

## INMIGRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRACIÓN: LA EVOLUCIÓN DE UN PROCESO INACABADO

## IMMIGRATION AND PUBLIC POLICIES ON INTEGRATION: THE EVOLUTION OF AN UNFINISHED PROCESS.

Lola Borges Blázquez<sup>1</sup>  
Institut de Drets Humans  
Universitat de València

Fecha de recepción 07/06/2013 | De aceptación: 01/12/2013 | De publicación: 18/12/2013

### RESUMEN

Este artículo ofrece una perspectiva panorámica de diferentes modelos<sup>2</sup> de integración, como categorías teórico-abstractas que se han visto más o menos reflejadas en las políticas de determinados países. La evolución en materia de política migratoria ha implicado la necesidad de políticas de integración. Si bien existen diferentes modelos de integración, no existe una integración modélica. Aunque la evolución desde modelos segregacionistas o asimilacionistas hacia modelos multiculturalistas o interculturalistas ha supuesto un avance en reconocimiento y respeto de los derechos e identidad cultural de las minorías inmigradas, este progreso teórico exige una plasmación fáctica, verificable mediante un sistema objetivo de indicadores.

### PALABRAS CLAVE

Modelos de integración, modelo asimilacionista, modelo segregacionista, modelo multiculturalista, modelo interculturalista, inmigración, derechos humanos

### ABSTRACT

This paper offers a panoramic perspective on different integration models, considered as theoretical and abstract categories that have been reflected on the policies of some specific countries. The evolution on migration policies has involved the need of integration policies. If there are several models of integration there is no exemplary integration. Although evolution from segregationist or assimilationist models meant a progress on recognition and respect for migrants' rights and cultural identity, this theoretical development requires a real enforcement, only measurable through an objective system of indicators.

### KEY WORDS

Integration models, assimilationist model, segregationist model, multiculturalist model, interculturalist model, immigration., human rights.

---

<sup>1</sup> Este artículo ha sido realizado en el marco del proyecto I+D del Ministerio de Economía y Competitividad, *Inmigración, Integración y Políticas públicas: garantías de los derechos y su evaluación*, DER 2009-10869, y del proyecto Consolider Ingenio CSD-2008-00007, *El tiempo de los derechos*, financiado por el Ministerio de Educación.

<sup>2</sup> Utilizo la palabra modelo con fines de clasificación, es decir, en su acepción de esquema teórico de una realidad compleja, y no en su acepción de paradigma, ejemplo o punto de referencia.

Índice: 1. Diferentes modelos de integración. 2. El caso español: un modelo *patchwork*. 3. ¿Hacia un modelo de integración europeo? 4. Cómo medir la integración: hacia un sistema objetivo de indicadores. 5-Notas conclusivas. 6. Bibliografía.

## 1. Diferentes modelos de integración

Si se realiza un estudio comparado de experiencias en cuanto a la integración de las personas migrantes en Europa, se observa la disparidad de políticas y prácticas institucionales en países como Holanda, Bélgica, Francia, Alemania o Reino Unido. Influidos por la evolución de las migraciones a lo largo de su historia, cada país tiene sus particularidades en política migratoria y, por consiguiente, en políticas de integración. Las prácticas relacionadas con la integración de inmigrantes tienen nexos con los procesos históricos e institucionales de un país, de forma que determinan la filosofía de integración, y han dado lugar a la construcción de modelos de integración, que pueden definirse en función de tres elementos: la concepción del trabajador migrante, el código de la nacionalidad y la relación con las minorías étnicas<sup>3</sup>. Tradicionalmente se han

<sup>3</sup> MARTINEZ DE LIZARRONDO, A.; “La integración de inmigrantes en España: el modelo *Patchwork*”, *Migraciones*, n. 26, 2009, pp. 119.

distinguido tres modelos diferentes de integración: el multiculturalista, el asimilacionista y el segregacionista<sup>4</sup>, que si bien se consideran tipos ideales, hoy por hoy todavía suponen una herramienta para catalogar, analizar y evaluar las distintas experiencias de gestión de la integración de los inmigrantes por parte de los países receptores. Y ello porque interpretar la integración desde las normas y patrones asimilacionistas, multiculturalistas o segregacionistas determinará los derechos, las relaciones institucionales, vecinales, asociativas, etc. de individuos y de minorías culturales. Ahora bien, cabe subrayar que, si bien estos modelos han sido ampliamente debatidos en el ámbito académico y político, es difícil sostener que existan como tales, ya que los Estados han adoptado características de uno y otro modelo, dificultando la identificación propia con un modelo específico. Además de los solapamientos entre los distintos modelos, debe tenerse en cuenta: por una parte, que las políticas de

<sup>4</sup> No existe unanimidad con respecto a estos tres modelos paradigmáticos de integración. Es común encontrar otras denominaciones: asimilacionismo, segregacionismo e integracionismo (evitando así hablar de un modelo multiculturalista); asimilacionismo, pluralismo y hegemonismo (Requejo); asimilacionismo, segregacionismo e integracionismo, pluralismo e identitarismo (De Lucas). Yo he optado en esta introducción por esta clasificación tripartita porque estos modelos se ven (o más bien se vieron) más o menos encarnados en un país concreto de la UE. Ahora bien, el multiculturalismo como modelo de integración se ha plasmado en cada sociedad de forma muy diversa, dando lugar a variaciones con vida propia que podrían considerarse nuevos modelos, como es el caso del interculturalismo que explicaré a continuación.

integración varían a lo largo del tiempo; por otra, que la descentralización y trasvase de competencias hacia las entidades provinciales o locales en materia de integración provoca contradicciones en la política de integración llevada a cabo en el seno de un mismo Estado.

Ahora bien, la Unión Europea propicia superar estos distintos modelos y avanzar hacia una convergencia y armonización en materia de políticas de integración de los diferentes Estados miembros en cuanto a los migrantes extracomunitarios en el seno de la UE, pero siempre de forma no vinculante para procurar el máximo respeto a la soberanía estatal en este ámbito.

Ateniéndome a los tres elementos definatorios de una política de integración citados anteriormente, este cuadro sintetiza tres modelos de integración:

	<b>Asimilacionismo</b>	<b>Segregacionismo</b>	<b>Multiculturalismo</b>
<b>La concepción migrante</b>	Trabajador, y posible ciudadano en función de su capacidad de ser asimilado.	Trabajador invitado o <i>gastarbeiter</i> . Temporalidad.	Trabajador o no, y posible ciudadano en condiciones de igual respeto de

			su identidad personal.
<b>El código de la nacionalidad</b>	Ius soli.	Ius sanguini.	Ius soli.
<b>La relación con las minorías étnicas</b>	Invisibilización.  Igualdad formal.	Invisibilización.  Igualdad formal o incluso discriminación directa por razón de nacionalidad.	Visibilización.  Igualdad formal y material.

Completaría este cuadro, añadiendo que el proceso de integración es unidireccional en el caso del asimilacionismo, un “no camino” en el segregacionismo, y bidireccional en el multiculturalismo (puesto que ambas partes alteran su situación de partida, y los inmigrantes participan en la adaptación de las estructuras institucionales<sup>5</sup>).

<sup>5</sup> Véase con detalle, DE LUCAS, J.; *Sobre los fundamentos... op.cit.*, p. 30 y ss.

