http://www.filosofiayderecho.com/rtfd/>

<sup>19</sup> Como decíamos, la expresión no es nuestra. Alude a ella el Colectivo IOE en COLECTIVO IOÉ (PEREDA, C., ACTIS, W., DE PRADA, M. A.), *Inmigrantes, nuevos ciudadanos. ¿Hacia una España plural e intercultural?*, FUNCAS, Madrid, 2008, p.10. Vid también COLECTIVO IOÉ, "¿Cómo abordar el estudio de las migraciones? Propuesta teórico-metodológica", ponencia publicada en Checa, F., (ed.) *Las migraciones a debate*. IV Congreso de Inmigración Africana, Almería 6-8 de Abril de 2000, Icaria, Barcelona, 2002, pp. 17-54.

<sup>20</sup> [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/immigration/integration/doc/handbook\\_1sted\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/handbook_1sted_es.pdf), p. 51 y ss. Vid. también, Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea [2000/2231(INI): (arts.121-122) DOCE C 65 E, 14-3-2002 (A5-0223/2001). Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (2001) [2001/2014 (INI), DOCE, nº C O38E de 12/02/2004. Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (2002) [2002/2013 (INI), DOCE C 076 E de 25/3/2004.

migratorios, una política de cooperación con los países de origen y una política de integración social. 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, las políticas de integración social 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 y como tal debe ser objeto de promoción por los poderes públicos.

**a) La promoción de la integración es una obligación de los poderes públicos**

En efecto, si hay una afirmación explícita y compartida en las políticas europeas incluida la española es que la integración es valiosa en sí misma, deseable y necesaria. Que sea valiosa en sí misma y no de forma instrumental (en relación con necesidades de mercado, recaudación en seguridad social, demografía, etc.) permite medir la integración ya no a partir de una visión reduccionista según una versión, mal llamada *pragmática*, centrada en la coyuntura del "mercado laboral" (SOLANES, 2000, 55) sino a partir del proceso de integración del inmigrante desde la garantía de sus derechos.

Efectivamente, aunque no es posible dejar de observar el estrecho espacio que la cuestión de la integración ocupa en la última reforma de la "Ley de Extranjería" de 2009, ésta introduce un nuevo artículo 2 ter con la siguiente redacción:

«Artículo 2 ter. Integración de los inmigrantes.

1. 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.

2. 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 (...)

**b) La integración es un proceso bidireccional: la interculturalidad como modelo**

El *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración de Inmigrantes* alude a un proceso bidireccional e integral de responsabilidad compartida. Igualmente, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha elaborado Dictámenes<sup>21</sup> 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 la política 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<sup>22</sup>. Los informes presentan coincidencias explícitas con las declaraciones del Consejo

<sup>21</sup> 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).

<sup>22</sup> Comisión Europea: Comunicación (2003) 336, de 3 de junio de 2003, sobre inmigración, integración y empleo.

(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 progresiva 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. La responsabilidad no es sólo de los poderes públicos, alcanza a partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y sociedad civil. A su vez, los inmigrantes deben respetar las normas y valores fundamentales de la sociedad de acogida, participando activamente en el proceso de integración, sin por ello tener que renunciar a su propia identidad.<sup>23</sup>

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. Definida de este modo la bidireccionalidad si se da debe darse bajo un concepto de integración no multiculturalista sino *intercultural*.

### **c) La integración es un proceso asimétrico. El "inintegrable cultural"**

Otro punto de consenso refiere la relación interdependiente pero *asimétrica* entre sociedad de acogida y 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 PÉREZ, GARCÍA CÍVICO, 2009, 59). 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, alojamiento, trabajo y educación, adaptación sociocultural, etc., sino también a nivel público exigiendo la adaptación de espacios, así como el sacrificio de actores empresariales, institucionales, etc.

En todo caso, cabría advertir que la tendencia a reenviar todos los problemas de los inmigrantes al terreno de la identidad, el reconocimiento o el multiculturalismo, oscureciendo aquellas cuestiones vinculadas a la desigualdad social o la exclusión, más propias de la ciudadanía social, no debe hacernos olvidar que la asimetría es en el caso que nos ocupa, básicamente una asimetría en términos sociales y económicos y que son estas desigualdades materiales un factor inmediato de exclusión (PROCACCI, 1999). Siguiendo a Procacci, resulta un riesgo para la democracia disociar el debate sobre multiculturalismo

---

[http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2003/com2003\\_0336es01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2003/com2003_0336es01.pdf)

<sup>23</sup> "Manual sobre la integración" cit., también en Comunicado de prensa. Sesión n° 2618 del Consejo Justicia y Asuntos de Interior", Bruselas, 19 de noviembre de 2004, p. 11-16.



y el debate sobre la desigualdad social: la afirmación de determinadas identidades étnicas y culturales está íntimamente relacionada con los procesos de exclusión y de recomposición de las desigualdades sociales y económicas. Las identidades estigmatizadas o percibidas como peligrosas para la cohesión social no lo son tanto por la diferencia de que son portadoras cuanto por su condición frágil en el plano socioeconómico (MIRAVET, 2005, 24).

