

El discurso de la Unión Europea sobre medidas de integración de inmigrantes y sus derivaciones en España

Laura GARCÍA JUAN
Universidad de Valencia

RESUMEN

A principios de este siglo surgió en la Unión Europea (UE) la necesidad de incorporar en la agenda política la integración de los nacionales de terceros países como uno de los principales pilares de sus políticas migratorias. La presente investigación parte de la base de que, aunque el acervo comunitario permite a las instituciones de la UE establecer las grandes líneas y, de alguna manera, influenciar en las estrategias de los Estados miembros, las políticas de integración son una competencia de carácter eminentemente nacional, lo cual favorece la existencia de diferencias importantes entre los modelos adoptados. El estudio abarca las principales acciones comunitarias en materia de integración activa o cívica, siendo su objetivo comparar los resultados de las políticas de integración a nivel europeo y a nivel nacional mediante el análisis de la normativa y otros instrumentos jurídicos tanto de la UE como españoles. El interés de este trabajo reside en el descubrimiento de un modelo paradigmático en el que, por estar en su fase inicial, la Comisión Europea no ha reparado todavía. Las características del modelo español —como un país en el que la inmigración fue bien recibida en tiempos de euforia económica y las políticas de integración se implementan en medio de un panorama de crisis muy diferente de aquel escenario—, son la clave para explicar las conclusiones extraídas.

Palabras clave: 1. integración de inmigrantes, 2. ciudadanía cívica, 3. medidas de integración, 4. Unión Europea, 5. políticas de integración en España.

European Union Discourse on Measures for the Integration of Immigrants and Their Derivations in Spain

ABSTRACT

At the start of this century, the need arose within the European Union to incorporate the integration of third-country nationals into the political agenda as a central pillar of EU migration policy. This study is based on the concept that while EU institutions are allowed to establish broad policy lines and, to a certain extent, influence member state strategies, integration policy is an eminently national responsibility, causing significant differences to exist between member-state practices. This work will examine the main EU actions related to active or civic integration with the aim of comparing the results of integration policies on European and national levels through the analysis of legislation and other legal instruments established by both the EU and Spain. This study seeks to discover a paradigmatic model that the European Commission has not yet considered since its work in this area is in an initial phase. The characteristics of the Spanish model—where immigration was quite welcome during economic boom times but where integration policies are being gradually implemented in the middle of an economic crisis far removed from those times—are key to explaining the conclusions reached in this study.

Keywords: 1. integration of immigrants, 2. civic citizenship, 3. integration measures, 4. European Union, 5. integration policies in Spain.

Introducción

La integración de los nacionales de terceros países en el territorio de la Unión Europea entró a formar parte de la agenda política europea hace poco más de una década, y se ha configurado como uno de los temas de mayor trascendencia en la construcción y desarrollo de las políticas migratorias, tanto comunitarias como nacionales, en los 28 Estados miembros. Se trata de poco tiempo, si lo comparamos con la trayectoria de países como Canadá o Estados Unidos, pero es un período razonablemente largo que hace posible extraer conclusiones en cuanto a los resultados obtenidos.

Sin embargo, en la propia Unión se siguen produciendo importantes diferencias entre los Estados miembros en torno al discurso de la inmigración y, más concreto, al de la integración, con España como un claro ejemplo de ello. Su paradigmática transformación de país eminentemente receptor de inmigrantes (habiendo estado a la cabeza de la Unión Europea y entre los primeros a nivel mundial) en país productor de emigrantes en apenas 15 años, sus innumerables reformas legislativas en la materia y su particular discurso político en torno al fenómeno migratorio lo han convertido en un modelo singular que, sin embargo, ha cosechado muchos más éxitos que fracasos.

El objeto de este estudio es revisar la trayectoria seguida por la Unión Europea y, dentro de ella, analizar las particularidades del caso español. La justificación temática es que las conclusiones a las que se llega tras comparar ambos recorridos pueden servir de guía para otros países que empiezan a registrar saldos migratorios netos en positivo, pues en ellos todavía se está a tiempo de abordar actuaciones decididas tanto respecto de los nuevos flujos migratorios que ahora comienzan, como de miles de niños y jóvenes que son descendientes de primera generación de inmigrantes.

Para ello se ha dividido el texto en una serie de apartados que muestran cómo la Unión Europea ha llegado a los planteamientos actuales en torno a la llamada integración cívica y las medidas para lograrla. La investigación pone de relieve la enorme importancia que las políticas de integración de nacionales de terceros

países han adquirido en Europa y destaca las principales acciones comunitarias que se han sucedido desde el Consejo Europeo de Tampere en 1999. Se hace un breve repaso de la evolución de las características de los diferentes modelos de integración adoptados, para acabar centrándose en aquél hacia el que parecen converger los diversos sistemas. El apartado sexto se refiere ya en concreto al ejemplo español, desde la perspectiva del discurso político y las propiedades del mismo que han convertido a España en un caso digno de estudio. En el último bloque se realiza una comparativa, tomando como referencia los indicadores sobre medidas de integración de la principal herramienta por la que actualmente se miden y cuantifican los resultados de las políticas de integración en la Unión Europea y en otras partes del mundo.

*La creciente importancia
de la integración en la Unión Europea*

Desde que empezara a dibujarse a nivel comunitario la llamada *política común de inmigración*, la integración de los migrantes se consideró uno de sus ejes fundamentales. Pero fue concretamente tras el Consejo Europeo celebrado en Tampere en octubre de 1999 —cuando se decidió impulsar la creación de un espacio común de libertad, seguridad y justicia— el momento en que la integración de los nacionales de terceros países adquiere un papel mucho más destacado (Urth, 2005:164).

Una de las principales razones de la aparición tardía de esta materia en la agenda de la Unión Europea fue que durante las primeras décadas de la inmigración en Europa dominó la idea de la temporalidad de las migraciones, lo que conllevó a la ausencia de políticas sociales para la integración de los migrantes. Esta concepción tuvo una gran trascendencia, pues trajo consigo inevitables procesos de *guetización* que cristalizaron en las principales ciudades receptoras de inmigración. Con ello crecieron también las posturas racistas y xenófobas, las cuales se hicieron muy presentes en la década de 1980, así como importantes conflictos de convivencia entre población inmigrada y autóctona.

A la vista de tales situaciones apareció la necesidad de plantear políticas dirigidas a favorecer la integración social de la población inmigrada, lo que empezó a traducirse en actuaciones concretas de las instituciones públicas. Pero el desarrollo de estas políticas sociales no fue simultáneo en toda la Europa Occidental, pues en ciertos países, como Holanda, se iniciaron ya a mediados de la década de 1970, mientras que en otros, como España, no llegaron hasta la de 1990. Las políticas de integración en Holanda comenzaron en algunos ayuntamientos cuando se observó que el retorno a los países de origen era escaso, aunque no fue hasta mediados de la década de 1980 cuando la integración se convirtió en el objetivo principal de la política migratoria en ese país (Pajares, 2006:4).

Transcurridos los cinco años que duraba el programa definido en Tampere, el nuevo Programa de La Haya, aprobado por el Consejo Europeo los días 4 y 5 de noviembre de 2004, incluía como una de las orientaciones específicas, en aras de la consolidación de la libertad, “una integración acertada de los ciudadanos de terceros países residentes legales en la Unión Europea” (Consejo Europeo, 2004) y subrayaba la necesidad de una mayor coordinación de las políticas nacionales de integración y de las iniciativas de la Unión en este ámbito. El 19 de noviembre de 2004, el Consejo de Justicia y Asuntos del Interior adoptó unos principios básicos comunes para la política de integración de los inmigrantes en la Unión Europea, destinados a fundamentar un marco europeo coherente en esta materia.