El paradigma del modelo asimilacionista sería Francia, un Estado con carácter estatalista y centralista que aboga por la existencia de una única nación homogénea dentro del Estado. Por consiguiente, los inmigrantes que deseen integrarse en esta sociedad deberán adoptar el “ideal republicano” e identificarse con el mismo, aunque ello suponga renunciar a la propia identidad cultural, por lo menos en la esfera pública. La ciudadanía ha de ser idéntica para todos siendo las diferencias de individuos y comunidades relegadas a la esfera privada.

El modelo segregacionista puede verse claramente en el modelo de los *gastarbeiters* o *trabajadores invitados*, desarrollado en Alemania en los años 60. Se basaba en la estancia provisional de los trabajadores inmigrantes, que habían sido “invitados” a suplir las carencias de una economía que demandaba mano de obra (por lo general barata y poco cualificada) para el desarrollo de su industria. La integración económica y laboral era la base de este modelo. Se concibe a los trabajadores inmigrantes como huéspedes temporales que deberán abandonar la casa que les acoge una vez terminada la misión que ocasionó su visita. No se plantea su reconocimiento como ciudadanos.

El modelo multiculturalista en Europa se identifica con el modelo británico (también en Suecia u Holanda). Se fundamenta en el

reconocimiento de las particularidades culturales de las minorías inmigrantes y en las medidas contra la discriminación. El inmigrante no debe renunciar a su identidad ni a su cultura para sentirse integrado en la sociedad de acogida. Se produce un reconocimiento en la esfera pública de las distintas comunidades etnoculturales.

Ahora bien, De Lucas distingue cinco modelos de integración: asimilacionismo, segregacionismo e integracionismo, pluralismo e identitarismo; y evita hablar de un modelo propio de multiculturalismo, puesto que no existe una versión única del multiculturalismo<sup>6</sup>. En efecto, otra versión que ha alcanzado en mi opinión vida propia y autónoma como modelo de integración es el interculturalismo. Por analogía con la distinción entre multiculturalidad y multiculturalismo<sup>7</sup>, el interculturalismo sería la

---

<sup>6</sup> De Lucas, J. (2012) *Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento*, X Premio de investigación Francisco J. de Landaburu Universitas 2011, Eurobask, pp. 33 y ss.

<sup>7</sup> Véanse la definición de Requejo: “El multiculturalismo es un concepto normativo que remite a instituciones y políticas que propician que las distintas culturas de una sociedad puedan desarrollar sus capacidades y que propicia una política de respeto entre distintas culturas” en Requejo, F. (2006), “Multiculturalidad, Sociedad Internacional y Democracias Liberales”, *Comunicación* n. 4, p. 65; y también la distinción que realiza De Lucas entre multiculturalidad: “la existencia de hecho de las manifestaciones de la diversidad y el pluralismo cultural, la presencia en una misma sociedad de individuos y grupos con diferentes códigos culturales conectados a diferencias étnicas, lingüísticas, religiosas o nacionales” y multiculturalismo, que “es un ideal político o una respuesta normativa sobre el modo en que las instituciones y las políticas públicas deberían gestionar el pluralismo social y cultural en las sociedades actuales” en De Lucas; *Sobre los fundamentos... op.cit.*; De Lucas, J. (2001), “Las

propuesta o proyecto político que persigue el ideal de la interculturalidad: una sociedad donde las culturas conviven e interactúan con un sentimiento de pertenencia a la misma sociedad gracias a un mínimo común compartido por todas ellas. Este modelo huye y hace frente al criticado multiculturalismo radical o identitarismo “balcanizador” que sería “una traslación a la organización jurídico-política de las bases teóricas del relativismo cultural”<sup>8</sup>, sin el más mínimo impulso hacia unos mínimos comunes que promuevan la interacción entre las diferentes comunidades étnicas entre sí y/o con el resto de la sociedad. El interculturalismo como política fomentaría la interacción entre los grupos mayoritarios y minoritarios, así como entre los grupos minoritarios entre sí. Ahora bien, este proyecto de interculturalismo sólo tiene sentido si ello no implica una renuncia, si se compatibiliza con el pleno respeto a la identidad cultural. Para promover la comunicación entre las diversas culturas se busca un mínimo en común, que puede ser, por ejemplo, el exigir el uso de una determinada lengua o/y el respeto de

---

sociedad(es) multicultural(es) y los conflictos jurídicos y políticos” en De Lucas, J. (ed.), *La multiculturalidad*, Cendoj/ Consejo General del Poder judicial, San Sebastián.

<sup>8</sup> DE LUCAS, J.; *Sobre los fundamentos... op.cit.*, p. 33.

determinados valores como puntos de partida para la interacción<sup>9</sup>.

## 2. El caso español: un modelo *patchwork*

Teniendo en cuenta lo anterior: ¿cómo caracterizar el modelo de integración adoptado en España? En el Estado español, son las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales los que tienen la responsabilidad de implementación de la política de integración de los inmigrantes, puesto que tienen competencias en materias de salud, educación, vivienda, empleo, etc. (lo que sería la materialización de los derechos sociales), mientras que la definición global de la política de integración, así como el control de los flujos migratorios y la condición jurídica del inmigrante es competencia estatal. Esto ocasiona un marco heterogéneo, diverso e incluso en ocasiones incoherente, por lo que el

---

<sup>9</sup> Por ejemplo, la política de integración de Québec se define como interculturalista por contraposición a la definición multiculturalista del resto de Canadá, puesto que la lengua francesa es la fuente común de la que deben beber todas las minorías culturales presentes en su territorio. Y esto, que podría también interpretarse como un atisbo de asimilacionismo, se entiende sin embargo como un fomento de la cohesión social y de la convivencia ciudadana, al permitir la comunicación entre todos los residentes en el territorio. Sin embargo, en este caso cabe tener en cuenta otro factor, que es la reivindicación nacionalista de la provincia de Québec, que ve amenazada su lengua y cultura francófona y recurre por tanto a medidas proteccionistas de la lengua, aprovechando las competencias propias que ostenta en materia de selección de la inmigración.

modelo de integración español, según Martínez de Lizarrondo, puede denominarse modelo *patchwork*. Visualizando esta metáfora, se trataría de una política de integración compuesta a base de *retales autonómicos*, que da como resultado un tejido único y singular en la Unión Europea. Este autor afirma que todavía es prematuro hablar de una filosofía de integración española. Este hipotético modelo tendría tres ejes: 1. La heterogeneidad interna en la aplicación de las políticas de integración social. 2. Una combinación de rasgos de los sistemas migratorios de mano de obra y de instalación sedentaria donde una característica singular es un mercado de trabajo basado en la precariedad y en la alta demanda de trabajo no cualificado. 3. Las características del régimen mediterráneo de bienestar<sup>10</sup>.

Por su parte, el Estado pretende armonizar y dar un sentido a esta heterogeneidad autonómica, y lleva a cabo una estrategia de integración desarrollada a través del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI). El propio plan se define como un proyecto no exclusivo del Estado, como un marco de cooperación para las iniciativas de las distintas Administraciones Públicas y la sociedad civil<sup>11</sup>. Con gran

<sup>10</sup> MARTINEZ DE LIZARRONDO, A.; “La integración... *op.cit.* p. 119 y ss.

