

La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial

The integration of and with the immigrants in Spain: theoretic debates, policies and territorial diversity

Lorenzo CACHÓN RODRÍGUEZ

Dpto. Sociología I. Universidad Complutense de Madrid
lcachon@cps.ucm.es

Recibido: 26.09.07

Aceptado: 19.12.07

RESUMEN

La integración de los inmigrantes es una cuestión muy debatida académica y políticamente, precisamente, cuando las instituciones tradicionales del Estado de bienestar que deberían garantizar la socialización de los individuos han entrado en crisis. Ese debate empieza a adquirir un papel relevante en las políticas migratorias en la Unión Europea. En ese panorama se pueden inscribir las transformaciones de la inmigración en España, los retos que plantea y las respuestas políticas que está recibiendo. La “institucionalización” de la cuestión migratoria en España desde el año 2000, está planteando una serie de desafíos que exigen una respuesta política al “problema de la integración de y con los inmigrantes” del tipo de la que proporciona el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010* (PECI). El artículo plantea una concepción de las políticas de integración de los inmigrantes que asume, a la vez, las políticas de redistribución y las de reconocimiento; examina la filosofía política explícita del PEGI, aporta elementos para la evaluación de las políticas de integración y formula algunas críticas al PEGI y, a partir del mosaico migratorio que se va dibujando en el territorio en España, apunta elementos para una coordinación cooperativa de las políticas de integración en el campo de la inmigración.

PALABRAS CLAVE: Inmigración, Integración, Políticas de integración. España.

ABSTRACT

The integration of immigrants is a very common discussion from an academic and a political point of view, precisely when traditional institutions of the welfare state, that should ensure the socialization of individuals, have come into crisis. That discussion begins to acquire a significant role in migration policies in the European Union. The changes of immigration in Spain, the challenges and policy responses that it is receiving, could be registered in this scenario. The “institutionalization” of the migration issue in Spain since 2000, is posing a number of challenges that require a political response to the “problem of the integration of and with immigrants” of the kind provided by the *Strategic Plan for Citizenship and*

Integration 2007-2010 (PECI). The article raises a conception of the policies of integrating immigrants which assumes at the same time the policies of redistribution and reconnaissance; examines the explicit political philosophy of the PEGI, provides elements for the assessment of integration policies and develops some critics to the PEGI and, from the immigration patchwork that is being drawn in the territory of Spain, aims elements for a cooperative coordination of integration policies in the field of immigration.

KEY WORDS: Immigration, Integration, Integration policies, Spain.

SUMARIO

1. La cuestión (sociológica y política) de la “integración” de los inmigrantes. 2. La “integración de los inmigrantes” (casi) llega, por fin, a la Unión Europea. 3. El momento de la “cuestión migratoria” en España. 4. El *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010)*: un proyecto político. 5. Elementos para una valoración (provisional) sobre el PEGI. 6. La dimensión territorial de las políticas de integración en España. 7. Algunas consideraciones finales. Bibliografía.

“El autor de estas líneas hace constar que, puesto que el político práctico acostumbra a desdenar, orgulloso, al teórico, considerándole como un pedante inofensivo, cuyas ideas, desprovistas de toda realidad, no pueden ser peligrosas para el estado que debe regirse por principios fundados en la experiencia; puesto que el gobernante, ‘hombre experimentado’, deja al teórico jugar su juego, sin preocuparse de él, cuando ocurra entre ambos un disentimiento deberá el gobernante ser consecuente y no temer que sean peligrosas para el Estado unas opiniones que el teórico se ha atrevido a concebir, valgan lo que valieren”.

(Kant, *Sobre la paz perpetua*, Madrid, Espasa Calpe, 1964: 89).

1. LA CUESTIÓN (SOCIOLÓGICA Y POLÍTICA) DE LA “INTEGRACIÓN” DE LOS INMIGRANTES

León de Aranoa (2007), en un artículo publicado a raíz del naufragio de una embarcación con inmigrantes que pretendían llegar en su frágil patera a las costas italianas en agosto de 2007, escribe una ficción muy realista que recoge una contradicción radical de cierta visión (instrumentalista) de la inmigración:

“Treinta africanos rescatados de una embarcación harapienta subieron a bordo de un crucero de lujo. Al principio se impuso la ley del mar, pero una vez realojados los naufragos e invitados a las mesas de los turistas, empezó a imperar la ley de la tierra (...) En todo caso, en la mayor parte de las mesas se estuvo de acuerdo en que era la necesidad la que les hacía arriesgarlo todo en el mar, y hubo consenso en cuanto a lo necesaria que era su presencia en nuestros países. A fin de cuentas, se dijo también, alguien tiene que hacer el trabajo de mierda que nadie quiere hacer ya en Europa. Y además elevan nuestro índice de natalidad, añadió alguien en otra mesa, comentario éste que obtuvo la aprobación de todos. Los problemas empezaron cuando comenzaron a comerse el paté con mermelada que el servicio del barco repartió por las mesas. Y no hicieron más que agudizarse cuando la hija adolescente de un empresario francés comenzó a mostrarse más atraída de lo que la ley del mar recomienda por la ingenua voracidad de Adewale, un subsahariano musculoso de piel negra, casi azul, al que la camisa Ralph Laurent le sentaba, y

en eso hubo también consenso, más que bien. ‘Me parece bien que eleven nuestro índice de natalidad, pero no a costa de mi hija’, debió de pensar la madre de la atractiva joven antes de cambiarla de asiento, alejándola de las aguas territoriales del africano y su poderosa influencia”.

De las varias cuestiones que plantea el “realista” relato de León de Aranoa tres son relevantes para este artículo: 1) qué derechos deben tener esos inmigrantes que llegan a *Lamerica*, por recordar el título de la película de Gianni Amelio (1994) que narra el drama de la migración albanesa a Italia; 2) cómo deben adaptarse las instituciones ante su llegada; y 3) qué relaciones personales hemos (queremos) de tener con ellos y sus culturas. O dicho de otra manera, cómo queremos gestionar su “integración” en el que ya es su nuevo barco, su nueva sociedad.

La “actualidad” que la problemática de la “integración de los inmigrantes” ha adquirido de un tiempo a esta parte responde al comportamiento del buho de Minerva que, como Hegel señaló, levanta su vuelo al atardecer. La “integración de los inmigrantes” se ha planteado como un desafío que había de abordarse desde las políticas públicas sólo en el “atardecer” del Estado de bienestar keynesiano construido desde la segunda guerra mundial y cuando el sistema institucional que se había ido poniendo en marcha para garantizar la inclusión social de los individuos y de los (posibles nuevos) colectivos había entrado en crisis (o así se percibía) y comenzaban procesos de transformaciones profundas. Es el momento en que se agudiza la crisis de la sociedad salarial, de la ciudadanía construida en torno al campo laboral (por todos, véase Alonso 1999 y 2007); es cuando instituciones como la escuela y los servicios públicos, que deberían garantizar la socialización de los individuos, han entrado en crisis (Wieviorka 1998). Y uno de los colectivos más frágiles en ese contexto eran y son los inmigrantes: porque una elevada proporción no encuentra empleo o tiene trabajos sin protección social, de bajas rentas o en la economía sumergida, porque viven en barrios guetizados, porque el sistema educativo es menos eficaz en su socialización que con otros grupos sociales, porque tienen un menor acceso a los servicios públicos o porque algunos son “indocumentados” como consecuencia de políticas de inmigración restrictivas. La (nueva) “cuestión social” aparece notable-

mente “etnificada”. Es en ese momento histórico cuando la problemática de la “integración de los inmigrantes” adquiere actualidad. Por eso viene a colación lo apuntado por Hegel:

“Al decir (...) una palabra acerca de la *teoría de cómo debe ser* el mundo, la filosofía, por lo demás llega siempre demasiado tarde (...). Esto, que el *concepto* enseña, la historia lo presenta, justamente, necesario; esto *es*, que primero aparece lo ideal frente a lo real en la madurez de la realidad, y después él crea a este mismo mundo gestado en su sustancia, en forma de reino intelectual. Cuando la filosofía pinta el claroscuro, ya un aspecto de la vida ha envejecido y en la penumbra no se le puede rejuvenecer, sino sólo reconocer: el búho de Minerva inicia su vuelo al caer el crepúsculo” (Hegel 1968: 36-37).

Un caso “ejemplar” de este proceso es el de Francia: hasta los años setenta no se planteaba la problemática (social) ni la cuestión (política) de la integración de los inmigrantes y es difícil encontrar esa expresión en la literatura sobre la inmigración. Sin embargo, una vez que se empieza a hablar de ella, se institucionalizará con gran rapidez en los años ochenta: se creará un Secretariado General para la Integración, le seguirá un Alto Consejo para la Integración y una Secretaría de Estado para la Integración. Una de las publicaciones simbólicas de este período es el Informe del Alto Consejo titulado *Pour un modèle français d'intégration* publicado en 1991, que cierra y sintetiza una serie de informes sobre diversos aspectos de la integración de los inmigrantes. La culminación de este proceso, desde la perspectiva política fuertemente conservadora con que el Presidente Sarkozy ha impregnado a su mandato, ha sido la creación en 2007 del “Ministerio de la Inmigración, la Integración, la Identidad y el Codesarrollo”. La incorporación de la “Identidad” es la que marca ahora de un modo políticamente orientado esta denominación¹. Es el reflejo institucional del aumento de las identidades culturales/nacionales de que hablaba Wiewiorka (1998). La “identidad” (y su defensa, explícita o implícitamente)

ha pasado a ser parte del marco básico en que se producen las luchas por la interpretación sobre los fenómenos migratorios.