El debate sobre el alcance y nivel de competencias comunitarias en integración de inmigrantes quedó zanjado con el Tratado de Lisboa, pues en él se atribuyó a las instituciones europeas un papel activo en integración pero sin reconocimiento de competencias específicas que puedan hacer prever una comunitarización (García Juan, 2012:11). En concreto, se atribuyó al Parlamento Europeo y al Consejo la posibilidad de adoptar medidas que fomenten las actuaciones de los Estados miembros, dirigidas a propiciar la integración en sus territorios de los nacionales de terceros países residentes legales. El hecho de que expresamente se excluya la armonización de las disposiciones legales y reglamentarias nacionales responde a

la idea de que la integración no puede ser decretada, sino que debe negociarse y construirse mediante ajustes constantes, sin que pueda —ni deba— ser unilateral (De Lucas y Solanes, 2009).

Sin embargo, mucho antes de la incorporación de esta materia en los Tratados constitutivos, las instituciones comunitarias habían asumido su responsabilidad en esta disciplina, desarrollando una significativa actividad a través de varias vías, como fueron el establecimiento de un marco jurídico común sobre no discriminación, el reconocimiento a los nacionales de terceros países de derechos semejantes a los de los ciudadanos de la Unión, un importante volumen de comunicaciones sobre la materia y otros actos normativos de la Comisión, y la puesta en marcha de instrumentos específicos de financiación y coordinación entre los Estados miembros y entre éstos y la Unión Europea.

*Principales acciones comunitarias
en materia de integración de inmigrantes*

Podemos situar el inicio de la actuación comunitaria en materia de integración a principios de la pasada década, a raíz de la aprobación en el año 2000 de un paquete de medidas de anti-discriminación formado por tres actos de la Unión Europea de carácter legislativo, a saber, la Directiva 2000/43/CE (Consejo de la Unión Europea, 2000a), la Directiva 2000/78/CE (Consejo de la Unión Europea, 2000b) y la Decisión 2000/750/CE (Consejo de la Unión Europea, 2000c), todos ellos instrumentos de clara incidencia en el ámbito de la integración de los nacionales de terceros países residentes en la Unión Europea.

Pero, por su excepcional relevancia en este campo, es obligatorio detenerse en otras dos directivas aprobadas tres años más tarde, la Directiva 2003/86/CE (Consejo de la Unión Europea, 2003a) y la Directiva 2003/109/CE (Consejo de la Unión Europea, 2003b). Estas dos últimas normas tienen una importancia trascendental en la construcción y configuración del nuevo modelo de integración cívica hacia el que tienden la mayoría de los ordenamientos jurídicos nacionales de la Unión en cuanto a sus

políticas de integración. Ambas disposiciones intentan aproximar el estatuto de estos nacionales al de los ciudadanos de los Estados miembros e insisten en la idea de que, para asegurar una integración con éxito en la sociedad de acogida, es base el reconocimiento de derechos y libertades como el mejor camino para garantizar la cohesión económica y social.

En las primeras versiones de ambas directivas, la Comisión Europea seguía los principios tradicionales de lo que debía entenderse por integración, concebida como horizonte a alcanzar y no como una serie de requisitos a cumplir. Sin embargo, Alemania, Francia y Holanda pidieron en los debates del Consejo que cuando se hablara de integración en las directivas apareciera el término ‘condiciones de integración’, para lo que presentaron un texto conjunto (el 25 de septiembre de 2002) en el que afirmaban que el objetivo principal de la integración era promover la autosuficiencia de los inmigrantes que llegaban, y que una de las partes más importantes de la política de integración serían los programas de integración. Este texto planteaba que la superación de cursos y programas de integración que incluyera un conocimiento suficiente del país debería constituir una condición esencial para otorgar el estatuto de residente de larga duración (Carrera y Wiesbrock, 2009:10).

Las concreciones de estas presiones se encuentran, por un lado, en la directiva sobre reagrupación familiar, donde se afirma que los Estados miembros podrán requerir a los nacionales de terceros países que cumplan medidas de integración de acuerdo con sus legislaciones nacionales (La Spina, 2010:129). Esta directiva fue recurrida por el Parlamento Europeo por considerarla contraria al derecho a la reagrupación familiar, pero el entonces Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas no aceptó sus argumentos. En su sentencia, el Tribunal decidió salvar el texto frente a las dificultades que plantearía una eventual anulación de la citada disposición a la vista de las enormes dificultades que conllevó la consecución del consenso para su aprobación (Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 2006). Para ello, llevó a cabo una lectura bastante positiva y optimista de las restricciones establecidas al derecho y los márgenes de discrecionalidad concedidos a los Estados, depositando un alto

grado de confianza en la capacidad de los legisladores y las administraciones nacionales responsables de su transposición y aplicación para establecer un adecuado equilibrio entre los intereses colectivos y los individuales (Aparicio Chofré, 2006:152).

Por otro lado, el Artículo 5.2 de la directiva sobre el estatuto de residentes de larga duración expresa igualmente la posibilidad de requerir a los nacionales de terceros países que cumplan condiciones de integración de acuerdo con sus legislaciones nacionales. Por su parte, el Artículo 15.3 establece la posibilidad de que los residentes de larga duración en un Estado miembro tengan que cumplir medidas de integración si desean solicitar la residencia en otro Estado de la Unión, excepto en los casos en que el extranjero ya hubiera tenido que cumplir determinadas condiciones para obtener el estatuto de residente permanente, salvedad hecha de los cursos de idioma, cuya realización podrá ser exigida en todo caso (Illamola, 2008:322).

Estas dos disposiciones normativas delatan que, aunque la Unión Europea da pasos significativos en materia de integración de nacionales de terceros países, no se ha enfrentado realmente con el reconocimiento de la igualdad en el acceso a los derechos políticos plenos para los residentes de larga duración, ni con el reconocimiento del derecho a la reagrupación familiar como condición de cualquier política exitosa de integración (De Lucas, 2012:24). No puede negarse que ambas han servido para aproximar las legislaciones de los Estados miembros a las directrices de la Unión Europea en lo que concierne a la integración de los nacionales de terceros países que residen legalmente en sus territorios, pero en ningún caso para armonizarlas, pues se parte de la base de que las políticas de integración son, para la Unión Europea, competencia de los Estados miembros.

Lo único que pueden hacer el Parlamento Europeo y el Consejo es establecer medidas para fomentar y apoyar las actuaciones destinadas a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residen legalmente, lo que se traduce en la inexistencia de competencias explícitas a favor de la Unión para construir una política común de integración. Este planteamiento origina que las

instituciones comunitarias hayan articulado toda una serie de vías indirectas con el fin de incidir sobre las políticas de integración estatales y regionales, pero sin ninguna vocación de imposición de las mismas (Álvarez, 2006:71). Vamos a ver algunos de los actos jurídicos de las instituciones y otros organismos de la Unión Europea que han tenido mayor repercusión en cuanto a la construcción de políticas de integración.

La Comisión Europea introdujo en el año 2000 la noción de ciudadanía cívica, en el marco de las recomendaciones de Tampere, en su “Comunicación sobre una política comunitaria de migración” (Comisión de las Comunidades Europeas, 2000). Este concepto se presentó como el eje de una política de integración basada en un conjunto común de derechos cuya referencia era la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y también con el fin de estimular el debate en torno a la política europea de inmigración, que daba sus primeros pasos. Esta comunicación definió la integración como un “proceso bidireccional basado en derechos mutuos y obligaciones correspondientes a los ciudadanos de terceros países y de la sociedad de acogida, que permite la plena participación de los inmigrantes” (Comisión de las Comunidades Europeas, 2000), al tiempo que contempló la concesión a largo plazo de derechos cívicos y políticos para los residentes de larga duración. Se trataba de una propuesta conceptual que anunciaba un cambio de planteamiento en relación con la integración de los inmigrantes y que recogía algunas aportaciones del debate filosófico-político de la década de 1990 sobre las transformaciones en la comprensión tradicional de la ciudadanía (De Lucas *et al*, 2008:25).