El acento securitario en las políticas de inmigración y inflación en el discurso sobre la identidad cultural a propósito del choque de civilizaciones son ambas notas que han afectado a la visión de la inmigración de países árabes y del Magreb. En Europa, el auge de Partido por la libertad de Hayder, el rédito electoral de la política "de mano dura" frente a la inmigración e incluso frente a los refugiados procedente de las revoluciones en el norte de África por parte de Francia e Italia, la aireada prohibición del Burka en Bélgica y el discurso enfrentado a una supuesta "islamización", la polémica de los minaretes en Suiza, la subida de partidos de discurso xenófobo en Hungría, Holanda, Finlandia y Suecia en sintonía con programas de extrema derecha, parece haber significado la aparición de un discurso tan peligroso como conocido. A su vez, la subsiguiente exclusión de la que son víctimas los inmigrantes más jóvenes, parece llevar a significativos segmentos de población a una reafirmación de la identidad. Como señala Sami Nair esta vuelta a su "pertenencia" confesional aparece como reacción para preservar las propias señas y, al mismo tiempo, como construcción formal (y polémica) de una *identidad negativa*.

En España también se ha asistido a un apresurado debate (de causas más simbólicas que reales) que afecta tanto a la esfera exterior de la libertad religiosa, como a determinados usos culturales que no deberían resultar polémicos si tomamos en serio los derechos o si asumimos como vinculantes los principios de la integración, en concreto la bidireccionalidad. Se trata del uso del velo islámico (un símbolo no unívoco) y la regulación (como prohibición) del velo integral. La realidad es que aunque los casos de problemas de convivencia son muy escasos, ha vuelto a aparecer magnificado en no pocos discursos políticos la cuestión de la "inintegrabilidad cultural", uno de los fobotipos extendido a menudo 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 aparece como una de las piezas maestras de la vieja y simplista política del miedo que presenta al inmigrante como amenaza. En general, en el discurso *político*, más que en la sociedad sigue extendiéndose la idea que el mantenimiento de la 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 en la presunción de que la sociedad receptora es culturalmente homogénea (ÁLVAREZ, 2002), transidos de esencialismos culturales, reacios a ver la complejidad del objeto de su crítica (heterogeneidad que alcanza la disidencia y crítica interna, adaptabilidad del inmigrante, etc.), que estigmatizan al inmigrante como mero vector expresivo de su cultura (MORERAS, 2004, 261; MODOOD et al, 2005). El carácter aparentemente "inintegrable" de estos inmigrantes es un prejuicio construido que choca precisamente con la advertencia contenida en los

distintos planes de integración sobre la bidireccionalidad de dicho proceso. Aquí, el inmigrante musulmán resulta especialmente vulnerable a la actitud de la población de acogida pero 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 cierre del código identitario de la sociedad receptora que (...) ocupa una posición hegemónica."<sup>24</sup>.

La integración no es simplemente la apertura formal a un sistema común de derechos y deberes (por mucho que esta sea una condición necesaria o su positivación un presupuesto de integración), la integración requiere cambios en la sociedad de acogida y exige a los poderes públicos acciones promocionales que avancen hacia la eficacia material de estos derechos. Sin embargo, pocos esfuerzos se han hecho hasta la fecha para medir los avances de las políticas públicas al respecto o para colaborar en la importante labor socio integradora de los imanes (una pieza fundamental en el proceso de recepción ya que informan de trabajos, contactos, vivienda, etc.)<sup>25</sup>.

## 6. La medición del proceso de integración con indicadores

Al menos en el ámbito europeo podemos convenir en que son muchas las aproximaciones sociológicas y de los campos sociales a la cuestión de la integración del inmigrante en la sociedad receptora. Sin embargo creemos que aún son escasos los intentos de aunar esa mirada sociológica empírica y práctica con la perspectiva jurídica. Particularmente pensamos que es más llamativa la ausencia de un trabajo de reflexión previo sobre el marco propositivo de la integración. La investigación habitual de este tipo, aún cuando alguna vez ha incluido variables jurídicas (relativas al ejercicio de derechos) quizás ha descuidado la crítica previa, la justificación propositiva de índole más filosófico-jurídica y un tipo de reflexión, que afecte, obviamente no a datos, cifras, o resultados de los indicadores, pero sí a las preguntas con las que han sido obtenidos.

La evaluación del éxito o del fracaso de las políticas de integración y el propio aparato de medición variará según el modelo de integración suscrito. Las preguntas, y por tanto las respuestas, sobre integración (incluso si se apuesta por una integración desde los derechos) variarán según si se sigue una concepción estrecha que considera suficiente la ausencia de discriminación formal 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 o universalista vertebrada por la participación política según un modelo de integración cívica, en

---

<sup>24</sup> 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 *proprio* por cada tradición cultural, en otros porque dicha tradición se transforma por la relación y mestizaje con las otras tradiciones culturales. TORRES PÉREZ, F., "La integración de los inmigrantes y algunos de sus obstáculos y fronteras", cit., p. 15.