Con razón se ha podido decir que “los trabajos de la Escuela de Chicago entre 1910-1940 constituyen los textos fundadores de la Sociología de la Inmigración” (Rea y Tripiet 2003, 8). Aunque pueden señalarse los pioneros trabajos de Ravenstein y sus “*The laws of migration*” publicadas en 1885 y 1889 (véase Arango 1985) o la aparición de la inmigración o “el extranjero” en algunos de los clásicos de la sociología, especialmente en el joven Max Weber (véase Mazzadra 2005) y en Simmel (véase Simmel 1977; Santamaría 2002; y Cachón 2005), sólo la Escuela de Chicago aborda sistemáticamente el estudio de los procesos migratorios y lo hace estudiando, precisamente, los modos en que los inmigrantes se insertan en sus nuevas sociedades a la vez que van construyendo (en el sentido económico/físico) y (re)construyendo (en el sentido social) sus ciudades. De ahí que la sociología de las migraciones nazca conjuntamente con la sociología urbana. Y aquellos científicos sociales y humanistas del Departamento de Sociología de la Universidad de Chicago, como Park, Burgess o Thomas, trabajaron en el contexto social y político de los Estados Unidos a principios del siglo XX, donde el aire dominante era la propaganda nativista que valoriza la “*anglo-conformity*”, la hostilidad hacia los nuevos inmigrantes y los negros (recuérdese que en 1929 se llegaron a agrupar seis millones de personas bajo el paraguas del Ku Klux Klan) y las políticas restrictivas de inmigración. Esta contextualización del nacimiento de las teorías sobre la integración de los inmigrantes debe servir para apreciar lo que tenían de ruptura con la opinión más común y lo que pudieron contribuir a fomentar políticas orientadas en otra dirección. De aquel Departamento de Sociología nació, entre 1918 y 1920 (el parto fue largo porque ocupa cinco volúmenes), *El campesino polaco en Europa y en América* de W. I. Thomas y F. Znaniecki. En esta obra clásica, los autores estudian con métodos todavía hoy de gran (y cre-

¹ El nuevo Ministro francés de Inmigración, Integración, Identidad y Codesarrollo explicaba en un artículo publicado en *Le Figaro* (1 junio 2007) las cuatro partes del Departamento. Y respecto a la Identidad señalaba que “La identidad francesa es a la vez la herencia de nuestra historia y el futuro de nuestra comunidad nacional (...) Nuestra identidad es una respuesta a la vez a la mundialización y a los comunitarismos (...) Ligar inmigración, integración e identidad no tiene nada de vergonzoso (*honteux*) (...) La promoción de nuestra identidad no manifiesta estrictamente ninguna hostilidad respecto a los inmigrantes (...) La identidad nacional no es un concepto, es una brújula para los franceses y para aquellos que aspiran a serlo”.

ciente) interés, la emigración/ inmigración de los campesinos polacos hacia Estados Unidos partiendo de la teoría del ciclo “desorganización-reorganización” de Thomas. Y en el arranque de su análisis de la “comunidad polaco-americana” que comienzan a organizar los migrantes polacos ya incluyen el concepto de “integración”: “Parecería *a priori* (...) que los principales problemas de los inmigrantes se pueden formular en términos de su integración o no integración individual (...) Pero, de hecho (...) descubrimos que el problema de la integración individual es en realidad una cuestión apenas relevante y totalmente secundaria (...) El proceso fundamental que ha tenido lugar durante este período es *la formación de una nueva sociedad polaco-americana* a partir de esos fragmentos separados de la sociedad polaca y de su inserción en la sociedad estadounidense (...) Pero esta ‘integración’ no es un fenómeno individual sino grupal” que da como resultado, “un nuevo producto específico cuyas materias primas se han derivado en parte de las tradiciones polacas, en parte de las nuevas condiciones en las que viven los inmigrantes y en parte de los valores sociales estadounidenses tal y como el inmigrante los ve y los interpreta (...) Es evidente que esta evolución ha sido socialmente inevitable” (Thomas y Znaniiecki 2004: 353-355).