En aquella comunicación ya se hablaba de programas específicos de integración a escala nacional, regional y local para luchar contra la discriminación y la xenofobia, así como de paquetes de integración adaptados a las necesidades individuales de todos los inmigrantes nuevos, que incluirían formación lingüística e información sobre las estructuras políticas y sociales y el acceso a los servicios públicos. Es aquí donde se les denomina por primera vez medidas de integración. En una posterior comunicación de la Comisión, relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria

en materia de inmigración, se da una mayor concreción a estas medidas y se considera que la adopción de esta modalidad constituiría el mejor medio de apoyar el desarrollo de la política comunitaria en materia de inmigración (López, 2007:225).

La comunicación de 2003 sobre inmigración, integración y empleo recoge los planteamientos de las anteriores y los desarrolla, y resultó clave en el progreso y concepción holística de las políticas de integración de nacionales de terceros países. La Comisión subraya aquí que la integración no sólo atañe a las dimensiones económico-laborales y sociales de la incorporación del inmigrante a la sociedad de acogida, sino también a las cuestiones vinculadas a la diversidad cultural y religiosa, la ciudadanía, la participación y los derechos cívicos y políticos. La concreción de los elementos necesarios para desarrollar e implementar políticas de integración debe, por ello, incluir la inserción en el mercado laboral, el acceso a derechos sociales, la educación, los conocimientos lingüísticos, los problemas urbanos y de vivienda, la sanidad, los servicios sociales y la participación cívica y política.

Este documento expone de un modo más acabado la perspectiva bidireccional de la integración en la que la ciudadanía cívica se inscribe y precisa su definición como estatus. Además, constituye el punto de partida de un buen número de recomendaciones y dictámenes en el mismo sentido por parte de los órganos consultivos comunitarios, a saber, el Comité Económico y Social Europeo (CESE)¹ y el Comité de las Regiones.²

¹ Algunos de los principales dictámenes del CESE que contienen y respaldan las orientaciones de la Comisión a las que se hace referencia son, por ejemplo, los dictámenes de “La inmigración en la UE y las políticas de integración: colaboración entre los gobiernos regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil” (julio de 2006), “El respeto de los derechos fundamentales en las políticas y la legislación europeas en materia de inmigración” (octubre de 2009), “La integración y la Agenda Social” (enero de 2010), “Integración de los trabajadores inmigrantes” (febrero de 2010) y “El papel de la inmigración legal en un contexto de desafío demográfico” (septiembre de 2010).

² Dictamen del Comité de las Regiones sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo (2004/C 109/08).

La importancia fundamental de las recomendaciones y los dictámenes reside, sobre todo, en el ámbito político y moral. Estos actos jurídicos esperan que los afectados sigan voluntariamente el consejo recibido en virtud de la autoridad de las instituciones de la Unión y su amplia visión y conocimiento supranacionales, o bien que extraigan las consecuencias necesarias de la evaluación de una determinada situación. No obstante, los dos tipos de actos pueden adquirir indirectamente efectos jurídicos, en particular cuando crean las condiciones para actos jurídicos vinculantes posteriores o si la propia institución de la Unión que las adopta asume algún compromiso (Borchardt, 2011:103).

Por su parte, el Parlamento Europeo se unió igualmente al impulso de la Comisión Europea apoyando la perspectiva bidireccional y holística de la integración y la noción de ciudadanía cívica en los términos expuestos, y acogió favorablemente la incorporación de la categoría como un estatuto que otorgaba a los inmigrantes derechos básicos, incluyendo el derecho de voto en las elecciones locales y europeas.³ El Comité de las Regiones también reaccionó positivamente, subrayando la relevancia de los entes locales y las regiones como espacios de integración de los inmigrantes y reclamando el desarrollo de directrices para el reconocimiento de los derechos cívicos como requisito para la integración efectiva, pero fue el CESE el que propuso la interpretación más decidida de la ciudadanía cívica. En el dictamen sobre inmigración, integración y empleo, de marzo de 2004, basado en la comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas (2003) 336, este organismo consultivo hizo hincapié en la idea de que la integración debe comportar la equiparación de los inmigrantes con el resto de la población en derechos y deberes y en el acceso a bienes, servicios y a los cauces de participación ciudadana en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato. Así mismo, avanzó la propuesta de definición de la ciudadanía de la Unión Europea como ciudadanía extensa, basada en la igualdad de derechos y deberes para los nacionales de terceros Estados residentes de larga

³ Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión sobre inmigración, integración y empleo (Comisión de las Comunidades Europeas, 2003)..

duración, situando el debate en el terreno de la igualdad de trato y la no discriminación. Además, defendió el reconocimiento del derecho de sufragio como un factor imprescindible para la integración de los inmigrantes y retomó el concepto de integración cívica (De Lucas *et al.*, 2008:192).

La concepción de la integración según la Unión Europea

La Unión Europea intenta construirse a sí misma como un importante actor político a escala global, y en este proceso se enfrentan dos concepciones distintas: por un lado los que quieren una Europa como fortaleza económica, un continente que competiría con Estados Unidos por la hegemonía global y; por el otro, los que reivindican una Europa ilustrada en la que deben prevalecer unos principios y valores que son los que la han hecho diferente de otras grandes potencias.

La construcción de una Europa común hace que las dinámicas de integración europeas se relacionen con la inmigración desde dos vertientes: institucional y actitudinal. La primera de ellas se desarrolla entre fuerzas nacionales y supranacionales, entre grupos nacionales de actores y partidos políticos que deciden sobre su organización. En cuanto a la vertiente actitudinal, se refiere a los procesos psicológicos que llevan a la construcción de una nueva comunidad: la identificación de grupos que están dentro y grupos que están fuera. El conflicto de identidad con la propia nación o con Europa como un todo es muy real y tiene un fuerte impacto en las políticas de inclusión y exclusión que se ponen en práctica (Ferrero, 2009:19).

En este contexto de elaboración de políticas de inmigración a nivel europeo, conviene recordar la evolución de los modelos de integración en Europa, que habrían ido cambiando con el transcurso del tiempo. Según el profesor Eguzki Urteaga, sería posible distinguir tres períodos más o menos diferenciados. El primero abarcaría las décadas de 1960 y 1970. Se trata de una etapa en que la pretensión era integrar a los inmigrantes para convertirlos en ciudadanos a través del trabajo, la movilización social y la participación en las elecciones profesionales, y se les concedía nuevos

derechos, se favorecía su identificación con la nación, se propiciaba su interiorización de los valores locales y se les otorgaba importancia a su identificación con el estilo de vida del país de acogida.

El segundo período comprendería las décadas de 1980 y 1990, en éste se habría centrado el debate en los modelos nacionales que oponen, básicamente, el *ius soli* francés al *ius sanguinis* alemán en cuanto a la adquisición de la nacionalidad y el republicanismo galo al comunitarismo anglosajón en lo referente a las políticas de integración de inmigrantes. Y ello sabiendo que, en todo caso, los modelos de integración se definen en función de la concepción del trabajo inmigrante, del código de la nacionalidad y de la relación con las minorías étnicas.

A partir del año 2000, más o menos, daría comienzo el tercer período, en el que los modelos de integración habrían endurecido las condiciones de acceso al permiso de residencia y de trabajo así como a la nacionalidad, se habría intensificado la lucha contra la inmigración ilegal y habrían aumentado los controles en las fronteras exteriores, especialmente por la intensificación de la idea según la cual ciertas poblaciones no serían asimilables y la diversidad tendría consecuencias negativas. En este contexto, los países habrían desarrollado programas de integración cívica para propiciar la asimilación de los extranjeros más que la integración (Urteaga, 2010:18).