<sup>11</sup> MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A.; “La incidencia del

concertación social e institucional entre CC.AA., ayuntamientos, agentes sociales, asociaciones de inmigrantes y ONG, así como con el informe preceptivo del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, el gobierno aprobó el primer PECI en 2007 por una duración de tres años. En él se fijaron las directrices que regirían la política de integración, y que son: 1. El principio de igualdad y no discriminación, que implica la equiparación de derechos y obligaciones de la población inmigrada y autóctona, dentro del marco de los valores constitucionales básicos. 2. El principio de ciudadanía, que implica el reconocimiento de la plena participación cívica, social, económica, cultural y política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes. 3. El principio de interculturalidad, como mecanismo de interacción entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural<sup>12</sup>.

De este modo, el Estado se implica en la política de integración para proporcionar un marco de referencia y dar cohesión a las políticas autonómicas.

El segundo PECI fue aprobado en Septiembre de

---

Fondo de Apoyo y el PECI en las políticas autonómicas de integración de inmigrantes”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n. 85, 2010, pp. 31-45.

<sup>12</sup> MTIN (Ministerio de Trabajo e Inmigración); Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2010-2014, Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, p. 30.

2011, para el período 2011-2014. Siendo sucesor del primero, éste matiza que, puesto que la llegada de extranjeros ha descendido, el centro de atención no está ya tanto en la acogida, sino en fortalecer la cohesión social. Ambos planes insisten en concebir la integración “proceso *bidireccional, de adaptación mutua* que requiere la participación activa de todos los ciudadanos, inmigrantes y españoles, así como de las instituciones del país de acogida, y que busca la consecución de una sociedad inclusiva que garantice la plena participación económica, social, cultural y política de los inmigrantes en condiciones de igualdad de trato e igualdad de oportunidades”<sup>13</sup>.

Ahora bien, la exigencia mínima de respeto “a los valores básicos mínimos establecidos por la Constitución Española, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales, vigentes en España y en la Unión Europea”<sup>14</sup>, remite en mi opinión precisamente al modelo del interculturalismo, entendido como ese fomento de la interacción y comunicación entre culturas. Literalmente, “este proceso bidireccional de acomodación requiere que las instituciones españolas y comunitarias se adapten para acoger a todos los ciudadanos, tanto en términos

<sup>13</sup> MTIN; PECI 2010-2014, *op.cit.*, p. 94.

<sup>14</sup> MTIN; PECI 2010-2014, *op.cit.*, p. 95.

cuantitativos como cualitativos, y esto último implica la incorporación de pautas interculturales en cada una de las instituciones; requiere que los españoles reconozcan y valoren la necesidad y las aportaciones de la inmigración y reconozcan a las personas inmigrantes como ciudadanos con plenitud de derechos en términos de igualdad y sin ningún tipo de discriminación; y requiere también que las personas inmigrantes busquen su integración, respetando los valores constitucionales y el marco jurídico establecido de la Unión Europea y adoptando una actitud positiva respecto al conocimiento de las lenguas, las leyes y las normas sociales de su nuevo país”<sup>15</sup>.

Lo que no queda claro es si los propios inmigrantes tienen capacidad de decisión para orientar los cambios que las instituciones se comprometen a llevar a cabo<sup>16</sup>. Y desde el

<sup>15</sup> MTIN; PECI 2010-2014, *op.cit.*, p. 97.

<sup>16</sup> Véase la distinción de Ricard Zapata entre el *modelo integracionista*, en el que se reconocen las diferencias, aunque no existe una participación política directa por parte de los inmigrantes (*políticas genéricas de acción específica*) y el *modelo autonómico*, que como señala García Añón podríamos denominar mejor *modelo pluralista*, en el que se fomentaría la autonomía de los inmigrantes, y en la que participarían en la gestión y diseño de las políticas (*políticas específicas*). Zapata-Barrero, R. (2001b) “¿De qué modo las instituciones públicas deberían acomodar a los inmigrantes? Un marco analítico para el análisis”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 20, pp. 28, 29, y García Añón, J. (2003), “Inmigración y derechos de ciudadanía: la integración de los inmigrantes en las políticas públicas locales y autonómicas”, en Aubarell, G. (ed.); *Perspectivas de la inmigración en España: una aproximación desde el territorio*, Icaria, Barcelona, pp. 349-392.

momento en que los inmigrantes son excluidos del proceso de adaptación de las estructuras institucionales, ya no podemos hablar de bidireccionalidad, ni por tanto, de política multiculturalista, sino asimilacionista. Esta misma reflexión es extrapolable a la situación de la Unión Europea, como detallaré en el siguiente apartado.

Por otra parte, Martínez de Lizarrondo identifica cuatro tendencias acerca de la actitud de los poderes públicos ante la diversidad cultural: la normalización, la adecuación, la especificidad y la exclusión<sup>17</sup>.

La exclusión sería restringir el acceso a determinados recursos en función de la nacionalidad/ciudadanía, como sucede con el sistema de salud pública a partir del *Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones*, que limita el acceso a la sanidad pública sólo para nacionales y extranjeros en situación regular, excluyendo al resto de la población efectiva<sup>18</sup>. Estas serían

<sup>17</sup> MARTINEZ DE LIZARRONDO, A.; “La integración... *op.cit.*”; CACHÓN, L. Y LAPARRA, M. (eds.); *Inmigración y políticas sociales*, Bellaterra, Madrid, 2009.

<sup>18</sup> Véase el *Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones*, que modifica el artículo 12 de la Ley

prácticas típicas del modelo segregacionista.

Las políticas de normalización se basarían en lo contrario, en no distinguir en absoluto. Se corresponderían con prácticas típicas del modelo asimilacionista. Por ejemplo, no instaurar servicios de mediación intercultural y de traducción. El lado negativo es que no se actúa para contrarrestar la discriminación indirecta, pero estas prácticas son inclusivas en términos de igualdad formal: por ejemplo, en el caso de un programa de formación profesional para desempleados bajo una política de normalización, permitiría el acceso a todos los desempleados sin distinguir entre ciudadanos nacionales o extranjeros. Ahora bien, no se preocuparía por suministrar una ayuda extraordinaria a aquellos que necesiten traducción o interpretación para seguir el curso.

Por su parte, tanto la adecuación como la especificidad son prácticas que corresponderían a un modelo multiculturalista.

---

Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, de modo que los extranjeros mayores de 18 años no registrados ni autorizados como residentes en España sólo recibirán asistencia sanitaria en casos de urgencia por enfermedad grave o accidente, asistencia al embarazo, parto y postparto. Nótese que el Tribunal Constitucional ha admitido a trámite los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por algunas Comunidades Autónomas contra diversos artículos del Real Decreto-ley 16/2012, en concreto Navarra, el Principado de Asturias, Andalucía, Canarias, Cataluña y el País Vasco.



La acomodación o adecuación proveería servicios especializados para facilitar el acceso de los inmigrantes a los recursos normalizados, es decir, ampliaría el ámbito de dichos recursos, flexibilizando los mismos para que tuvieran cabida nuevos miembros de la sociedad cuyas características no estaban inicialmente previstas en el diseño de esos servicios. Por ejemplo, instaurar servicios de mediación intercultural y de traducción como herramienta o puente para facilitar la integración. Las políticas de acomodación o adecuación se enmarcan en el modelo del multiculturalismo (o pluralismo).