No podemos abordar aquí los planteamientos de Thomas y Znaniiecki ni los desarrollados posteriormente por Burgess y Park (sobre todo en la *Introduction to the Science of Sociology* de 1921) y su “ciclo de relaciones raciales” en cuatro etapas: competición, conflicto, acomodación y asimilación, ciclo que inicialmente conciben como un proceso progresivo e irreversible y del que 30 años después, tras numerosos trabajos empíricos llevados a cabo en su Departamento de Sociología (en que se presentaron 78 tesis doctorales entre 1919-1935) rebajan el tono optimista y sólo entonces comienzan a cuestionar el contenido de la “asimilación”, es decir, para ellos, de la “integración”. Pero sí queremos poner de relieve que esta problemática se plantea

explícitamente desde el origen mismo de los estudios sobre las migraciones². Y, sin embargo, en las décadas siguientes no aparece en los escenarios más relevantes de la sociología y sólo “renace” en el momento en que los dispositivos de integración del Estado de bienestar keynesiano han sido cuestionados; cuando, siguiendo con el ejemplo francés, *La República* comienza a dar signos de debilidad para integrar como *ciudadanos* a todas las personas que viven en su territorio en el campo económico, social, político o cultural. Surge entonces la “preocupación” por la “integración de los inmigrantes”, surge la “cuestión migratoria” como una auténtica “cuestión social”.

Hablar de “integración de los inmigrantes” es adentrarse en un campo que puede producir cierto desconcierto, teórico y político, por la diversidad de significaciones a los que el concepto se puede referir. Diversos autores lo han puesto de manifiesto. Por ejemplo, Hammar y Lithman (1989: 348) han señalado que “(...) los conceptos adoptados para describir las relaciones entre inmigrantes y los grupos de inmigrantes por un lado, y la sociedad del país de acogida por otro, son pocas veces tomadas en el mismo sentido por los diferentes autores. La diversidad de acepciones atribuidas a términos como *integración, asimilación, aculturación, segregación y pluralismo*, especialmente en el discurso político, parece a menudo desconcertante para el observador”. Y de todos ellos, “es, quizás, el concepto de integración el que más se presta a confusión” (Blanco 1993: 158). Penninx y Martiniello (2006: 128) recuerdan que “el concepto de integración está siendo muy cuestionado y debatido. Hay tantas definiciones y conceptos de integración, como personas escriben sobre el tema. Además, como a menudo se da un contenido muy político a la idea de integración, la utilización del término puede resultar delicada”. Por otra parte, a veces el concepto es rechazado por los actores inmigrantes, sobre todo los de segundas o terceras generaciones que ponen el acento, sin embargo, en que sí siguen sufriendo

² Se podrían señalar antecedentes de la problemática de la integración de los inmigrantes en Simmel (ya citados) o, sobre todo, en Weber. En este caso no en el joven Weber (estudiado por Mezzadra 2005) de los “estómagos (polacos) constituidos de forma diferente”, sino en el Weber maduro de *La ética protestante y el desarrollo del capitalismo*. Allí, en una nota a pie de página, señala que el abandono de la “incuria tradicional” de las jóvenes polacas o de los emigrantes italianos (en Alemania) “no se debe (aun cuando sea un factor codeterminante) a la simple entrada en un ‘medio cultural superior’, sino que ‘el mero hecho de trabajar en un medio distinto del acostumbrado es lo que rompe el tradicionalismo y lo que actúa de factor ‘educador’” (Weber 1983: 31), es decir, de factor de “nueva socialización” o, si se quiere, de integración en ese “medio social superior” de la sociedad de destino.

problemas de discriminación y de falta de reconocimiento. Desde planteamientos críticos se pueden recordar las argumentaciones de Sayad y Mezzadra. Sayad (1999: 307-317) señala el carácter polisémico de la noción de integración y el hecho de ser un “concepto cargado” de una serie de supuestos que la sociología debería contribuir a desmontar. Mezzadra (2005: 146) critica la “nueva ortodoxia” que se va formando en la investigación internacional de las migraciones, donde la *mainstream* se va conformando como “una teoría de la *integración social* en el sentido pleno del término”, porque utiliza las migraciones como confirmación de la movilidad social ascendente del sistema capitalista y los procesos de exclusión, estigmatización y discriminación aparecen como efectos colaterales de este proceso integrador; porque anula las luchas políticas y sociales de los migrantes; y porque se da una imagen de la ciudadanía unilateralmente expansiva que no tiene en cuenta la dialéctica inclusión/exclusión ni la jerarquización interna por líneas étnicas o raciales³.