Sin embargo, estas etapas no son perfectamente separables y diferenciables entre sí, pues en función de herencias institucionales e históricas la integración no ha significado lo mismo en todos los países. Según observa Favell, estas herencias –que son utilizadas en ocasiones por las élites para reforzar el sentimiento de construcción nacional– habrían originado diversas filosofías de integración, de manera que los modelos prácticos en que se traducen las mismas serían divergentes y estarían marcados por una significativa indeterminación de los objetivos perseguidos y de los logros alcanzados (Favell, 2001:76).

Al mismo tiempo, las diferencias de funcionamiento que la inmigración no comunitaria tiene en los distintos modelos de mercado de trabajo han ocasionado desiguales consecuencias en las políticas sociales. A modo de ejemplo, en los países del sur de Eu-

ropa la llegada de nuevos inmigrantes supuso, durante unos años, una aportación nada desdeñable de recursos financieros para las administraciones públicas, e hizo posible la expansión de determinados programas sociales. En el norte, sin embargo, los antiguos inmigrantes, los que llegaban tras concluir procesos de reagrupación familiar y las llamadas segundas generaciones representaron una carga económica que hizo más patente el cuestionamiento sobre la sostenibilidad a medio y largo plazo de sus dispositivos de bienestar (Laparra y Martínez, 2008:295).

El concepto de integración ha evolucionado de forma desigual en los países que componen la Unión Europea por muy diversos factores, pero se observa una tendencia convergente desde hace aproximadamente una década. La integración pasa a entenderse principalmente desde el punto de vista laboral y no tanto con miras al asentamiento en el país, para lo cual se adoptan las siguientes premisas: 1) El énfasis se pone en el individuo y no en las comunidades; se abandona el discurso multiculturalista, centrado en las comunidades, y se adoptan nuevas políticas de integración, de cohesión social y de ciudadanía compartida centradas en el individuo. 2) Se decide que, para mejorar la integración, hay que frenar los flujos migratorios y establecer un mayor control sobre ellos; se opta por la selección de los individuos desde los consulados, de manera que la igualdad de oportunidades de los inmigrantes con los miembros de la sociedad de acogida se hace depender de la desigualdad en el puesto fronterizo, misma que se basa tanto en las necesidades estratégicas de los mercados laborales como en la potencial integrabilidad de los que quieren acceder a ellos. 3) Se restringen las políticas de reagrupación familiar. Es necesario evitar que, como consecuencia de permitir que entren en el país personas que no tienen un dominio suficiente de la lengua o que ignoran la cultura o modo de vida, tanto el reagrupante como los reagrupados acaben encerrándose en sus comunidades. 4) Se entiende necesario que el inmigrante que quiera permanecer en el país receptor –temporal o permanentemente– siga demostrando su voluntad de integrarse a través del aprendizaje de la lengua, los valores y la cultura del mismo y de la Unión Europea (Gómez, 2010:92). El principal instrumento que se utiliza para procurar este aprendizaje y que se

extiende progresivamente en toda la Unión son los programas y cursos introductorios y de idioma para inmigrantes procedentes de países no comunitarios.

En realidad, más que el fracaso en la inserción laboral o el costo que puede representar el mantenimiento de los programas sociales, el mayor temor que se ha instalado en Europa respecto a la inmigración es el fracaso en su integración cultural (Laparra y Martínez, 2008:299). En consonancia con esta afirmación y coincidiendo con las etapas antes referenciadas, es posible afirmar que el camino hacia la implementación de una concepción unitaria o compartida de la integración comienza en la segunda mitad de la década de 1990 en Holanda y Dinamarca y se intensifica a mediados de la década de 2000 para extenderse por toda la Unión Europea. Es la llamada integración cívica o, como algunos autores la denominan, la integración activa.

La integración activa o cívica

Esta dimensión de la integración tiene, a su vez, dos caras: la integración cívica como concepción normativa de la integración y su vertiente programática o instrumental. De manera muy sintetizada, la integración cívica como concepción normativa asume que los cambios producidos en los países receptores por los movimientos migratorios actúan también sobre la ciudadanía, de manera que este nuevo enfoque tiene como núcleo central la participación de los inmigrantes en la esfera pública y la redefinición de los criterios de pertenencia a la comunidad. La integración cívica trasciende la integración social de los individuos que han pasado el filtro de las políticas de acceso, conectadas a criterios de racionalidad económica y necesidades del mercado.

Aunque comúnmente siga atribuyéndose un peso mayor a la dimensión social en los procesos de integración, esto es, a la inserción sociolaboral del inmigrante en el mercado y su acceso normalizado a los derechos laborales y al sistema de protección social, es preciso observar que, desde el punto de vista conceptual, existe una complementariedad (y no una contradicción) entre la

integración social y la integración cívica o ciudadana. La explicación se encuentra en que la dimensión social de la integración está mediatizada por la visión unilateral e instrumental del fenómeno migratorio, según la cual se hace depender el acceso al mercado de trabajo de los cauces legales establecidos, es decir, de la condición de trabajador.

Pero frente a esta visión reductivista de la inmigración y del inmigrante, la integración cívica —como concepción normativa— propone el desplazamiento del criterio de atribución de derechos y obligaciones hacia el de residencia o vecindad, asumiendo que la inmigración no es un fenómeno provisional, sino estructural. Y por otro lado incorpora la idea de que los inmigrantes no deben ser sólo destinatarios de las políticas sociales sectoriales, sino que deben participar activamente en el diseño de las mismas (De Lucas, 2012:25).

Por lo que respecta a la vertiente programática de la integración cívica, un resultado inevitable de este nuevo enfoque ha sido desplazar significativamente la carga del ajuste hacia los inmigrantes, especialmente en las primeras fases de incorporación en la nueva sociedad. Para aspirar a esta participación activa de la ciudadanía, el inmigrante debe demostrar su voluntad de pertenencia a la sociedad en la que reside, la voluntad de convertirse en ciudadano europeo. En concordancia con ello, uno de los Principios básicos comunes sobre integración adoptados por el Consejo de Justicia y Asuntos del Interior en 2004 establecía la necesidad de conocer el idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida para favorecer la integración. Estos principios básicos, junto con un importante conjunto de instrumentos y disposiciones normativas, son los que están dando forma a esta concepción de la integración activa.

La evolución hacia esta nueva política de integración, que surge por primera vez en los Países Bajos a finales de 1990 y que ha sido progresivamente adoptada en otros Estados miembros, como Dinamarca, Finlandia, Austria, Alemania y Francia, se ha concretado en una serie de políticas caracterizadas por la introducción de ciertos compromisos y actividades que los inmigrantes han de cumplir. Las actividades están orientadas a garantizar un cono-

cimiento adecuado de la lengua, las costumbres, las leyes y las instituciones básicas del país de acogida, y su carácter obligatorio está cada vez más extendido. Su objetivo es, en principio, que el inmigrante disponga de posibilidades reales de ascender socialmente por la vía de la cualificación en el empleo y, en general, de su esfuerzo personal. Sin embargo, una vez analizadas en profundidad, es posible constatar que se enfatizan especialmente los aspectos más culturalistas de la integración, concebidos progresivamente de una forma más impositiva, lo que convierte a estas políticas en auténticos dispositivos de control y selección de flujos migratorios (Joppke, 2007:6).

En el caso holandés, la primera *Ley para la Integración Cívica de los Inmigrantes*, de 1997, fue modificada en 2004 para incluir mayores exigencias en materia de reagrupación familiar, específicamente en los requisitos relativos a la edad y a los medios económicos. En 2006, la *Ley de Integración Cívica en el Extranjero* imponía nuevas obligaciones, en términos de conocimiento de la lengua y la cultura, para los que quisieran entrar en Holanda pero todavía se encontrasen en sus países de origen. En 2007 entra en vigor la segunda ley de integración –todavía más restrictiva que la anterior–, que imponía obligaciones de conocimiento de la lengua y la cultura neerlandesa también para quienes ya eran residentes legales en Holanda (Klaver y Odé, 2010:61).