<sup>25</sup> Una aproximación jurídica con algunas cuestiones de índole práctica en CONTRERAS MAZARIO, J. M., "La libertad de conciencia y convicción en el sistema constitucional español", en Revista CIDOB D'Afers Internacionals, nº 77, Barcelona, pp. 41-63. Creemos que quien mejor ha visto estas prácticas como posibles buenas prácticas de integración en el ámbito municipal y como factores de inclusión ha sido quien ocupara el cargo de Subdirector General de Coordinación y Promoción de la Libertad Religiosa en el Ministerio de Justicia Juan Ferrerío Galguera, puede verse su lúcida opinión sobre estas cuestiones en [www.rioja2.tv/2-738-Entrevista\\_Juan-Ferreiro-Galguera](http://www.rioja2.tv/2-738-Entrevista_Juan-Ferreiro-Galguera).

el seno de una democracia deliberativa, si se quiere, (DAHL, 2002, GARGARELLA, 2001)) que exija acciones promocionales y adaptaciones en la sociedad de acogida.

Igualmente la evaluación del éxito o del fracaso de las políticas de integración dará diferentes resultados si se miden sólo los ámbitos vinculados a derechos sociales (laborales, de sanidad, vivienda no segregada o educativos) o si se pregunta también por los derechos de participación pública. El investigador de la integración social debe escoger, lo quiera o no, un marco propositivo. Aquí hemos anticipado que suscribimos la opción señalada, entre otros por De Lucas, de la *integración cívica* como marco propositivo adecuado. Coincidimos en que 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 (...) 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, 2009, 16).

Las investigaciones en el ámbito europeo son numerosas, el Índice Europeo de Ciudadanía Cívica e Inclusión (*European Civic Citizenship and Inclusion Index*),<sup>26</sup> los trabajos de la Comisión Europea, desde el primer *Informe Anual sobre Migración e Integración* (COM (2004) 508, o iniciativas como LISI *Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration* (MARKO et al., 2003). el Informe I3<sup>27</sup> o el MIPEx, entre otros, son todos ellos antecedentes en la investigación de la integración social con indicadores que aportan valiosas herramientas de análisis y comparación. (DOOMERNIK, 1998) Aunque adolezcan (con excepción quizás del LISI) de esa mirada integral y holista a lo que nos hemos venido refiriendo.

El proyecto I3 tuvo como objetivo contribuir a un sistema común de indicadores para medir la integración de la población inmigrante en Europa en mercado laboral, educación y conocimientos de la lengua, vivienda y salud a partir de un triple enfoque: (1) Enfoque nacional (2) Integración vista desde las ciudades. El entorno local como medio principal de integración. (3) Integración vista desde la población inmigrante, incluyendo una percepción específica de las mujeres y la sociedad de acogida a través de indicadores subjetivos.

El Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB) publica la versión española del *Migration Integration Policy Index* (MIPEx) del *British Council* y el *Migration Policy Group*. El MIPEx es una herramienta para medir las políticas de integración en 25 Estados Miembros de la Unión Europea y en tres países extracomunitarios. Desde 2004 y con ediciones cada dos años, se centra en tres aspectos: derechos laborales, posibilidad de establecerse definitivamente en el país anfitrión y posibilidades de

<sup>26</sup> Como reconoce el estudio, en algunos países, ciertos aspectos del marco de referencia pueden no coincidir con la filosofía de integración de la sociedad: pero esto sólo puede darse en un número muy reducido de los casi 100 indicadores, puesto que la mayoría de los mismos se basan en medidas con las que los estados miembros se han comprometido a nivel europeo. CIDOB, *Índice Europeo de Ciudadanía Cívica e Inclusión*, Anexo Indicadores y opciones, p. 210 y ss.

<sup>27</sup> El Informe I3: Enfoque nacional, local y de los inmigrantes o 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.

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 son estándares en todos los estados miembros, siendo, pues, una herramienta de referencia (*benchmark*) de resultados.

El LISI además de los derechos sociales apuesta por los ámbitos civiles y políticos de integración, midiendo la participación del inmigrante en un sentido amplio. Así, un primer grupo de indicadores apunta a los Derechos civiles y políticos (*Civil and Political Rights*) y distingue cinco apartados: Residencia; Participación efectiva en la vida pública y política, y ahí distingue derechos relativos al sufragio (*Voting Rights*), organismos políticos (*Political Bodies*), participación en la vida pública y libertad de asociación (*Freedom of Association*); Justicia. Los indicadores LISI distinguen en este punto entre indicadores referidos al acceso efectivo a la justicia (*Effective Access to Justice*), la legislación antidiscriminatoria e indicadores referidos al ámbito penal, bajo el rótulo de *Detention*; Derecho a la ciudadanía (incluyendo indicadores relativos a la obtención de permisos de residencia, temporal y permanente, naturalización, nacionalización, adquisición de ciudadanía, etc.; Derecho a la vida familiar (*Right to Family Life*) que se corresponde también con medidas de reagrupamiento familiar.