Conceptualizar la “integración de los inmigrantes” es tarea muy compleja porque ha de afrontar muchos y diversos dilemas teórico-prácticos que se entrecruzan entre sí. Por ejemplo, cualquier concepto que se pretenda con un carácter general ha de definir si la “integración” es una cuestión individual y/o colectiva (de grupos sociales); si estudia o incide sobre los actores y/o sobre las estructuras; si se plantea un análisis o incidencia sobre lo objetivo (sean estructuras o condiciones materiales de vida) y/o sobre lo subjetivo (percepciones, identidades o pertenencias); si entiende la integración como un proceso y/o como una situación y un resultado final; si aborda la integración como proceso/resultado de carácter general y/o lo hace sólo como un proceso/resultado que afecta a los inmigrantes; si se trata de la integración *de* los inmigrantes y/o de la integración *con* los inmigrantes (es decir, si es un proceso unidireccional que sólo afecta a los inmigrantes o bidireccional porque afecta también, quizás sobre todo, a la

sociedad de acogida y sus instituciones); si parte de la consideración de la inmigración como un fenómeno temporal en cuanto a la rotación de en la estancia de los migrantes o si es una integración en el marco de unos inmigrantes con vocación de permanencia; si estudia los comportamientos (y/o los procesos), manteniéndose en el plano analítico (incluyendo el análisis de las políticas) o si se adentra en el terreno de la formulación de políticas y, por tanto, entra en el campo normativo del “deber ser”, que no es, conviene recordarlo, un terreno científico pero que deriva de la fuerte vocación normativa que hay en toda sociología. Y debe abordar y clarificar el papel del concepto en el campo de los derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos. Y, además, debe hacerlo abarcando las múltiples dimensiones de cada una de estas dicotomías y las interrelaciones que se producen entre ellas.

Cualquier intento de elaborar el concepto de integración parte (implícita o explícitamente) de los sistemas de estados de bienestar diferentes (o de uno de ellos), de los diversos planteamientos científicos que responden a las diferentes escuelas del pensamiento social (y de la vocación normativa de cada una de ellas), de las posiciones políticas de los autores y de los “climas” dominantes (ciertamente, cambiantes y cambiables) de la opinión pública. Algunas de estas diversidades previas se reflejan en los llamados “modelos de integración” (véase Blanco 1993 y López Sala 2005). Pero estos modelos suelen centrarse en uno (y sólo en uno) de los aspectos de la integración: sobre todo, el referido a las culturas y las identidades culturales.

La primer tentación es criticar el término “integración”, abandonarlo y, como han hecho algunos autores, proponer otros varios conceptos alternativos o complementarios para analizar distintos aspectos de estos procesos de las migraciones en las sociedades de acogida⁴. Pero, como Farrell ha puesto de relieve, “a pesar del aire funcionalista y anticuado del término integración, ningún otro ha sido (y sigue siendo, se-

³ No entraremos aquí en esa tarea ni en desmenuzar los diversos significados que distintos autores dan a la “integración” cuando lo aplican al estudio de las migraciones. Ya lo han hecho entre nosotros Giménez 1993; Blanco 1993 y 2000; Herrera 1994; Malgesini y Giménez 1997; Solé y otros 2002; Zapata 2002 y 2004; Laparra y Martínez de Lizarrondo 2003; López Sala 2005; Gómez y otros 2005, entre otros. En Castles *et al* 2003 puede verse un análisis de pros y contras de diversos conceptos que se usan en este campo. Véase también Vasta (2007).

⁴ Por ejemplo, la propuesta de Zapata (2002 y 2004), en la estela de los planteamientos de Baubock, de introducir el concepto “acomodación” y “políticas de acomodación”, donde acomodación “tiene como unidad de análisis la relación entre los inmigrantes y los ciudadanos con las diferentes estructuras institucionales (esferas públicas)” (Zapata 2004: 210-211).

gún nuestra opinión) tan popular ni ha reflejado tan ajustadamente la calidad técnica de ingeniería social y la concepción holística sobre la sociedad que refleja este concepto. Sean cuales sean los significados con los que aparece en la literatura, la noción de integración conceptualiza todo lo que sucede después de la llegada de los inmigrantes a su nuevo país (citado por López Sala 2005: 88). En la misma dirección apuntan otros autores; por ejemplo Penninx y Martiniello (2006: 128): “creemos que el concepto sigue siendo adecuado para analizar la situación de los inmigrantes de primera generación y de los grupos que todavía no se han familiarizado con la nueva sociedad, y necesitan aprender en muchos sentidos cómo adaptarse”.