En Dinamarca, la *Ley sobre la Integración de los Extranjeros y la Ley sobre Cursos de Danés para Extranjeros y Otros*, ambas de 2001 y reformadas en 2004, supusieron un cambio fundamental en el modelo de integración en el mismo sentido que en Holanda. Otros Estados europeos han ido incorporando modificaciones en sus modelos de integración asumiendo progresivamente los principios de la integración activa. Sirvan de ejemplo Austria, con modificaciones en 2003 y 2006; la región flamenca de Bélgica (2003), Francia (2003 y 2009), Alemania (2003, 2004 y 2005) o Suecia (2008) (Gómez, 2010:91). Sin embargo, en países como España los primeros reflejos de este sistema llegaron en 2010, mientras que en otros territorios existe un rechazo absoluto a su implementación.

El modelo europeo de integración activa asume el fracaso del multiculturalismo como fundamento base, pues considera que en ese sistema el mayor esfuerzo económico e institucional corría a cargo de las instituciones de la sociedad receptora, lo que favorecería una actitud pasiva de los inmigrantes hacia su propio proceso de integración. En su contra, se argumenta también que la apuesta que se hizo por favorecer la reagrupación familiar acabó siendo un obstáculo para la integración, por tanto el reagrupante así como sus familiares terminaban encerrándose en sus contextos culturales, desperdiciando así cualquier oportunidad de relacionarse con los autóctonos. Se considera, así mismo, que una excesiva facilitación de la reagrupación familiar favorece la estabilidad de los inmigrantes en el país de destino y hace más difícil que puedan regresar a su país de origen cuando su presencia ya no es necesaria en el mercado laboral (Guiraudon, 2008:2).

Son éstas algunas de las principales razones por las que se llega a la conclusión de que es necesario romper con los modelos anteriores y poner el énfasis en que los inmigrantes que lleguen tengan las habilidades adecuadas para desenvolverse en la sociedad receptora y en el mercado de trabajo. Generalmente, lo que se requiere al inmigrante para demostrar una actitud proactiva hacia su propia integración es la realización obligatoria de cursos (financiados o no por el propio interesado) y la superación de unas pruebas que miden el nivel de dominio de la lengua del país receptor y el conocimiento de su cultura, su historia y el modo de vida de sus habitantes, así como la adscripción a los valores nacionales del país y a los valores comunes europeos. La inasistencia y la no superación de los exámenes o tests de integración pueden tener graves consecuencias para el obligado, desde la no emisión del visado para entrar en el país hasta la imposición de sanciones económicas, limitaciones en el acceso a prestaciones sociales, la no adquisición del estatuto de residente de larga duración o incluso la expulsión del territorio.

Esta política de integración cívica se dirige, con carácter general, al inmigrante no comunitario que tiene la intención de residir en el país de destino y a aquel que ya se encuentra en el mismo y

quiere permanecer de forma estable. Además, se da la circunstancia de que algunos Estados miembros excluyen expresamente de la obligación de realizar cursos introductorios y de idioma a los nacionales de aquellos países con los que se comparte una afinidad sociopolítica, religiosa y económica.⁴ Existen, no obstante, importantes diferencias entre unos y otros sistemas según el Estado miembro del que hablemos.

Javier de Lucas enuncia una definición de integración fundamentada en que no se trata prioritariamente de una cuestión cultural, sino de un asunto de estatus jurídico-político. Y así, afirma que “integración significa, sobre todo, igualdad y no discriminación en el reconocimiento y garantía de los derechos” (De Lucas, 2012:18). Pero la realidad muestra que hoy en día la integración no es considerada en la Unión Europea como un proceso de inclusión social y de progresiva equiparación de derechos entre el inmigrante y la sociedad receptora, sino como un requisito impuesto por el Estado que deberá ser cumplido necesariamente. Es decir, se ha producido un cambio en el propio concepto de integración, que ha pasado de ser un horizonte –hacia el que se encaminan una serie de políticas públicas dirigidas a favorecer la inclusión en la sociedad receptora– para convertirse en una obligación de carácter dudosamente inclusiva con un protagonismo prácticamente único del extranjero inmigrante (Carrera y Wiesbrock, 2009:5).

El caso español: Un discurso político diferenciado

La Unión Europea se ha planteado la integración cívica como la forma de afrontar la integración de los inmigrantes recién llegados, cuando en realidad el debate en los Estados miembros que principalmente han desarrollado estas estrategias no se habría centrado tanto en la inmigración como en las minorías étnicas

⁴ Por ejemplo, la vigente *Ley para la Integración Cívica de los Inmigrantes*, de Holanda, excluye expresamente de los cursos a los nacionales de Noruega, Suiza, Islandia, Australia, Canadá y Nueva Zelanda por tres razones: por provenir de países que son similares a los de la Unión Europea desde el punto de vista económico, social y político; por no generar flujos migratorios “indeseados y descontrolados” hacia los Países Bajos; y por no crear problemas en la sociedad holandesa.

asentadas desde hace décadas. Para estas minorías no está muy clara la incidencia que este tipo de actuaciones puede tener una vez que los inmigrantes están plenamente asentados con permisos de residencia de larga duración e incluso con la nacionalidad adquirida. Por el contrario, los países que más flujos recibían en la etapa aludida en el punto anterior, como era el caso de España, no parecieron prestar demasiada atención a esta cuestión (Aja y Díez Bueno, 2005:10).

El discurso político que se ha construido en la Unión Europea respecto de la dimensión cultural de la integración –la integración cívica– ha introducido un debate legítimo que parece necesario desde distintos puntos de vista. Para los países del sur (Italia, España, Grecia) podría llegar a suponer una influencia positiva que les llevara a potenciar o a reforzar sus programas orientados a facilitar el conocimiento de la lengua, de la sociedad de acogida y de sus instituciones. Sin embargo, el riesgo de que este planteamiento lleve a legitimar una concepción de las políticas de integración como un mecanismo más de control sigue existiendo. Su potencial carácter coercitivo podría entrar en contradicción con los principios que la Unión estaría intentando preservar, en especial con la libertad individual y la no discriminación (Laparra y Martínez, 2008:301).

Ya se ha visto que la inmigración como tema de debate, y dentro de ella la integración de los inmigrantes, fue ocupando un lugar cada vez más destacado en las cuestiones políticas, tanto españolas como europeas, desde mediados de la década de 1990, específicamente en el caso de las segundas, con la elaboración de una política común europea de inmigración y asilo a partir del Programa de Tampere de 1999. En España, las diversas reformas legislativas del período 1996-2006 facilitaron la formación de un discurso político diferenciado entre los partidos con representación parlamentaria –con un importante cambio alrededor del año 2000 enmarcado en un contexto de aceleradas transformaciones demográficas, económicas e institucionales–. Pero en ambos procesos (europeo y español) lo esencial es que la inmigración adquirió un protagonismo inusitado y se percibió como uno de los asuntos de la agenda política de las instituciones.

Lo primero que hay que destacar en el caso de España es que las legítimas diferencias entre opciones políticas no pudieron asociarse a miradas irreconciliables acerca del tratamiento público de la inmigración, lo que quedó constatado en el período entre 2004 y 2011 (con las dos legislaturas presididas por un gobierno socialista), cuando se puso de manifiesto que existía un amplio espacio de coincidencia, un lugar para el acuerdo político y social en torno a los ejes que debían presidir el desarrollo de una política pública migratoria en consonancia con el volumen de ciudadanos extranjeros que residían en España. Por desgracia, este discurso político eminentemente proactivo sobre la inmigración (ni siquiera sobre la integración) se encontraba aún en construcción cuando irrumpió abruptamente la crisis económica y se desvió hacia otros campos el foco de atención, pero lo que aconteció durante aquellos ocho años fue absolutamente determinante para consolidar las bases del modelo español (Rinken, 2010:25).