En cuanto a la especificidad, esta política implica la creación de recursos sólo para inmigrantes, que funcionan de forma paralela a los servicios normalizados. Por ejemplo, un centro de ayuda a la búsqueda de empleo para inmigrantes. Esto podría considerarse una medida de discriminación positiva dentro de un modelo multiculturalista pluralista o incluso identitarista. Ahora bien, si se crearan servicios paralelos que constituyen una restricción o merma de derechos, entonces nos hallaríamos en el modelo segregacionista. Ej. Procedimientos administrativos especiales para inmigrantes con más trabas o con menos garantías.

Desde el momento en que ejemplos de estas cuatro tendencias (que como he señalado, pueden

encasillarse en los distintos modelos paradigmáticos) se observan en las políticas y prácticas locales y autonómicas, resulta difícil clasificar el modelo de integración español. Es más, ni siquiera sería posible clasificar en un modelo concreto las prácticas de integración autonómicas, porque “tampoco existe una estrategia general y coherente acerca de cómo tratar a la población inmigrante por parte de los sistemas de protección social de cada Comunidad Autónoma”<sup>19</sup>.

A este panorama, hay que añadir, como indica Solanes, el pretendido modelo español ha sido muchas veces improvisado, lo cual ha supuesto un continuo solapamiento de normas (en lugar de optar por el mecanismo de la derogación) y de recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional en materia de extranjería<sup>20</sup>.

Como nota positiva cabe mencionar que por primera vez, tras la última reforma operada por la LO 2/2009, la Ley de Extranjería contiene un artículo específico sobre integración de los inmigrantes en el que se insta a los poderes públicos a promover la integración en un marco de identidades y culturas diversas y de forma

---

<sup>19</sup> MARTINEZ DE LIZARRONDO, A.; “La integración... *op.cit.*, p.134.

<sup>20</sup> SOLANES CORELLA, A.; “Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n. 90, 2010, pp. 77-101.

transversal a todas las políticas y servicios públicos.

### 3. ¿Hacia un modelo de integración europeo?

Con la ciudadanía europea, el filtro de la nacionalidad como base para realizar distinciones en derechos fue superado para los ciudadanos de la UE, insistiéndose en la no discriminación por motivos de nacionalidad. Ello muestra que se es consciente de los inconvenientes que comporta la atribución de derechos sesgada por el criterio de la nacionalidad/ciudadanía. Ahora bien, paradójicamente, se creó el filtro de distinción entre ciudadanos europeos y nacionales de terceros países (TCNs, *Third Country Nationals*), reproduciendo de este modo el esquema que se quiso superar cuando se constituyó la Unión Europea. Con la Unión Europea se amplió el *nosotros*, eliminando las fronteras internas e intentando crear un *demos europeo*, pero siempre en contraposición a un *los otros*. Como señala Zapata, “los inmigrantes no son considerados ni tan siquiera como personas, puesto que la libertad de circulación interna solamente beneficia a las personas en tanto que ciudadanos de un Estado miembro”<sup>21</sup> Siendo estrictos, el modelo propuesto

<sup>21</sup> ZAPATA-BARRERO, R.; “Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración”, *Revista CIDOB d'Afers*

con la ciudadanía europea, de una forma velada, “puede plantear una forma de segregación, moderada, pero segregación”<sup>22</sup>. En líneas generales, la estrategia comunitaria en materia de inmigración no persigue la integración de los inmigrantes (aunque cada vez se le preste más importancia, como señalaré a continuación) ni enfoca su discurso desde el punto de vista de los derechos de los inmigrantes extracomunitarios, sino que se limita a favorecer su movilidad según los intereses del mercado. Los inmigrantes extracomunitarios, con muchos matices, serían los *neogastarbeiters* que vienen a suplir nuestras necesidades de mano de obra. Teniendo en cuenta además, que por lo general (a excepción de lo dispuesto en la Directiva de la Tarjeta Azul<sup>23</sup>) se trata de una demanda de trabajadores poco cualificados, fungibles y condenados a encajar en nichos laborales predeterminados y mal remunerados<sup>24</sup>, no resulta desmesurado citar a De

---

*Internacionals*, n. 53, 2001, p. 163.

<sup>22</sup> GARCÍA AÑÓN, J.; “Inmigración y derechos de ciudadanía: la integración de los inmigrantes en las políticas públicas locales y autonómicas”, en AUBARELL, G. (ed.); *Perspectivas de la inmigración en España: una aproximación desde el territorio*, Icaria, 2003, Barcelona, p. 371. Véase también AÑÓN ROIG, M. (ed.); *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, Valencia, Publicacions Universitat de Valencia (PUV)-Tirant lo Blanch, 2004.

<sup>23</sup> Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado. Directiva 2009/50/CE del Consejo de 25 de mayo de 2009, Diario Oficial de la Unión Europea de 18 de junio de 2009, pp. 17-29, DOUE-L-2009-8110.

<sup>24</sup> GARCÍA CÍVICO, J.; “La medición de la integración

Lucas cuando afirmaba que “mediante la distinción entre el ciudadano y el extranjero, se ha recuperado *de facto* la institución de la esclavitud en su original funcionalidad económica, ahora con los nuevos ilotas, los inmigrantes extracomunitarios. Una Europa, espléndida en su aislamiento frente al acoso de los bárbaros, parte de los cuales engrosan el contingente de mano de obra que en condiciones próximas a la esclavitud, asegura de nuevo su prosperidad”<sup>25</sup>. Estos trabajadores extracomunitarios difícilmente podrán franquear la barrera que separa su condición de trabajadores invitados, de la participación y membresía en la sociedad de acogida.

Ahora bien, cabe reconocer que la UE está llevando a cabo en los últimos años un esfuerzo creciente (al menos sobre el papel) por promover la integración.

Antes que nada, hay que distinguir entre la política común europea de inmigración y la política de integración. La política común europea

---

social de los inmigrantes a través de un sistema de indicadores coherente con la noción de ciudadanía inclusiva”, *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, n. 12, julio 2010, pp. 99 y ss.

<sup>25</sup> DE LUCAS, J.; “Los derechos de las minorías en el 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos humanos”, *Cuadernos de Derecho Judicial*, 1998, p. 269. Véase también sobre el síndrome de Atenas, DE LUCAS, J.; *Globalización e identidades. Claves jurídicas y políticas*, Icaria, Barcelona, 2003, pp. 59 y ss.

de inmigración es la que se aplica de forma conjunta por los países y las instituciones de la UE, pero siempre dentro del respeto a la soberanía estatal en materia de inmigración. Como es sabido, existen varias Directivas de obligada transposición para los Estados miembros que compelen en cuanto al resultado, dejando libertad para establecer los medios<sup>26</sup>.