Si añadimos el Índice de ciudadanía y hacemos un ejercicio de solapamiento podemos convenir en que hay una serie de indicadores básicos que aparecen como común denominador a la hora de evaluar la integración del inmigrante: Dispersión de su vivienda; Grado real y efectivo de escolarización; Uso de los servicios sociales; Integración en el tejido de la sociedad civil; Inserción en el mercado laboral; Indicadores de pobreza y exclusión social; Percepción de la opinión pública autóctona; Percepción de la opinión de la población inmigrante

Efectivamente, los anteriores son ámbitos que proporcionan información sobre el proceso de integración social. Creemos, sin embargo que está aún pendiente una propuesta de indicadores más coherente y más exigente con los principios de la integración entendida a través de los parámetros que nos hemos ocupado de señalar atrás. Incluso aceptando la prioridad de ámbitos como el socio laboral, creemos por ejemplo, y por ilustrar sólo este aspecto concreto que al investigador de la integración *por el derecho*, pueden interesarle las cifras "frías" y cuantitativas, así, el volumen de ocupados extranjeros, número de ocupados según rama de actividad y nacionalidad, (o por grandes áreas y en términos de etnoestratificación) o lo expresen en tantos por ciento permitiendo ver la evolución y la comparación entre españoles, no comunitarios y ciudadanos de la Unión Europea. Quizás también le interesen, al investigador que tenemos "en mente", indicadores más o menos habituales en los sistemas de indicadores desde los campos sociales, así, por ejemplo: "Trabajadores extranjeros afiliados y en alta en la Seguridad Social", pero también deben interesarle cuestiones que arrojen luz sobre obstáculos en términos de eficacia material, barreras concretas a la movilidad vertical (meritocrática si se quiere) mecanismos de

precarización, fórmulas de trabajo premoderno, estratificación étnica, discriminación, y exclusión en el disfrute de derechos en el trabajo.

Estas últimas son cuestiones asociadas a nuestro marco que han de ver con derechos y como las que, entre otros, el Observatorio Permanente de la Inmigración, el Foro para la Integración, o investigadores como el Colectivo Ioé ha ido poniendo desde hace ya tiempo de manifiesto. Se trata de preguntas del tipo: ¿La inserción laboral en empleos "de baja calidad" es propia de una fase inicial del asentamiento migratorio? ¿Existen cauces para una movilidad generalizada o más bien trabas para incluir a la mayoría de los inmigrantes en "nichos" más o menos cerrados? O más aún, ¿estamos ante una dinámica de segmentación étnica de la mano de obra, que reserva los mejores puestos a la población autóctona (y a los europeos comunitarios) y los peores a una gradación jerarquizada de inmigrantes de diversas procedencias? (COLECTIVO IOÉ, 57)

Si descartamos, por reductora, la visión que limita al espacio del empleo la cuestión de la inclusión, se podría medir el estado, los avances y retrocesos de la integración a través un sistema de indicadores sensible por ejemplo a lo que Balibar llama "fronteras interiores": aquellas que se dan en relación con la ciudadanía o mejor, con la población autóctona más allá del ámbito sociolaboral. Esto es, la implementación de un sistema de indicador debería tener en cuenta ámbitos más extensos de inclusión. Junto a los ya mencionados:

- a) Indicadores estructurales sobre el marco legislativo en relación con ratificación de convenios que afectan a los derechos civiles y políticos
- b) Indicadores en el ámbito civil: reagrupación familiar, matrimonios mixtos, asociaciones civiles, etc.
- c) Indicadores de proceso y de resultado sobre participación política de los inmigrantes
- d) Indicadores estructurales, procesuales y de resultado sobre el ejercicio de derechos de acuerdo con diferencias culturales: (por ejemplo modificación / adaptación de estructuras laborales, horarios, días festivos)
- e) Indicadores sobre acceso a la justicia
- f) Indicadores sobre ejercicio de la sindicación

A su vez, cabrá tener en cuenta que el proceso de integración dura años, en muchos casos hasta después de adquirida la ciudadanía, afecta incluso hasta la segunda o tercera generación. Si queremos medir de forma dinámica el proceso de integración los indicadores deberán desagregarse según estas variables. Igualmente cabrá desagregar los indicadores por origen, lengua o en función de las propias expectativas y motivos de la inmigración incluyendo en forma dinámica ámbitos como el consumo, la relación con la propiedad, el acceso a la cultura, la presencia y representación en medios comunicación, etc.

A grandes rasgos, podemos decir que desde una perspectiva técnica la aplicación efectiva de un sistema de indicadores debería 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. Dado que la investigación debe partir de un marco propositivo, el primer estadio debería justificar 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. Aquí el carácter valioso complejo, procesual, reflexivo, bidireccional y asimétrico de la integración es un buen punto de partida para el establecimiento de metas. 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 ser coherente con estos presupuestos. Así, y a modo de ejemplo, si compartimos el carácter bidireccional de la integración los indicadores deben apuntar también a las transformaciones en la sociedad de acogida de forma exigente, así: acciones positivas (traductores para el acceso a la justicia profesores con dominio del idioma de los grupos de inmigrantes más numerosos, etc.); respeto a las diferencias culturales en relación con normativa escolar (adaptación de la jornada laboral al calendario religioso de los grupos igualmente mayoritarios).