Y es adecuado incluso para analizar los conflictos ligados (o que aparecen como ligados) a la inmigración, al menos si consideramos la integración como un proceso social. La ausencia de conflictos podría ser considerada, erróneamente, como un signo de integración pero debería ser tomado más bien como un signo de segregación y exclusión radical. Para Simmel el “otro” lo es porque forma parte del “nosotros”: “Los moradores de Sirio no son extranjeros (extraños), porque son como si no existieran para nosotros, están más allá de la proximidad y de la lejanía” (Simmel 1977: 717). Con los habitantes de Sirio (aunque vivan a nuestro lado) no podemos tener “conflictos” si no forman parte del nosotros, si no se ha producido alguna forma de integración. En todos los grupos humanos que interactúan (y sólo en ellos), que tienen contactos, que compiten, hay conflictos. Por tanto, contra la opinión de Hammar y Lithman (1989: 349) que señalan que el concepto de integración “no se aplica, suponemos, cuando hay conflicto entre las partes interesadas”, nuestra opinión nos lleva a hacer la afirmación contraria: los conflictos son un (buen) signo de que hay en marcha un proceso de integración, de inclusión del “otro extranjero” en el “nosotros”. Y, además, los conflictos ligados a la inmigración suelen producirse, precisamente, en momentos en que la inmigración se institucionaliza (Cachón 2002). En esa misma dirección apunta Sayad (1999: 307) cuando dice que “hay que evitar imaginar que este proceso (de integra-

ción de los inmigrantes) se produce en armonía, que está indemne de cualquier conflicto”. Y Zapata (2004: 217) se pregunta: ¿Cuándo podemos decir que los inmigrantes y los ciudadanos están acomodados?: “Un inmigrante y un ciudadano están acomodados cuando no tengan necesidad de justificar las tensiones y los conflictos que tienen al relacionarse con las diferentes esferas públicas por cuestiones relacionadas con su nacionalidad, color de la piel, condición jurídica, o por considerar que se favorecen más a unos que a otros”. Y no necesitan justificarlo porque el conflicto es intrínseco a toda interacción social.

Se ha señalado “que la filosofía inicial de todos los promotores del uso del concepto de integración era sin duda el de contribuir a su uso, pero no el de teorizar sobre un modelo de acción pública: se trataba más modestamente de contribuir a una explicación de los procesos sociales” (Richard y Tripier 2002: 289)⁵. Las líneas que siguen se quieren situar en el “otro” camino: quieren abordar la orientación que *debe* tener la “acción pública” en este terreno, si se quiere, el “modelo” (con minúscula) que deben seguir las políticas de integración *de/con* los inmigrantes⁶.

La discusión sobre la integración *de/con* los inmigrantes había que hacerla, tanto desde la perspectiva analítica como desde la normativa, como una reflexión sobre el conjunto de la sociedad: si la inmigración es, en nuestras sociedades, un “hecho social” en el sentido que Durkheim da a este concepto, es, por tanto, una realidad que nos afecta a todos, seamos o no inmigrantes, tengamos o no relación directa con los inmigrantes, y que afecta al conjunto de la sociedad y a todas las instituciones, especialmente a las instituciones públicas.

Desde los años noventa del pasado siglo “el interés de los teóricos políticos por el concepto de ciudadanía ha experimentado una verdadera explosión” (Kymlicka y Norman 1997: 5) y ha producido “uno de los debates más apasionantes y fértiles en ciencias sociales” (Suárez 2005: 37). Hoy en día, “responder a la pregunta ‘¿Quién es ciudadano?’ es cada vez más difícil” (Castles y Alistair 2000: 127) porque el concepto de ciudadanía está en plena transformación (Solé y Cachón 2006), entre otros, pero fundamental-

⁵ Estos autores citan a F. Dubet, *Immigrations: qu'en savons nous?*, 1989.

⁶ Uso esta expresión “de/con” los inmigrantes tras escuchar algunas intervenciones de Luis Miguel Pariza, miembro español por Comisiones Obreras en el Consejo Económico y Social Europeo, en las que insistía, con razón, en hablar de integración “de y con los inmigrantes”.

mente, por el impacto y los desafíos que plantea la “cuestión migratoria”. “Ciudadanía democrática”, “Ciudadanía cosmopolita” “Ciudadanía postnacional” (Soysal), “Ciudadanía diferenciada” (Young), “Ciudadanía desnacionalizada” (Sassen), “Ciudadanía cultural” (Rosaldo), “Ciudadanía transnacional” (Bauböck), etc. U otras como “patriotismo constitucional” traducible como una “ciudadanía constitucional” (Habermas), o “ciudadanía multicultural” (que subyace en muchos de los conceptos anteriores) y la lista podría seguir. Algunos de estos conceptos se mueven en el orden analítico (como el de Soysal) en tanto que otros lo hacen claramente en el campo normativo (como los de Young o Habermas).