El artículo 79.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece que la

---

<sup>26</sup> En materia de inmigración, destacaría las siguientes Directivas como las más importantes: Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho a la reagrupación familiar; Directiva 2003/109/CE relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración; Directiva del Consejo 2004/114/CE de 13 de diciembre de 2004, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado; Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales; Directiva 2005/71/CE del Consejo, de 12 de octubre de 2005, relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica; Directiva 2008/115/CE relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, (“Directiva de la vergüenza”, traspuesta al ordenamiento jurídico español por la LO 2/2009), Directiva 2009/50/CE relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado; Directiva 2011/98/UE de 13 de diciembre 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro; Directiva 2011/51/UE de 11 de mayo 2011 que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo con el fin de extender su ámbito de aplicación a los beneficiarios de protección internacional; Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas.

política común de inmigración de la UE servirá para garantizar “una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas”. Entre sus objetivos figuran: asegurar que la inmigración legal contribuya al desarrollo socioeconómico de la UE; y abordar de manera eficaz la inmigración ilegal y la trata de seres humanos.

Si entendemos que el ideal de integración social exige profundizar en el reconocimiento de los derechos con independencia del nexo laboral<sup>27</sup>, con una política migratoria tan íntimamente ligada a las necesidades del mercado de trabajo, ¿qué política de integración de la UE con respecto a los inmigrantes extracomunitarios cabe esperar? Pero antes de todo, ¿se puede afirmar que existe una política común europea en materia de integración?

A través de una nueva disposición jurídica, el artículo 79.4<sup>28</sup>, el Tratado sobre el

Funcionamiento de la Unión introduce una llamada institucional al establecimiento de medidas de fomento para la integración de nacionales de terceros países, lo cual refleja el compromiso de establecer una acción coordinada en esta materia. Pero en el propio artículo se hace constar que estas medidas no suponen ningún tipo de armonización de las normativas de los Estados miembros en materia de integración. Por ello, no puede decirse que exista una política de integración propiamente dicha, pero sí que la integración de los inmigrantes no comunitarios ocupa cada vez un lugar más destacado en el discurso de la UE, que ha pasado de afirmar que la integración es la clave del éxito de la inmigración<sup>29</sup> a sostener que la integración es el corolario de la migración legal<sup>30</sup>. **Y es que desde**

---

de los Estados miembros.”

<sup>29</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 17 de junio de 2008 – Una Política Común de Emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos [COM(2008) 359 final – no publicada en el Diario Oficial]. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/jl0001\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0001_es.htm)

<sup>30</sup> COM (2012) 250 final, de 30 de mayo de 2012, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, III Informe Anual sobre Inmigración y Asilo (2011). Véase Solanes, A. (2012) “Sobre las condiciones para la integración de y con los inmigrantes: del ámbito formal al material”, artículo presentado en el Encuentro “Integración y Derechos en tiempos de crisis”. Human Rights, Investigation and Human Mobility. 3rd Human Rights Centres and Research Institutes International Meeting. Universitat de València, 15-16 noviembre 2012.

---

<sup>27</sup> GARCÍA AÑÓN, J.; “Inmigración y derechos... *op.cit.*, p. 352.

<sup>28</sup> Artículo 79.4 TFUE “El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinadas a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias

**el programa de Tampere<sup>31</sup> hasta la fecha de hoy, han proliferado los elementos destinados a fomentar la cooperación en materia de integración entre los distintos Estados miembros. De acuerdo con Cívico, “desde el Consejo Europeo de Lisboa y Niza en 2000, la promoción de la integración social se incorpora como aspecto intrínseco de la estrategia global de la Unión”<sup>32</sup>.**

En 2003, se formó la red de Puntos Nacionales de Contacto sobre la Integración (PCN), una red de funcionarios de los distintos Estados miembros que se reúne de forma periódica para intercambiar buenas prácticas en materia de integración. Principalmente suelen ser funcionarios de los Ministerios de cada Estado miembro que tienen atribuidas las competencias en materia de inmigración<sup>33</sup>. En el Consejo Europeo de Salónica

---

<sup>31</sup> “La Unión Europea debe garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros. Una política de integración más decidida debería encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y a desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia”, Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Tampere, sobre la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea, Octubre 1999, [http://consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/00200-r1.es9.htm](http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/00200-r1.es9.htm)

<sup>32</sup> GARCÍA CÍVICO, J.; “La medición de ...”, *op.cit.* p.75.

<sup>33</sup> Cabe hacer notar que en la mayoría de los países esta competencia recae total o parcialmente en los ministerios de Trabajo. En España el PCN está compuesto por funcionarios del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Ministerio del Interior, Ministerio de Asuntos Exteriores y

de junio de 2003 se subrayó la importancia de impulsar la cooperación, el intercambio de experiencias y la información sobre la integración a escala de la UE. En respuesta a este llamamiento, y tras una serie de seminarios, un consultor independiente, el *Migration Policy Group*, junto con los Puntos Nacionales de Contacto sobre la integración, elaboraron un manual de buenas prácticas: el *Manual de Integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales*<sup>34</sup>, que también contiene un capítulo sobre indicadores.

---

de Cooperación, Ministerio de Justicia y de la Fiscalía General del Estado, de cuya coordinación se encarga el Observatorio Permanente de la Inmigración. Desde 2008, la red de Puntos de Contacto Nacionales, coordinados por la Comisión Europea, conforma la Red Europea de Migración, que fue creada por la [Decisión del Consejo 2008/381/CE](#) y sirve para satisfacer las necesidades de información de las instituciones de la Unión Europea, de las autoridades e instituciones de los Estados miembros, y del público en general, proporcionando información actualizada, objetiva, fiable y comparable en materia de migración y asilo, con el fin de respaldar el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea en estos ámbitos. <http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>

<sup>34</sup> *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales*, noviembre 2004. Jan Niessen y Yongmi Schibel, del Migration Policy Group (MPG), por cuenta de la Comisión Europea (Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad). Se puede descargar de la página web de la Comisión, en la dirección: [ec.europa.eu/spain/pdf/integracion\\_inmigrantes\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/spain/pdf/integracion_inmigrantes_es.pdf)

La evolución de este manual la constituyen los recientes “módulos europeos” que se basan en la experiencia de los Estados miembros y de otros actores, constituyendo un flexible marco de referencia europeo para la concepción y la aplicación de prácticas de integración en los Estados miembros. Tres ámbitos temáticos: 1) cursos de introducción y de idiomas, 2) firme compromiso por parte de la sociedad de acogida, y 3) participación activa de los migrantes en todos los aspectos de la vida colectiva. Véase la «Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países», *op.cit.*, p. 14 y ss.

Ahora bien, un avance clave tuvo lugar en 2004, con la aprobación de Principios Básicos Comunes (PBC)<sup>35</sup>, que definen la integración como “un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los países europeos” e intentan establecer un marco coherente de integración de nacionales de terceros países la Unión Europea. Afirman que “la integración implica el respeto de los valores básicos de la Unión Europea”, insistiendo en el aspecto social y dinámico del proceso de integración así como en el esfuerzo de adaptación mutuo, tanto por parte de la población inmigrada, como de la sociedad receptora<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Los Principios Básicos Comunes fueron aprobados por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior en 2004 (*Common Basic Principles For Immigrant Integration Policy In The European Union*, 14615/04 (Presse 321)18th Council Meeting, Brussels: Council of Europe, Justice and Home Affairs, 19 Noviembre 2004, Annex) y se contienen al final de la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 1 de septiembre de 2005 – Programa Común para la Integración – Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea [COM (2005) 389 final – no publicada en el Diario Oficial]. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/1145\\_02\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/1145_02_es.htm)

<sup>36</sup> Ésta es la definición adoptada por el Peci 2007-2010, p. 26. Otra definición de integración que merece la pena destacar es la del Consejo Económico y Social Europeo como “la progresiva equiparación de los inmigrantes con el resto de la población en derechos y en deberes, así como su acceso a bienes, servicios y cauces de participación ciudadana en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato”. Extracto del Dictamen del CESE de marzo de 2002 sobre la inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada.