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". Estos indicadores deben observarse dinámicamente atendiendo a la dirección de las reformas legislativas, esto es, recogiendo en la medición del proceso de integración tanto el reconocimiento / negación de derechos y libertades como la implantación de garantías / restricciones. Así por ejemplo, un apartado de indicadores relativo a la adquisición de estatus jurídicos, permisos de residencia temporal y permanente, naturalización, nacionalización, o si se firman y ratifican convenios relevantes (Convenio Europeo sobre la Participación en la Vida Pública Local del Consejo de Europa de 1992), el artículo 13. 2 CE relativo al requisito de reciprocidad (un indicador estructural), el 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).

Si en relación con los aspectos metodológicos, la información debe ser válida, disponible, multidimensional, desagregada, y contar con fuentes permanentes para articular mecanismos de contrastación, un esfuerzo que reclama la dotación de recursos para mejorar los sistemas nacionales, pero sobre todo *locales* (TORRES, 2006, 27) en el contenido, ésta debe resultar de un diálogo y consulta con el propio sujeto de la integración (organizaciones, foros, colectivos de inmigrantes, etc.). Aquí cabrían tanto indicadores subjetivos como objetivos.

Los indicadores sobre derechos sociales (trabajo, vivienda, salud, educación) son sólo una parte del sistema que queremos construir. Deben referirse también indicadores de resultados en todas aquellas situaciones, verificables y observables, que den cuenta de cómo se está produciendo la integración en relación con la participación en la gestión de asuntos públicos<sup>28</sup>. No hay integración sin representación y

<sup>28</sup> Los indicadores procesuales deberían apuntar a tasas y al contraste con la ciudadanía "nacional" con una precaución: la sociedad receptora puede estar no "integrada". Por poner sólo un ejemplo, la desafección política

participación en los asuntos públicos. Los indicadores en este ámbito deberán referir esa participación en sentido amplio, así incluyendo el asociacionismo cívico (MARTÍN PÉREZ, 2004; VEREDAZ, 2003). En todo caso, el sufragio activo y pasivo se perfila como núcleo de una inclusión seria. 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.

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 a nivel local del colectivo afectado. Cabrá repensar las tesis clásicas sobre la naturaleza de los derechos para incidir tanto en las distintas estrategias de exigibilidad (ABRAMOVICH, COURTIS, 2002, 20; JIMENA QUESADA, 2009, 743 y ss.) como en la faceta prestacional que todos conllevan (esto es, también los llamados derechos negativos o de primera generación) y elaborar indicadores que inquieren 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.

Por último, la integración requerirá también de una condición tan simple como constatable con indicadores: la igualdad. Los indicadores de integración social del inmigrante son también, de alguna forma, instrumentos de medición de la igualdad desde la diferencia.

### **7. A modo de recapitulación**

Hemos comenzado planteando de forma crítica la pregunta ¿por qué hablamos de integración? para reflejar algunas de las perspectivas desde las que se está afrontando la cuestión de la integración así como las distintas aristas de un fenómeno, el de la inmigración, convertido en objeto de debate.

Hemos trazado una breve historia de un proceso de exclusión que quizás arroje alguna luz sobre el porqué de la problematización tanto de la inmigración como de la cuestión más concreta de la integración social de la persona inmigrante. La ambivalencia del discurso político y la forma un tanto errática de legislar el fenómeno de la inmigración se apuntaban como un primer obstáculo en el proceso de integración.

Para saber si se está produciendo un proceso de integración, primero hay que definir qué entendemos por integración, qué ámbitos incluye, qué metas, qué fines contempla. Nuestro punto de partida ha consistido en recordar los principios que informan la normativa de la integración social del inmigrante incluidos en instrumentos nacionales, europeos o a nivel mundial en sede de Naciones Unidas: La promoción de la integración es una obligación de los poderes públicos y una parte fundamental de la

---

parece una característica de la propia sociedad de acogida, igualmente cuestiones como el desempleo o la temporalidad, bien pueden ser considerados problemas endémicos que afectan no sólo a los trabajadores inmigrantes, sino también a amplias capas de la población activa nacional. Los trabajadores inmigrantes ingresan en un escenario laboral que es conflictivo y problemático también para los nacionales luego la información sobre inclusión laboral, tasas de actividad, remuneración salarial, sindicación<sup>28</sup>, etc. del inmigrante debe aparecer desagregada y comparada dinámicamente con la población "autóctona". Además hay ámbitos como la educación, el empleo, la vivienda, el derecho de acceso a la cultura que parecen susceptibles de transformarse y adaptarse para realizar un ejercicio igual desde la diferencia en relación con el respeto a la identidad cultural.