Una de las claves para entender este renacer de la cuestión de la ciudadanía y su fertilidad es que ha subsumido los debates sobre la “integración de los inmigrantes”⁷. Como apunta Mezzadra (2005: 94), en la actualidad hay que leer las migraciones “a través de la lente de la ciudadanía: por un lado, no se podrá prescindir del contexto general de crisis de la ciudadanía que caracteriza las sociedades occidentales contemporáneas; por otro, se deberá prestar atención a las específicas demandas subjetivas de ciudadanía que los movimientos migratorios expresan, justamente en tanto que *movimientos sociales*”. Pero no se trata sólo (ni fundamentalmente) del concepto jurídico-formal de la ciudadanía ligada a la nacionalidad y de las políticas de “naturalización” o de los modos de adquisición de esa ciudadanía formal por la vía de adquisición de la nacionalidad, aunque esta cuestión sea de gran interés (véase Castles y Miller 2003 y Sassen 2003). La perspectiva de la ciudadanía es de gran interés analítico por varias razones que ha señalado Zolo (citado por Mezzadra 2005: 95): porque permite abordar la problemática de las instituciones y de la ‘calidad’ de la vida pública; porque abre una perspectiva de investigación particularmente interesante sobre la relación entre universalismo de los derechos y particularismo de la pertenencia (y entre la dimensión individual y la dimensión colectiva de la experiencia política); y porque permite tematizar las tensiones que se manifiestan hoy entre procesos globales e “identidades locales”. Entre los distintos aspectos que comprende “la ciudadanía”, De Lucas (2003: 17) señala, además

de estatus formal (ciudadano frente a extranjero) y del aspecto político (que confiere al ciudadano la condición de titular de la comunidad política), que la ciudadanía “es también un vínculo de identidad, de pertenencia y de reconocimiento. En realidad, la dimensión básica y la que aparece cada vez más necesitada de justificación: la pertenencia (*membership*) a una comunidad de autogobierno, a una sociedad política”. Una cuestión central de las consideraciones actuales sobre la ciudadanía, especialmente si se considera desde la “cuestión migratoria”, es esta capacidad simbólica de generar pertenencia y sentido de pertenencia, es decir, su aportación a las identidades de los individuos y de los grupos sociales.

No se trata ahora de discutir si se produce o no (o si se debe producir o no) una ampliación de derechos de los ciudadanos, como plantea por ejemplo Held (1997) y discute Zolo (1997), o si hay tensiones internas entre distintas dimensiones de la ciudadanía democrática, como señala este último autor. Se trata aquí de señalar sólo la (necesaria, desde el punto de vista normativo) progresiva inclusión de sujetos antes excluidos (o nuevos excluidos) del conjunto de derechos y reconocimiento que se incluyen bajo el concepto de ciudadanía.

El reto es doble. Por una parte, como ha señalado Zolo (1997: 122) en una tradición lógica de las relaciones Estado/mercado, “el problema que afronta la ciudadanía democrática es determinar si en las sociedades postindustriales hay o no espacio para una experiencia democrática y un Estado de derecho que no estén totalmente subordinados al modelo de mercado y su lógica competitiva”. Pero por otra, a aquella visión que podría hacerse desde presupuestos homogeneizantes, se añade en la actualidad el reconocimiento de la diversidad cultural como un hecho de nuestras sociedades. Como ha señalado Miller (1997: 69), “el problema de la ciudadanía y el pluralismo es fácil de plantear, pero muy difícil de resolver. Su premisa es la fragmentación cultural de los Estados modernos”. Una política de integración de los inmigrantes ha de moverse en la tensión entre esos dos campos: la ciudadanía democrática y el pluralismo.

Como definición reciente de la integración de los inmigrantes desde una perspectiva analítica valga la que proponen Penninx y Martiniello

⁷ Zolo (1997: 117) señala que la idea de ciudadanía ha venido a “llenar el vacío teórico y político —la ‘melancolía democrática’ (que ha señalado P. Bruckner)— que varios autores veían como la penosa consecuencia de la caída de la utopía comunista”.