Estos once principios no son vinculantes para los Estados miembros, que tienen plena soberanía para establecer su modelo de integración. Pretenden ser principios orientativos para guiar dichas políticas y, al estar formulados de manera muy genérica, son por tanto adaptables a los diferentes modelos de integración que adopte cada Estado miembro. Este modelo de integración incide en: el respeto de los valores básicos de la UE; la indispensabilidad de un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida; el empleo como parte fundamental del proceso de integración; el acceso de los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones; una interacción frecuente entre inmigrantes y ciudadanos de los UE es un mecanismo fundamental para la integración; la salvaguarda de la práctica de diversas culturas y religiones; y la participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración. En el apartado de los Principios Comunes en el que se habla de “pleno respeto a la lengua y cultura de los inmigrantes y sus descendientes”<sup>37</sup>, resulta interesante plantearse,

---

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002IE0365:ES:HTML>

<sup>37</sup> Full respect for the immigrants and their descendants language and culture should be also an important element of integration policy”. *Common Basic Principles For*

como indica Joppke, si ese respeto implica una simple no injerencia o más bien un intervencionismo por parte del Estado para asegurar su protección y conservación. Joppke concluye que se trata sin duda de una cláusula liberal no intervencionista y llena de limitaciones.<sup>38</sup>

Tras la aprobación de los Principios Básicos Comunes, a nivel europeo se pretendió promover el desarrollo de un sistema de indicadores de integración. Un documento imprescindible en el ámbito internacional en materia de indicadores, es el *Migration Integration Policy Index (MIPEX)*<sup>39</sup> que fue publicado por primera vez en 2004 recogiendo indicadores de 15 países europeos. En su tercera edición (2011) recoge y compara políticas de integración de 33 países, incluyendo también países no comunitarios como Canadá, Australia, Japón o Estados Unidos.

Por su parte, el Programa de Estocolmo<sup>40</sup> en

---

*Immigrant Integration Policy In The European Union*, 14615/04 (Presse 321), p. 20.

<sup>38</sup> JOPPKE, C. “Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe”. *West European Politics*. Vol. 30, Issue 1. 2007. P. 4.

<sup>39</sup> *Migrant Integration Policy Index (MIPEX) III (2011)*, Bruselas: British Council and Migration Policy Group (unabridged). <http://www.mipex.eu/>

<sup>40</sup> Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, DO C 115 de 4 de mayo de 2010.

2009, y la Estrategia Europa 2020<sup>41</sup> también incluyeron la integración en la agenda política de la UE.

En la Conferencia Ministerial de Integración celebrada en Zaragoza en 2010, se aprobaron indicadores de integración en cuatro sectores: empleo, educación, inclusión social y ciudadanía activa, y en 2011 se publicó un valioso documento de referencia: *Eurostat, Indicadores de la integración de los inmigrantes- Estudio piloto*<sup>42</sup>, al que se remite el PECI 2011-2014 en cuanto a su proceso de seguimiento y evaluación.

Por último, el III Informe Anual sobre Inmigración y Asilo 2011<sup>43</sup> y la “Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países”<sup>44</sup> son los más recientes referentes en materia de integración. En este último documento llama la atención el título del apartado I: “La

---

<sup>41</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010, EUCO 7/10, CO EUR 4, CONCL 1.

<sup>42</sup> Conclusiones del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 3 y 4 de junio de 2010, documento del Consejo 9248/10. Eurostat Methodologies and Working Papers, Indicators of Immigrant Integration - A Pilot Study, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=KS-SF-11-030](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-11-030).

<sup>43</sup> COM (2012) 250 final, de 30 de mayo de 2012, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, III Informe Anual sobre Inmigración y Asilo (2011)

<sup>44</sup> COM (2011) 455 final, de 20 de julio de 2011, Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países».

integración como medio de aprovechar el potencial de la inmigración”, de donde interpreto que para la UE, la integración no es un fin en sí mismo, sino un medio, un instrumento para sacar más rentabilidad a las personas migrantes. El apoyo al aprendizaje de idiomas, la ayuda para el acceso al empleo, la educación y la formación profesional son algunas de las medidas propuestas para optimizar la contribución socioeconómica de los migrantes. Se contrarresta esta visión mercantilista con recomendaciones sobre como mantener una actitud positiva frente a la diversidad, y contar con garantías claras con respecto a los derechos fundamentales y a la igualdad de trato, sobre la base del respeto mutuo de las diferentes culturas y tradiciones, luchando contra la discriminación institucional y los obstáculos a la participación política de los migrantes. Asimismo se insta a mejorar la implicación de los representantes de los inmigrantes en la elaboración y la aplicación de los programas de integración.

Por último, también se deben mencionar dos instrumentos creados por la UE que proveen una estructura institucional cuyo objetivo es poner en práctica ese fomento de la integración: el Foro Europeo de la Integración y el sitio Internet europeo sobre integración<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> El Foro Europeo de la Integración, organizado en

La tónica general que subyace a todos estos instrumentos, comunicaciones, materiales y recomendaciones políticas es la de promover una integración bilateral, que respeta los derechos humanos de los migrantes a la vez que les exige el compromiso de adquirir unos mínimos conocimientos del idioma y de respetar la cultura y los valores europeos. Se insiste en la importancia de la interacción entre migrantes y ciudadanos UE. Más que prestar atención a la denominación del modelo de integración, deberíamos centrarnos en si se está o no consiguiendo dicha integración, lo cual nos conduce a hablar de un sistema objetivo de indicadores de integración.

#### 4. Cómo medir la integración: hacia un sistema objetivo de indicadores.

Tanto a nivel nacional, europeo como internacional, el recurso a indicadores se ha revelado como un sistema de medición apropiado para las Ciencias Sociales<sup>46</sup>. Recurrir a

---

cooperación con el Comité Económico y Social Europeo, es de una plataforma para el diálogo donde representantes de las organizaciones de la sociedad civil pueden expresar sus opiniones y contribuir a elaborar el contenido de la Agenda de la UE para la Integración. En cuanto al sitio Internet, European Website on Integration, que pone a disposición de todos valiosa información y documentación en línea: <http://ec.europa.eu/ewsi/en/index.cfm>

<sup>46</sup> Véase el Documento de Naciones Unidas



indicadores de integración permitirá averiguar si un Estado en cuestión mantiene una mera retórica multiculturalista o una verdadera implementación de políticas multiculturalistas. Ahora bien, si resulta difícil consensuar qué se entiende por integración, también lo es encontrar un sistema de indicadores objetivos que sirvan de forma eficaz para medir la integración. La integración es un concepto holista, “un proceso que se proyecta en todas las dimensiones sociales básicas, en la vida social, política, cultural, laboral, familiar, etc.”<sup>47</sup>. Si tras haber analizado los distintos modelos de integración, se desea un modelo en el que el inmigrante no se reduzca a trabajador extranjero, “los indicadores laborales (que no de integración laboral) son sólo una parte del sistema que se quiere construir, y deben referirse también indicadores de resultados en todas aquellas situaciones, verificables y observables, que dan cuenta de cómo se está produciendo la integración, de sus logros, desafíos y problemas, en ámbitos prioritarios y estos son el político, el familiar, el educativo, el sanitario, el religioso, etc.”<sup>48</sup>. Por lo tanto, será necesario evaluar la

---

HRI/MC/2008/3, de 15 de mayo de 2008 sobre indicadores de derechos humanos. Véase GARCÍA CÍVICO, J.; “*La integración social... op.cit.*” y GARCÍA CÍVICO, J.; “¿Qué es un indicador de derechos humanos y como se utiliza?” *Derechos y Libertades* n. 24, 2011, pp. 179-219.