política de inmigración. Los principios básicos de la integración son su carácter valioso (frente a la visión instrumental, educación a "mano de obra", "utilidad" en función de coyunturas laborales, necesidades demográficas etc. de los países de acogida). Un segundo principio es el carácter inclusivo de la integración: la inclusión como reverso de la exclusión. Aquí se recordaba el carácter integral, holístico, complejo y dinámico, de ambos fenómenos, tanto la inclusión como la exclusión. En tercer lugar la integración aparece como proceso bidireccional (inmigrante / sociedad de acogida) y en este sentido hemos argumentado a favor de la interculturalidad como modelo frente al asimilacionismo como y al multiculturalismo como coexistencia respetuosa pero separada de distintos grupos étnicos, culturales, etc. Un cuarto principio de la integración recuerda que se trata de un proceso asimétrico en el que la sociedad de acogida tiene una responsabilidad fuerte en relación con las estrategias de inclusión, y ahí hemos recogido algunas objeciones a las tesis del "inintegrable cultural" como piedra de toque, que deberían resolverse a la luz del respeto de la diferencia como forma de igualdad. No se trata sólo de medir el "esfuerzo" del inmigrado por adaptarse, insertarse, o mejor *integrarse* en la sociedad receptora. Ni creemos que resulta posible "integrarse por ley" mediante la certificación del conocimiento de la literalidad de la ley del Estado receptor (un requisito felizmente no exigido a los autóctonos) ni la familiaridad con imprecisos usos y costumbres (no necesariamente compartidos ni afortunadamente respetados por toda la población autóctona)<sup>29</sup>.

La integración es un proceso que debe ser auspiciado y promovido desde los poderes públicos. Aquí nada impide el uso de indicadores para evaluar la efectividad de la legislación o el nivel de cumplimiento de un derecho reconocido y tampoco nada impide que apliquemos esa evaluación a un grupo determinado de personas, a menudo caracterizados por su peculiar construcción jurídica (por ejemplo el hecho de ser "extranjero"). El jurídico es un enfoque central de la migración aunque nada más sea porque la construcción del extranjero se hace desde dicho ámbito. Contrastando el discurso axiológico y los principios positivados en instrumentos nacionales y europeos sobre integración con la realidad, hemos apuntado algunos de los desencuentros deteniéndonos en criticar el uso de categorías de cierre social que la hacen posible.

En relación con los indicadores de integración social se ha insistido en que la investigación sobre el proceso de integración no puede soslayar sino apostar definitivamente por una conceptualización propositiva que es tarea primordial de la filosofía jurídica también en relación con qué derechos resultan básicos en el proceso de integración. 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.

---

<sup>29</sup> Seriamente: ¿es posible examinar sin una buena dosis de cinismo al inmigrado acerca del conocimiento de normas de nuestro ordenamiento jurídico *como si* la integración del autóctono se produjera sobre la base del conocimiento de las normas que le afectan? Y en este caso, ¿de cuáles? ¿Qué ha responder el inmigrante: la literalidad de la norma, su eficacia, o su experiencia personal?



¿Qué ámbito debe tener más peso? ¿Los derechos sociales, las libertades civiles o los derechos políticos? ¿Cuál es más decisivo en el plano de la integración? La respuesta no es sencilla. Los derechos sociales aparecían como presupuesto muchas veces del resto de derechos. Sin embargo, no pueda hablarse de integración sin participación en la gestión de los asuntos comunes. La exclusión de la participación política es incoherente normativamente con unas personas que residen en un territorio común. La posibilidad de vincular la ciudadanía con la residencia de una determinada duración, y ésta con el derecho al sufragio y el acceso a la función pública podría ser un buen indicador estructural. Además hemos razonado la necesidad de introducir en los sistemas de medición elementos para replantear la integración, como el de la ciudadanía (cívica, inclusiva, cosmopolita, etc.), perfilando las posibilidades en el tema que nos ocupa, de una ciudadanía *posmarshalliana*, una ciudadanía más allá de la nacionalidad. Aquí los indicadores son herramientas de las que el político, pero también el jurista puedes disponer para evaluar si dichas propuestas teóricas son capaces de trascender su condición declarativa. El listado definitivo de indicadores debe apuntar a un amplísimo número de cuestiones desde la asistencia sanitaria al número de matrimonios mixto, desde el régimen de descanso respetuoso con las distintas preferencias culturales a la sindicación, la relación del inmigrante con la propiedad, con el sistema de créditos financieros, el consumo, el acceso a la justicia, a la cultura, etc.

El enfoque desde la filosofía jurídica no supone o creemos que no debe suponer, escorar el debate hacia las injustamente controvertidas (y creemos que extrañamente familiares –no hace poco y al hilo de la cuestión del “velo” la sociedad española pareció despertarse experta en metafísica) demandas de identidad cultural. Un enfoque cultural, o mejor “culturalista”, traducido en un peso excesivo de indicadores que apunten a esta cuestión en nuestro finito sistema de indicadores oscurecería la vital cuestión de la igualdad socioeconómica o material y la participación política. Pensamos, que aún siendo francamente importantes los temas culturales e identitarios, si hay un objetivo prioritario cuando hablamos de integración este debe ser el de la consecución de una progresiva igualdad socioeconómica, dicho de otra forma y por llevar el tema a lo que más nos interesa aquí: la disminución de las distancias económicas es un buen *indicador* de integración social.

A la pregunta ¿que modelo de integración? hemos apostado, pues, por una integración a través del ejercicio de los derechos, señalando los muy distintos espacios de integración afectados por los derechos. Hemos repasado los distintos sistemas de indicadores en la Unión Europea de los que tenemos constancia para apuntar determinadas carencias pero también para subrayar aportaciones que creemos valiosas.