De los dos tipos de discurso político hacia los que podría haber derivado el tema de la inmigración como proceso de cambio histórico en España, lo cierto es que se optó desde un principio, de manera generalizada e independientemente de la fuerza política gobernante y del ámbito territorial de alcance, por el argumentario que se enfocaba en la idea de un futuro multicultural (frente al pasado monocultural) asumiendo la irreversibilidad del proceso y buscando conformarlo como marco para orientar los cambios de la sociedad. Frente a la concepción de la inmigración como fuente de conflicto y preocupada por las alteraciones que podría suponer el proceso de llegada de inmigrantes en todas las esferas de vida, se optó por la que aspiraba a proporcionar a las personas recursos e instrumentos para gestionar dichos conflictos. Ante la concepción que podría interpretar este trance como algo negativo o como una amenaza potencial para los intereses de los autóctonos, se impuso aquella que lo explicaba como una oportunidad histórica y como un reto que había que afrontar porque formaba parte del proceso de socialización en el que estaba envuelta nuestra sociedad (Zapata-Barrero, 2008:23).

Los puntos coincidentes desde los inicios de la construcción del discurso, no sólo entre los partidos políticos con representación

parlamentaria, sino con el resto de los actores intervinientes (agentes sociales, administración pública, instituciones y asociaciones del sector privado y sociedad civil organizada), pueden resumirse en los siguientes: 1) Un sistema de reconocimiento centrado básicamente en la naturaleza del fenómeno –como resultado inevitable– enmarcado en el proceso más amplio de la globalización, inabarcable, estructural e incapaz de previsión; una situación que consolidó a España como tierra de acogida en la que la mayoría de los inmigrantes que llegaban se querían quedar a vivir. 2) Un acuerdo no expreso que trataba una política de Estado, lo que implicaba que se compartía la voluntad de que la inmigración no fuera objeto de controversia entre los partidos políticos –lo cual no siempre se conseguía–, y también un consenso que trataba una política multinivel que requería de actuaciones transversales que implicaban al conjunto de los ámbitos sectoriales. 3) Una inquietud común acerca de lo reprobable del electoralismo en materia de inmigración, cuando era constante el deseo de evitar la alarma social y una quiebra entre los partidos ante un fenómeno tan sensible. 4) Una percepción compartida en cuanto a que, frente a la distancia que se suele producir entre la realidad del fenómeno y las normas y políticas que se aplican, se debía hacer esfuerzos de conexión entre la normativa y la realidad del momento, a la vez que se buscaban medidas a largo plazo. 5) Por último una voluntad compartida de entender el marco proporcionado por la Unión Europea como contexto para legitimar las innovaciones políticas que se proponían, partiendo del supuesto de que todo lo que venía de la Unión Europea era positivo para la gestión del proceso.

En general, se construyó un discurso bastante uniforme a todos los niveles en cuanto a las concepciones normativas y lógicas de acción estratégica. Por ejemplo, en relación a los principios de justicia prevaleció la idea de la cohesión social y la no discriminación, junto con el respeto al principio de la igualdad democrática frente a la idea de seguridad, de interés del Estado y de ciudadanía nacional. Para gestionar los conflictos se propuso una lógica de principios humanistas y cualitativos (criterios de justicia e igualdad social), frente a una lógica instrumental y cuantitativa

(criterios de costo social). En este sentido, se consideró como indicador de fracaso de la integración los comportamientos de ciertos colectivos de inmigrantes que vulneraban los derechos humanos, en lugar de considerarlos como un indicador de inseguridad y de valores antidemocráticos, y se sobrevaloraron los actos racistas como inadmisibles, en lugar de minusvalorarlos como aislados. En definitiva, se eligió adoptar y transmitir una visión crítica de la realidad y de las acciones políticas que se desarrollaban, frente a la opción de dramatizar los mensajes y polarizar la sociedad entre españoles y extranjeros (Arango, 2013:10).

Es interesante ver que también el discurso político era esencialmente unánime en cuanto al marco legal, al enfocarse sobre todo en lo que se pretendía conseguir (integración e igualdad de derechos) y no en lo que se quería evitar (inseguridad e inestabilidad), lo que quedó plasmado en el nombre que se le dio a la ley de extranjería en el año 2000, que incorporó en su enunciado el concepto de integración social para denominarse *Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* (LODYLE) (Cortes Generales, 2000). Con esta ley se avanzó decididamente hacia una norma garantista y administrativa que se alejaba de su anterior configuración eminentemente restrictiva y policial y que buscaba recortar la distancia entre los derechos de los ciudadanos y de los no ciudadanos e incluso entre los propios inmigrantes.

Precisamente de este marco legal se derivaron una serie de razones de Estado y criterios para el diseño de políticas también comunes que contribuyeron de manera positiva en la configuración de un discurso político que impregnó y caló en instituciones, sociedad y medios de comunicación mayoritarios. Y así, las competencias en inmigración se vincularon al Ministerio de Trabajo y no al Interior, se entendió que los intereses esenciales del Estado no pueden vulnerar razones o principios humanitarios y se reconoció que los derechos básicos no podían estar condicionados a una situación administrativa sino que son inherentes a la persona. La política cumplía, de alguna manera, una función pedagógica que contribuyó a limitar las percepciones negativas y a fomentar un cambio de mentalidad basado en la igualdad de derechos pero respetando

la diferencia de las personas, y que promovía el diálogo con las redes sociales y la democracia participativa (Arango, 2013:12).

En cuanto al peso que se le confería a la opinión pública, se evitó considerarla como un argumento de autoridad que justificaba posiciones políticas y se tendió a darle un tratamiento desde una perspectiva crítica, cuestionando la existencia de las percepciones que profesaba y vinculando sus vertientes negativas a situaciones de desinformación. Algunos temas como el derecho al voto, la nacionalidad o la integración quedaron sin un discurso propio, ni siquiera incipiente, fuera del ámbito estrictamente académico, pues cuando se empezaban a vislumbrar posiciones medianamente decididas y críticas al respecto sobrevino el desierto discursivo al que ya he hecho referencia.

En este marco se legitimó, en líneas generales, una propuesta política cuyo criterio de referencia era la búsqueda de coordinación y de convergencia con la lógica que seguían los otros Estados miembros. Los valores y principios occidentales, democráticos y liberales, formaron también parte del criterio de referencia compartido para legitimar posiciones, apreciándose la idea de que debíamos exigir al inmigrante que no tratara de incorporar a la sociedad europea formas de cultura, de religión o de organización social contrarias a los principios de igualdad y de libertad que existen en Europa.

A modo de conclusión.

Comparativa de los resultados de las políticas de integración en España con los de la Unión Europea

Para afinar en el diagnóstico de los aciertos y desaciertos de las políticas de integración conviene medirlas y evaluarlas con un mínimo de objetividad, lo que hace necesario operar con indicadores que describan cómo están funcionando las estrategias diseñadas y los procesos en que la integración se actualiza y toma forma. Ello requiere pasar de la evidencia intuitiva a la reflexión metodológica, si además queremos anticiparnos a la aparición de los problemas y perfeccionar la búsqueda de soluciones.