<sup>47</sup> AÑÓN ROIG, M.; “Integración: una cuestión de derechos”, *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, CLXXXVI 744 julio-agosto, 2010, p. 625.

<sup>48</sup> GARCÍA CÍVICO, J.; “La medición de ..., *op.cit.*”, p.

integración mediante de indicadores de una amplia gama de derechos, con especial énfasis en los derechos sociales, que pueden considerarse el verdadero test de la inclusión<sup>49</sup>, así como en los derechos de participación política, que suponen la participación efectiva de los propios migrantes en ese proceso de integración, que se pretende que sea bidireccional y consensuado<sup>50</sup>. De acuerdo con Solanes, los indicadores nos permiten dar el paso de la dimensión formal a la material, para poder realizar una planificación, un seguimiento práctico y una evaluación de las medidas de integración<sup>51</sup>.

---

109..

<sup>49</sup> AÑÓN ROIG, M.; “El test de la inclusión: los derechos sociales”, en ANTÓN, (coord.) *Trabajo, derechos sociales y globalización. Algunos retos para el siglo XXI*, Talasa, Madrid, 2000, pp.148-191.

<sup>50</sup> Sobre el nexo entre integración y derechos, y entre políticas migratorias y políticas de integración véase: Añón Roig, M. (2010), “Integración: una cuestión de derechos”, *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, CLXXXVI 744 julio-agosto, pp. 625-638 y Añón Roig, M. [et al.] (eds.) (2008), *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*. Informes 2008. Economía y Sociedad, Fundación BBVA, Bilbao. De Lucas, J. y Solanes Corella, A. (coords.) (2009), *La igualdad en los derechos: claves de la integración*, Dykinson, Madrid. De Lucas, J. (2004), “Derechos sociales de los inmigrantes: ciudadanía y exclusión” en García Añón, J. y Añón Roig, M. (coords.); *Lecciones de derechos sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 303-326; Zapata-Barrero, R. (coord.) (2004a), *Inmigración y procesos de cambio: Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, Icaria, Barcelona; Mora Castro, A. (2010), “Inmigración, participación e integración ciudadana: hacia una nueva configuración de la ciudadanía” en Solanes Corella, A. (coord.) *Derechos humanos migraciones y diversidad*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 175-208 (entre otros).

<sup>51</sup> SOLANES, A.; “Sobre las condiciones para la integración de y con los inmigrantes: del ámbito formal al material”, artículo presentado en el Encuentro “Integración

## 5. Notas conclusivas

Los modelos paradigmáticos nos sirven únicamente como categorías de referencia a la hora de analizar las políticas de integración. De hecho, los modelos tradicionales han sido (o están siendo) superados, evolucionando hacia modelos híbridos en función de las necesidades socioeconómicas y de la voluntad política de cada Estado. Con independencia de la tradición de cada país, la UE promueve la cooperación y la armonización en materia de integración, de modo que la tendencia europea es el avance hacia un nuevo modelo que, sobre el papel desea ser abierto y pluralista, y que sin embargo sigue conservando rasgos asimilacionistas.

El Comité Económico y Social Europeo (CESE), en su *Dictamen sobre la Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros*

---

y Derechos en tiempos de crisis”. Human Rights, Investigation and Human Mobility. 3rd Human Rights Centres and Research Institutes International Meeting. Universitat de València, 15-16 noviembre 2012.

*Países*<sup>52</sup> propone un cambio de actitud hacia los migrantes, de modo que no se perciban como una posible carga para la seguridad social de los países miembros, ni como mano de obra barata, sino como individuos con derechos fundamentales. Habla de un proceso bidireccional, e insiste en la noción de intercambio, sobre la base de unos mínimos conocimientos lingüísticos que permitan la participación en la sociedad de acogida.

Pese a la retórica multiculturalista, no existen Directivas en materia de integración, sino únicamente informes, manuales, recomendaciones y compendios de buenas prácticas, no vinculantes para los Estados miembros. Por ello, los esfuerzos no se traducen en una verdadera política de integración ni podemos hablar de un modelo de integración europeo. Además, las Directivas que sí que existen en materia laboral “discriminan a los trabajadores migrantes en función de su origen y sus capacidades, y refuerzan las desigualdades”, tal y como reconoce el propio CESE.

Si nos remitimos a la observación de los hechos, por lo menos 11 países tienen algún tipo de

---

<sup>52</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países» [COM(2011) 455 final] (2012/C 181/23) p. 181/133. Véase también el informe de la Asociación Europea por la Defensa de los Derechos Humanos, Trabajadores extranjeros en la UE: hacia estándares múltiples, basados en un trato desigual, 17 octubre de 2011.

contrato o curso de integración para inmigrantes, que incluyen básicamente la enseñanza de la lengua y cursos de “civismo” que insisten en que los inmigrantes se comprometan a aceptar los valores de la sociedad de acogida. En este sentido, el peso de la integración vuelve a recaer sobre el inmigrante y la bidireccionalidad de la integración se vuelve, cuanto menos, en una bidireccionalidad desproporcionadamente asimétrica, emergiendo de nuevo el paradigma asimilacionista. Estos cursos de integración cívica como una manifestación de liberalismo represivo que inclina la balanza hacia el lado de las obligaciones y en detrimento de los derechos<sup>53</sup>.

Aunque se ha avanzado en la toma de conciencia acerca de la importancia de adoptar una estrategia de integración como elemento indisoluble que debe acompañar a la política migratoria, estamos muy lejos de ese modelo de integración multiculturalista pluralista que fundamenta la integración en la equiparación de derechos. Todo ello teniendo en cuenta que para pasar de la retórica a una verdadera comprobación *de facto*, resulta imprescindible desarrollar un buen sistema de indicadores objetivos de integración.

---

<sup>53</sup> JOPKE, C.; *op. cit.*, p. 14.

## 6. Bibliografía

AÑÓN ROIG, M. [et al.] (eds.); *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*. Informes 2008. Economía y Sociedad, Fundación BBVA, Bilbao, 2008.

AÑÓN ROIG, M.; "El test de la inclusión: los derechos sociales", en ANTÓN, J., (coord.) *Trabajo, derechos sociales y globalización. Algunos retos para el siglo XXI*, Talasa, Madrid, 2000, pp.148-191.

AÑÓN ROIG, M. (ed.); *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, Valencia, Publicacions Universitat de Valencia (PUV)-Tirant lo Blanch, 2004.