Resumiendo nuestra propuesta general del sistema de indicadores, se trata de:

a) un sistema de indicadores que parta del principio de igualdad y por la tanto compare con la población autóctona y la ciudadanía de la Unión Europea el ejercicio de los derechos de los nacionales de terceros países

b) un sistema de indicadores que recoja el impacto de las ambivalencias políticas y jurídicas que nos hemos ocupado de señalar informando de la eficacia, del éxito o del fracaso de las distintas legislaciones que afectan al proceso de integración.

c) un sistema de indicadores que en coherencia con algunos principios de la integración: carácter valioso (no instrumental), inclusivo (no excluyente), bidireccional y asimétrico, interroge por cambios y adaptaciones de la sociedad de acogida, en la ley y en la estructura de las instituciones públicas

d) un sistema de indicadores que partiendo de un modelo de integración igualitario e intercultural, desde el derecho, y en consonancia con la noción de "ciudadanía cívica" ponga el acento en la participación política y en la gestión de los asuntos públicos en sentido amplio

e) un sistema de indicadores que sea sensible a la dimensión de la igualdad entendida como igualdad desde la diferencia y en ese sentido sea respetuoso con el derecho a la cultura como respeto a la identidad cultural (desagregando así ciertos indicadores en función de la nacionalidad o de variables étnicas, religiosas y culturales)

No hay lugar aquí para un desarrollo pormenorizado de la implementación de tal sistema de medición. Los indicadores permiten hacer más objetivos nuestros juicios sobre el estado y evolución de la integración, pero además son necesarios en el diseño más específico de cómo poner en contacto conceptos y teorías con hechos empíricos, tratando de encontrar *correlatos* que permitan evaluar el comportamiento en la práctica de variables que han de ver con el objeto de estudio, con la teoría. El sujeto de nuestro estudio es irreductible a ninguna simplificación por tanto las variables, los indicadores e incluso todo el sistema de medición de la integración serán mejores si no se pierde la vista que el fenómeno se regula jurídicamente, pero la presencia del inmigrante es una cuestión humana y por tanto también *moral*. Ni el objeto, ni la teoría deben sernos, pues, indiferentes.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

ABRAMOVICH, V., y COURTIS, Ch. (2002) *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002.

AJA, E. (1998) "Derechos y deberes fundamentales de los inmigrantes". En *Jornadas sobre políticas de inmigración y políticas de integración*, Barcelona, 1998.

ÁLVAREZ, I. (2002) "La construcción del inintegrable cultural", De Lucas, J., Torres, D., (eds.), *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas), respuestas*, Madrid, Talasa.

AÑÓN ROIG, M<sup>a</sup>. J. (2000). "El test de la inclusión: los derechos sociales". En *Trabajo, derechos sociales y globalización. Algunos retos para el siglo XXI*, coord. A. Antón, Madrid, Talasa, 2000, 148-191.

AÑÓN ROIG, M<sup>a</sup>. J. (2003). "Nueva ciudadanía y derechos sociales y políticos de los inmigrantes", *Revista Gaceta Sindical. Reflexión y debate*, nº 3, Madrid, 2003, pp. 109-136.

AÑÓN ROIG, M<sup>a</sup>. J. (2004) "Límites de la universalidad: los derechos sociales de los inmigrantes". En AÑÓN ROIG, M. J. (ed.), *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.

ATKINSON, T.; CANTILLON, B.; MARLIER, E.; NOLAN, B.; VANDENBROUCKE, F. (2002), *Social Indicators: the EU and Social Inclusion*, Oxford, Oxford University Press 2002.