Como es sabido, la integración es un proceso extraordinariamente complejo en el que intervienen factores psicológicos, sociológicos, políticos, económicos y culturales, entre otros, lo cual implica que pueda entenderse desde muchas perspectivas, privilegiando a unas u otras. Por eso pueden ser distintos los conceptos de integración que han de emplearse para elegir los indicadores con que han de evaluarse y diagnosticarse (Tornos Cubillo, 2000:133). La evaluación del éxito o del fracaso de las políticas de integración y el propio aparato de medición variarán según el modelo de integración suscrito, y darán diferentes resultados si se miden sólo los ámbitos vinculados a derechos sociales (laborales, de sanidad, vivienda o educación), o si se pregunta también por los derechos de participación pública.

Las investigaciones en el ámbito europeo sobre la integración social con indicadores son numerosas y han aportado valiosas herramientas de análisis y comparación. Entre ellas cabe destacar el “Índice europeo de ciudadanía cívica e inclusión”, los trabajos de la Comisión Europea desde el primer “Informe anual sobre migración e integración”, algunas iniciativas como LISI,⁵ o el Migrant Integration Policy Index (MIPEX),⁶ entre otras (García Cívico, 2011:67). Por ser el más reciente de todos ellos y, desde mi punto de vista, el más completo, he elegido este último para ilustrar la última parte de este artículo.

La investigación para la elaboración de esta valiosa herramienta comparativa se centra en tres aspectos: derechos laborales, posibilidad de establecerse definitivamente en el país anfitrión y posibilidades de reagrupación familiar. Para ello emplea 148 indicadores en un panorama multidimensional distribuidos en siete áreas de políticas

⁵ Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration.

⁶ El Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes, cuya tercera actualización data de mayo de 2010, es una herramienta para medir las políticas de integración de los inmigrantes en todos los Estados miembros de la Unión Europea (a excepción de Croacia) más Noruega, Suiza, Estados Unidos y Canadá. Se trata de un proyecto liderado por el British Council y el Migration Policy Group en cuya elaboración participan un total de 37 organizaciones nacionales, incluyendo think-tanks, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, universidades, centros de investigación y organismos destinados a promover la igualdad, junto a los que se encuentran las oficinas del British Council de 31 países de Europa, Canadá y Estados Unidos.

que definen el ITER del inmigrante hasta conseguir la ciudadanía plena: a saber, la movilidad en el mercado laboral, la reagrupación familiar, la educación, la participación política, la residencia de larga duración, el acceso a la nacionalidad y la antidiscriminación. A partir de las convenciones del Consejo de Europa y las directivas europeas, las políticas se miden comparándolas con los mismos estándares en todos los Estados miembros más los países señalados de fuera de la Unión, y ya se han convertido en una herramienta de referencia en cuanto a los resultados (García Cívico, 2010:104).

La tercera edición del “Migrant Integration Policy Index” promueve la transparencia mediante el incremento del conocimiento público y de dar visibilidad a las políticas nacionales, a los cambios producidos y a las tendencias internacionales. El proyecto estimula el debate sobre los objetivos, progresos y resultados gubernamentales, al tiempo que inspira a los actores implicados en la integración para continuar recopilando evidencias de cómo la integración legal puede contribuir en la práctica a promover la integración social. En definitiva, trata de establecer la medida en que todos los residentes tienen derecho por ley a la igualdad de derechos y responsabilidades, así como a cualquier ayuda dirigida a sus necesidades específicas con el fin de hacer realidad la igualdad de oportunidades (Niessen y Huddleston, 2011).

Por lo que respecta a la situación de España según el último informe MIPEX, podría afirmarse que este país está en una posición que oscila entre la vanguardia y la cola de la primera mitad de la tabla, teniendo en cuenta que pocas sociedades se han transformado de forma tan rápida y permanente en país de inmigración. España cuenta con políticas para la integración ligeramente favorables, teniendo en la actualidad la mejor calificación de los grandes países de inmigración de Europa y la segunda entre los más recientes, por detrás de Portugal. Pese a los recortes –que afectan a todos los residentes–, el Gobierno ha mantenido e incluso ha favorecido levemente un compromiso a largo plazo en favor de la integración económica, familiar y social. La cooperación y los estándares europeos se han utilizado para asegurar la residencia y la igualdad familiar de los inmigrantes asentados y todos los niños han visto

mejorado el acceso a los centros escolares y a una educación intercultural. Sin embargo, pese a los recientes esfuerzos, el derecho de sufragio y los organismos para la igualdad siguen siendo ineficaces. Además, las vías para la obtención de la ciudadanía son escasas y poco evolucionadas, por lo que el informe destaca que a menudo es necesario el consenso entre las comunidades autónomas para alcanzar las mejoras necesarias en integración (Niessen y Huddleston, 2011:182).

Pero ciñéndonos a las áreas políticas en las que se divide el MIPEX, y en concreto, a las que constituyen dos de los factores más destacados en las políticas de integración, España ocupa el tercer puesto en reagrupación familiar (después de Portugal y Canadá) y el segundo en residencia de larga duración (después de Bélgica). La máxima puntuación en cuanto a los indicadores de ambas áreas relativos a las medidas que afectan al conocimiento del idioma y de la sociedad de acogida, la otorga este informe a los países en que estos cursos no se exigen o son estrictamente voluntarios. Por eso, el hecho de que España no contemple en su normativa de extranjería medida de integración alguna vinculada a la realización de cursos introductorios y de idioma para los residentes de larga duración ni para los residentes en virtud de reagrupación familiar parece contribuir decisivamente a esta notable calificación.

La última reforma de la LODYLE en 2009 introdujo la posibilidad de que los extranjeros no comunitarios que han obtenido la residencia en España, en virtud de una reagrupación familiar, puedan realizar actividades formativas que incluyan cursos de español y otras lenguas oficiales, además de cursos sobre valores constitucionales y estatutarios de España y valores de la Unión Europea, que aborden temas como los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres. Estos cursos introductorios y de idioma son estrictamente voluntarios y están empezándose a implementar en el país de una forma un tanto dispersa, pues en España son las comunidades autónomas las que tienen la competencia en políticas de integración, pudiendo el Estado fijar un marco general (Aparicio Wilhelmi, 2010:353).

La realización de estos cursos se valora especialmente en la renovación de las autorizaciones de residencia en caso de que no se cumplan algunos de los otros requisitos exigidos por la ley para conservar el estatus de residente legal, pero no es una condición sine qua non, ni tampoco un factor que garantice la regularidad. El legislador introdujo esta posibilidad con el objeto principal de evitar situaciones de irregularidad sobrevenida, pues éstas empezaban a ser demasiado frecuentes en un contexto de crisis del mercado de trabajo, donde el requisito de contar con medios económicos suficientes raramente se cumplía.

Todo lo visto hasta el momento hace que no podamos optar por el discurso simplista que insiste en la descalificación del modelo español de gestión de la integración, ni tampoco por el que presenta a España como el modelo a seguir dentro de la Unión Europea. Más bien, podría decirse que se trata de una política del tipo “una de cal y una de arena” que ha reaccionado algo tardíamente a unos acontecimientos muchas veces ingobernables.

Referencias

- AJA, Eliseo y Laura DÍEZ BUENO, 2005, coord., “La regulación de la inmigración en Europa”, Barcelona, Fundación la Caixa, núm. 17 (Colección Estudios Sociales).
- ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, Aurelia, 2006, “La transposición de directivas de la UE sobre inmigración. Las directivas de reagrupación familiar y de residentes de larga duración”, Barcelona, Fundación CIDOB, vol. 8, pp. 1-122.
- APARICIO CHOFRÉ, Lucía, 2006, “La aplicación de la directiva comunitaria sobre el derecho a la reagrupación familiar, cinco años después”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol*, núm. 57, pp. 143-162.
- APARICIO WILHELMI, Marco, 2010, “La decisión sobre las competencias relacionadas con la inmigración”, *Revista Catalana de Dret Públic*, edición especial: Sentència sobre l'Estatut, pp. 352-357.