AÑÓN ROIG, M.; "Integración: una cuestión de derechos", *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, CLXXXVI 744 julio-agosto, 2010, pp. 625-638.

ANCTIL, P.; "Reasonable Accommodation in the Canadian Legal Context", en, ANCTIL, P. Y Adelman, H. (eds.), *Religion, culture and the State. Reflections on the Bouchard-Taylor Report*, University of Toronto Press, Toronto, 2011.

BIRLS, U. Y SOLÉ, C. (coords.) (2004), *Migración e interculturalidad en Gran Bretaña, España y Alemania*, Anthropos, Rubí, Barcelona.

CACHÓN, L. Y LAPARRA, M. (eds.); *Inmigración y políticas sociales*, Bellaterra, Madrid, 2009.

DE LUCAS, J.; "Los derechos de las minorías en el 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos humanos", *Cuadernos de Derecho Judicial*, 1998, pp. 269-290.

DE LUCAS, J.; "Las sociedad(es) multicultural(es) y los conflictos jurídicos y políticos" en De Lucas, J. (ed.), *La*

*multiculturalidad*, Cendoj/ Consejo General del Poder judicial, San Sebastián, 2001.

DE LUCAS, J. y SOLANES CORELLA, A. (coords.) *La igualdad en los derechos: claves de la integración*, Dykinson, Madrid, 2009.

DE LUCAS, J.; "Derechos sociales de los inmigrantes: ciudadanía y exclusión" en García Añón, J. y Añón Roig, M. (coords.); *Lecciones de derechos sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 303-326.

DE LUCAS, J.; *Globalización e identidades. Claves jurídicas y políticas*, Icaria, Barcelona, 2003.

DE LUCAS, J.; *Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento*, X Premio de investigación Francisco J. de Landaburu Universitas 2011, Eurobask, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2012.

GARCÍA AÑÓN, J.; "Inmigración y derechos de ciudadanía: la integración de los inmigrantes en las políticas públicas locales y autonómicas", en AUBARELL, G. (ed.); *Perspectivas de la inmigración en España: una aproximación desde el territorio*, Icaria, 2003, Barcelona.

GARCÍA AÑÓN, J.; "Medidas antidiscriminatorias y derechos de los inmigrantes" en AÑÓN ROIG, M. (ed.), *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, Publicacions Universitat de Valencia (PUV)-Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 171-198, 2004.

GARCÍA AÑÓN, J.; "Derechos culturales y dimensión de género" en MONEREO ATIENZA, C. Y MONEREO PÉREZ, J.L. (coords.), *Género y derechos fundamentales*, Comares, Granada, 2010, p. 675-697.

GARCÍA CÍVICO, J.; "La medición de la integración social de los inmigrantes a través de un sistema de indicadores coherente con la noción de ciudadanía inclusiva", *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, n. 12,

GARCÍA CÍVICO, J.; *La integración social del inmigrante a través del Derecho: Hacia un sistema de indicadores*, Universidad de Alcalá Defensor del Pueblo, Madrid, 2011.

GARCÍA CÍVICO, J.; “¿Qué es un indicador de derechos humanos y como se utiliza?” *Derechos y Libertades* n. 24, 2011, pp. 179-219.

JOPPKE, C.; “Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe”. *West European Politics*. Vol. 30, Issue 1. 2007. pp. 1-22.

MARTINEZ DE LIZARRONDO, A.; “La integración de inmigrantes en España: el modelo Patchwork”, *Migraciones*, n. 26, 2009, pp. 115-146.

MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A.; “La incidencia del Fondo de Apoyo y el PECE en las políticas autonómicas de integración de inmigrantes”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n. 85, 2010, pp. 31-45.

MORA CASTRO, A.; “Inmigración, participación e integración ciudadana: hacia una nueva configuración de la ciudadanía” en Solanes Corella, A. (coord.) *Derechos humanos migraciones y diversidad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 175-208.

REQUEJO, F.; “Multiculturalidad, Sociedad Internacional y Democracias Liberales”, *Comunicación* n. 4, 2006, pp. 65 – 81.

[http://www.revistacomunicacion.org/pdf/n4/articulos/multiculturalidad\\_sociedad\\_internacional\\_y\\_democracias\\_liberales.pdf](http://www.revistacomunicacion.org/pdf/n4/articulos/multiculturalidad_sociedad_internacional_y_democracias_liberales.pdf)

SOLANES CORELLA, A.; “Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n. 90, 2010, pp. 77-101.

SOLANES, A.; “Sobre las condiciones para la integración de y con los inmigrantes: del ámbito formal al material”, artículo presentado en el Encuentro “Integración y Derechos en tiempos de crisis”. Human Rights, Investigation and Human Mobility. 3rd Human Rights Centres and Research Institutes International Meeting. Universitat de València, 15-16 noviembre 2012.

ZAPATA-BARRERO, R.; “Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración”, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 53, 2001, pp. 149 – 176.

ZAPATA-BARRERO, R.; “¿De qué modo las instituciones públicas deberían acomodar a los inmigrantes? Un marco analítico para el análisis”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 20, 2001, pp. 23-36.

ZAPATA-BARRERO, R. (coord.); *Inmigración y procesos de cambio: Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, Icaria, Barcelona, 2004.

ZAPATA-BARRERO, R.; “La gestión política de la inmigración: indicadores y derechos” en Añón Roig, M.(ed.), *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, Publicacions Universitat de Valencia (PUV)-Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 199-221.

## Documentos de referencia

*Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales*, (noviembre 2004), Jan Niessen y Yongmi Schibel, del Migration Policy Group (MPG), Comisión Europea (Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad). [en línea] [http://europa.eu.int/spain/publicaciones/integracion\\_inmigrantes](http://europa.eu.int/spain/publicaciones/integracion_inmigrantes)

*Migrant Integration Policy Index (MIPEX) III* (2011), British Council and Migration Policy Group (unabridged),

Bruselas.

MTIN (Ministerio de Trabajo e Inmigración); Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 367 pp. [en línea]

[http://extranjeros.empleo.gob.es/es/IntegracionRetorno/Plan\\_estrategico/pdf/PECIDEF180407.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/IntegracionRetorno/Plan_estrategico/pdf/PECIDEF180407.pdf)

MTIN (Ministerio de Trabajo e Inmigración); Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2010-2014, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 296 pp. [en línea]

[http://extranjeros.empleo.gob.es/es/IntegracionRetorno/Plan\\_estrategico2011/pdf/PECI-2011-2014.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/IntegracionRetorno/Plan_estrategico2011/pdf/PECI-2011-2014.pdf)

Documento de Naciones Unidas HRI/MC/2008/3, de 15 de mayo de 2008 sobre indicadores de derechos humanos.

Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, DO C 115 de 4 de mayo de

2010.

Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010, EUCO 7/10, CO EUR 4, CONCL 1.

Conclusiones del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 3 y 4 de junio de 2010, documento del Consejo 9248/10. Eurostat Methodologies and Working Papers, Indicators of Immigrant Integration - A Pilot Study, [en línea] [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=KS-SF-11-030](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-11-030).

COM (2012) 250 final, de 30 de mayo de 2012, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, III Informe Anual sobre Inmigración y Asilo (2011)

COM (2011) 455 final, de 20 de julio de 2011, Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países»