- AZCONA, J. (2005) "Las barreras de las culturas identitarias: migración y límites sociales", en Manuel Calvo (Ed.), *Identidades culturales y derechos humanos*, Madrid, Dykinson, 2005.
- BENHABIB, S. (2003) *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*, Barcelona, Gedisa, Barcelona.
- CEA D'ANCONA, M<sup>a</sup> A. (2009) "La medición de las actitudes ante la inmigración: evaluación de los indicadores tradicionales de racismo". En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 99, 2009, pp. 87-111.
- COLECTIVO IOÉ (2002) "¿Cómo abordar el estudio de las migraciones? Propuesta teórico-metodológica". En Checa, F., (ed.) *Las migraciones a debate*. IV Congreso de Inmigración Africana, Almería 6-8 de Abril de 2000, Barcelona, Icaria, 2002, pp. 17-54.
- COLECTIVO IOÉ (PEREDA, C., ACTIS, W., DE PRADA, M. A.) (2008) *Inmigrantes, nuevos ciudadanos. ¿Hacia una España plural e intercultural?*, Madrid, Funcas, 2008.
- CHECA, J. C., ARJONA, A. (1999) *Inmigrantes entre nosotros*, Icaria, Barcelona, 1999.
- CHECA, F. J., CHECA, C., ARJONA, A. (Eds.) (2004) *Inmigración y derechos humanos. La integración como participación social*, Barcelona, Icaria, 2004.
- DE LUCAS, J. (1994) "Razismo e Xenofobia: le risposte del diritto", *Ragion Pratica*, 2, 1994.
- DE LUCAS, J. (2002) "Política de inmigración: 30 propuestas", *Claves de Razón Práctica*, n<sup>o</sup> 121, abril 2002.
- DE LUCAS, J. (2003) « Modelo Blade Runner ». En *Le Monde Diplomatique*. Ed. española, febrero 2003.
- DE LUCAS, J., DÍEZ BUESO, L. (2006) *La integración de los inmigrantes*, Madrid, CEPC, 2006.
- DE LUCAS, J. (2009) "La integración cívica: medidas para una ciudadanía inclusiva de los extranjeros". en Boletín Fundación BBVA, N<sup>o</sup> 17, II, 2009.
- DEL REAL ALCALÁ, J. A. (2010) "La gestión jurídica de la inmigración irregular: una zona entre medias de la legalidad y la legalidad". En *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n. 20, 2010, pp. 21-42
- DOOMERNIK, J. (1998) "The effectiveness of integration policies towards immigrants and their descendants in France, Germany and The Netherlands", *International Migration Papers* 27, Geneva, 1998.
- GARCÍA AÑÓN, J. (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*. Actas de Comunicaciones de las XX Jornadas SFEJP 11 y 12 de marzo de 2005, Sociedad Española de Filosofía Jurídica y Política, Málaga, 2006, pp. 61 – 82.
- 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*, Barcelona, Icaria, 2003, pp. 349-392.
- GARCÍA CÍVICO, J. (2009) "El bosque desde la villa. Imaginario social o Imaginación jurídica. Notas sobre la relación seguridad y libertad", *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, Granada, 2009.
- HAMMAR, H. (1990) *Democracy and the nation state: aliens, denizens and citizens in a world of international migration*, Avebury, Aldershot, 1990.
- HIERRO, L. (2003) *La eficacia de las normas jurídicas*, Barcelona, Ariel, 2003.
- IGARTUA, J. J., MUÑIZ, C. et al. "La imagen de la inmigración en la prensa y en la televisión. Aproximaciones empíricas desde la teoría del "framing" (2005). En Sabucedo, J. M., Romay, J. y López-Cordón, A. (comps.) *Psicología política, cultura, i Inmigración y comunicación social*, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, 2005, pp. 239-246.
- IGARTUA, J. J., MUÑIZ, C. et al. (2004) "La información sobre inmigración e inmigrantes en la prensa española. ¿Barreras mediáticas a la integración o imágenes que generan xenofobia?", *Comunicación presentada en el Diálogo Internacional "Comunicación y diversidad cultural"*, *Forum Universal de las Culturas*, Barcelona, 24-27 de mayo, 2004.

- NAIR, S. (2010) *La Europa mestiza: inmigración, ciudadanía y codesarrollo*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2010.
- NEUFVILLE, J. I. (1981) "Social Indicators of Basic Needs: Quantitative Data for Human Rights Policy", *Social Indicators Research*, 1981, pp. 383-403.
- NOVARA, M., A. (2004) "El papel de los sindicatos en la integración social de los inmigrantes, ¿asignatura pendiente? En F. Checa, J. C. Checa, y A. Arjona, *Inmigración y derechos humanos. La integración como participación social*, Barcelona, Icaria, 2004.
- MARKO, J., MEDDA, et al. (2003) *The LISI Indicators. Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration*, Bolzano, Euroarc Research, European Academy, 2003.
- MÉNDEZ, M. (2005) "Los derechos políticos de los inmigrante". En VV. AA. *La condición del inmigrante Exploraciones e investigaciones desde la Región Murcia*, Universidad de Murcia, 2005.
- MIRAVET BERGÓN, P. (2005) "Trabajadores inmigrantes, sindicatos y participación" En *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, N° 12, 2005.
- MIRAVET BERGÓN, P. (2006) "Algunos problemas para la integración cívica y política de los inmigrantes". En *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 14, 2006.
- 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*, Barcelona, Icaria, 2004, pp. 261-285.
- PÉREZ DE LA FUENTE, O. (Ed.) (2008) *Una discusión sobre la gestión de la diversidad cultural* Madrid, Dykinson, 2008.
- RAMONET, I. (2003) *Guerras del siglo XXI. Nuevos miedos, nuevas amenazas*, Barcelona, Mondador, 2003.
- SOLANES, A. (2000) "La reforma de la ley de extranjería: retroceso en materia de derechos y garantías". En *Boletín Inmigración y Refugio*, N° 19, 2000, pp. 52-70.
- TODD, E. (1993) *El destino de los inmigrantes. Asimilación y segregación en las democracias occidentales*, Barcelona, Tusquets, 1996.
- TORRES PÉREZ, F. (2010) "La integración de los inmigrantes y algunos de sus obstáculos y fronteras". En <http://www.pensamientocritico.org/francisc.htm.17/08/>
- WESTIN, Ch. (2000) "Settlement and Integration Policies towards Immigrants and their descents in Sweden". En *International Migration Papers 34*, Geneva, International Migration Branch, International Labour Office, 2000.
- ZAPATA-BARRERO, R. (2003) "La gestión política de la inmigración: indicadores y derechos", *Derechos Sociales de los inmigrantes*. En M<sup>a</sup> J. Añón (ed.), Colección Derechos Humanos, Valencia, Tirant lo Blanch-Servei de Publicacions Universitat de Valencia, 2003.