- ARANGO, Joaquín, 2013, *Exceptional in Europe? Spain's Experience with Immigration and Integration*, Washington, D. C., Transatlantic Council on Migration/Migration Policy Institute.
- BORCHARDT, Klaus-Dieter, 2011, *The ABC of European Union Law*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- CARRERA, Sergio y Anja WIESBROCK, 2009, "Civic Integration and Third Country Nationals: Nationalism versus Europeanism in the Common EU Immigration Policy", Centre for European Policy Studies, CEPS website.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 2000, "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración", COM (2000) 757 final, Bruselas, 22 de noviembre, no publicado en el Diario Oficial.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 2003, "Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo", COM (2003) 336 final, Bruselas, 3 de junio, no publicado en el Diario Oficial.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 2005, "Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia", COM (2005) 184 final, *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 236, Bruselas, 24 de septiembre.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, 2004, "Dictamen del CESE sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo", COM (2003) 336 final, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 80, Bruselas, 30 de marzo de 2003.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2000a, "Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico", *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 180, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas, 19 de julio de 2000.

- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2000b, “Directiva 2000/78/CE del Consejo, del 27 de noviembre, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación”, Consejo de la Unión Europea.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2000c, “Decisión 2000/750/CE del Consejo, de 27 de noviembre, por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación 2001-2006”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 303, Bruselas, 2 de diciembre.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2003a, “Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho a la reagrupación familiar”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 251, Bruselas, 3 de octubre.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2003b, “Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 16, Bruselas, 23 de enero.
- CONSEJO EUROPEO, 2004, “Programa de La Haya. Consolidación de la libertad, la seguridad, y la justicia en la Unión Europea”, conclusiones de la presidencia (anexo 1), Bruselas, 4 y 5 de noviembre.
- CONSEJO EUROPEO, 2007, “Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 306, Bruselas, 17 de diciembre.
- CORTES GENERALES, 2000, “Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LODYLE)”, *Boletín Oficial del Estado*, Jefatura del Estado, España, núm. 10, 12 de enero.
- DE LUCAS MARTÍN, Javier, 2012, “Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento. Un análisis crítico de las condiciones de las políticas europeas de integración ante la inmigración”, X Premio de Investigación Francisco Javier de Landaburu Universitas, Eurobask, Gobierno Vasco, pp. 11-91.

- DE LUCAS MARTÍN, Javier y Ángeles SOLANES CORELLA, 2009, edits., *La igualdad en los derechos: claves de la integración*, Madrid, Dykinson.
- DE LUCAS MARTÍN, Javier; María José AÑÓN ROIG, Ángeles GALIANA SAURA, José GARCÍA AÑÓN, Ruth MESTRE I MESTRE, Pablo MIRAVET BERGÓN, Mario RUIZ SANZ, Carles SIMÓ NOGUERA, Ángeles SOLANES CORELLA y Francisco TORRES PÉREZ [informe], 2008, *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*, Bilbao, Fundación BBVA, (Serie Economía y Sociedad).
- FAVELL, Adrian, 2001, *Philosophies of Integration. Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, Basingstoke, Inglaterra, Palgrave Macmillan.
- FERRERO, Ruth, 2009, “¿La UE como actor en las políticas de inmigración de los Estados Miembros? Una aproximación al escenario euro mediterráneo”, en Ricard Zapata-Barrero y Gemma Pinyol, edits., *Los gestores del proceso de inmigración. Actores y redes de actores en España y Europa*, Barcelona, Fundación CIDOB, pp. 13-22.
- GARCÍA CÍVICO, Jesús, 2010, “La medición de la integración social de los inmigrantes a través de un sistema de indicadores coherente con la noción de ciudadanía inclusiva”, *Revista de Filosofía, Derecho y Política*, núm. 12, pp. 73-112.
- GARCÍA CÍVICO, Jesús, 2011, “Sobre el proceso de integración social del inmigrante en España. La cuestión de los indicadores”, *Revista electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”*, año V, núm. 7, pp. 50-77.
- GARCÍA JUAN, Laura, 2012, “Gestión de las políticas públicas de integración de inmigrantes. Propuestas para un nuevo modelo de cooperación interadministrativa”, Estudio encargado por el Observatorio Permanente de la Inmigración y publicado on-line en la EWSI, en <http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_27618_325311314.pdf>, consultado el 14 de noviembre de 2013.
- GÓMEZ CIRIANO, Emilio José, 2010, “¿Excluyendo desde la integración? Un análisis del modelo de integración activa”, *Revista Documentación Social*, Cáritas Española, núm. 159, pp. 85-101.

- GUIRAUDON, Virginie, 2008, "Integration Contracts for Immigrants: Common Trends and Differences in the European Experience", *Analysis of the Real Instituto Elcano* (ARI 43/2008), pp. 1-7.
- ILLAMOLA DAUSÁ, Mariona, 2008, "La posibilidad de pedir el cumplimiento de medidas de integración en Cataluña", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 10, pp. 311-332.
- JOPPKE, Christian, 2007, "Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe", *West European Politics*, vol. 30, núm. 1, pp. 1-22.
- KLAVER, Jeanine y Arend ODE, 2010, "Civic Integration Policies in the Netherlands", en Jeanine Klaver y Arend Odé, *Civic Integration and Modern Citizenship*, Groningen, Europa Law Publishing, pp. 59-91.
- LA SPINA, Encarnación [tesis de doctorado], 2010, "La reagrupación familiar como vía de integración de los inmigrantes en España, Italia y Portugal: un análisis comparado", Universidad de Valencia, Facultad de Derecho.
- LAPARRA NAVARRO, Miguel y Antidio MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, 2008, "Las políticas de integración social de inmigrantes en España", en Antonio Izquierdo, coord., *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión*, España, FOESSA/Cáritas Española, núm. 25, pp. 291-324, (Colección Estudios).
- LÓPEZ PICH, Pablo, 2007, "La política de integración Europea", *Revista Migraciones*, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad de Comillas de Madrid, núm. 22, pp. 221-256.
- NIESSEN, Jan y Thomas HUDDLESTON, 2011, "Migrant Integration Policy Index III", British Council and Migration Policy Group, en <http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=32644>, consultado el 5 de octubre de 2014.
- PAJARES ALONSO, Miguel, 2006, "Inmigración y políticas de integración", *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 14.
- RINKEN, Sebastián, 2010, "La evolución de las actitudes ante la inmigración en tiempos de crisis económica: un análisis cualitativo", en Eliseo Aja, Joaquín Arango y Josep Oliver, dirs.,

- Inmigración y crisis económica: impactos actuales y perspectivas de futuro. Anuario de la Inmigración en España*, Barcelona, Fundación CIDOB, pp. 25-47.
- TORNOS CUBILLO, Andrés, 2000, “Profundizar en la integración”, *Revista Documentación Social*, Cáritas Española, núm. 121, pp. 131-145.
- TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (Gran Sala), “sentencia del 27 de junio de 2006, asunto C-540/03”, Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, C190, Bruselas, 12 de agosto.
- URTEAGA, Eguzki, 2010, “Los modelos de integración europea”, *Nómadas*, Mediterranean University Institute/Universidad Complutense de Madrid, vol. 26, núm. 2, pp. 17-30.
- URTH, Helene, 2005, “Building a Momentum for the Integration of Third-country Nationals in the European Union”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 7, núm. 2, pp. 163-180.
- ZAPATA-BARRERO, Ricard, 2008, “La política del discurso sobre la inmigración en España”, en Ricard Zapata-Barrero, Elisabet González y Elena Sánchez Montijano, *El discurso político en torno a la inmigración en España y en la Unión Europea*, Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Trabajo e Inmigración, núm. 16, pp. 117-160.

Fecha de recepción: 17 de septiembre de 2013.

Fecha de aceptación: 15 de mayo de 2014.