(2006: 127). Estos autores plantean una “definición básica, pero también completa, de la integración”; la conciben como “*el proceso a través del cual uno se convierte en una parte aceptada de la sociedad*” Y señalan que “esta definición elemental se abre de forma intencionada en dos direcciones. Primero, insiste en el hecho de que la integración sea un proceso, antes que un resultado final. Por otro lado, no delimita ningún requisito particular para la acogida en la sociedad receptora (al contrario de lo que ocurre con los modelos normativos desarrollados por los politólogos, según los cuales la acogida queda definida en términos de asimilación, integración, multiculturalismo o pluralidad). Así, deja la posibilidad de que se contemplen diferentes resultados temporales (es decir, que existen etapas intermedias) y finales”. Con ello ofrecen una definición muy operativa para el estudio empírico de los procesos de integración (de modo comparado a nivel local). Esta definición abarca al menos tres dimensiones analíticas distintas: las dimensiones político-legal, socioeconómica y cultural y religiosa porque en cada una de ellas los inmigrantes han de convertirse en una parte aceptada de la sociedad⁸.

En otra dimensión, esta vez más normativa y efectuada desde instituciones públicas, se puede recoger la definición de integración que ofrecen los “*Principios Comunes Básicos sobre Integración*”, aprobados por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior de la Unión Europea el 19 de noviembre de 2004. Estos principios definen la integración como “un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros (que implica el respeto de los valores básicos de la Unión Europea” (véase epígrafe siguiente). Hay varios elementos significativos en esta definición: se concibe como un “proceso” (y no como un resultado), lo que implica momentos distintos en el corto, medio y largo plazo; se define explícitamente como “bidireccional”, es decir, que afecta tanto a los recién llegados como a los ya asentados en el territorio de la Unión; es “dinámico”, lo que

puede ser interpretado en el sentido de interacción entre personas y grupos; que va produciendo un “ajuste mutuo”, es decir un cambio de instituciones e identidades dentro del respeto a los “valores básicos” de la UE.

Pero éstas son (dos) definiciones de la integración de los inmigrantes, hechas desde un punto de vista analítico (la primera) y normativo (la segunda), no de las *políticas* de integración de los inmigrantes. Dado que en este artículo analizaremos los planteamientos del *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010* aprobado por el Gobierno de España en febrero de 2007, conviene definir, desde un punto de vista normativo, al menos provisionalmente, las políticas de integración (en general) para saber cual es, en nuestra opinión, la orientación que deben seguir dichas políticas. Porque sólo desde esa visión (explicitada) del horizonte a que se apunta se puede entrar en la valoración del camino emprendido.

Dando una verdadera vuelta al calcetín, podemos plantear proactivamente el necesario enfoque normativo que deberían tener las políticas de integración a partir de un texto de Mezzadra (2005: 99), pero cambiando completamente el sentido del mismo, porque el autor lo plantea en términos analíticos, es crítico respecto a las tendencias políticas y sociales en que nos vemos sometidos y habla de “exclusión”: “La cuestión de la *inclusión* (exclusión en el texto de Mezzadra) de los migrantes del espacio jurídico, político y simbólico del Nosotros constituido por el conjunto de sujetos titulares plenos de derechos de ciudadanía ocupa una importancia estratégica tanto en la teoría como en la práctica más aún en una época en la que cada configuración ‘identitaria’ (comenzando por la nacional) parece investida de múltiples tensiones (...)” (Mezzadra 2005: 99).

Desde el punto de vista normativo, se puede considerar que las políticas de integración son aquellas que, además de garantizar la igualdad de trato (y no discriminación) en una sociedad libre y plural (es decir, de garantizar la igualdad de derechos cívicos, sociales, económicos, cul-

⁸ Si se examina esta definición (formal) de integración propuesta por Penninx y Martiniello (“ser una parte aceptada de la sociedad”) podría señalarse que es compatible con una visión instrumental de la inmigración en la que los inmigrantes no gozaran de iguales derechos que los autóctonos. Porque recoge la integración “nacional o étnica” (y eso puede ser suficiente desde el punto de vista de las migraciones) pero “ser aceptado” no garantiza la integración “social”, contra otras desigualdades sociales u otras fuentes de desigualdad, ni serlo en igualdad de condiciones y de oportunidades. Pero del contexto y del análisis del conjunto del texto de los autores (y de otros de sus numerosos trabajos) se deduce que no es así. Pero esto expresa la dificultad de una definición comprensiva de la “integración de los inmigrantes”.

turales y políticos), fomentan (de modo decidido) la igualdad de oportunidades entre todas las personas y grupos que forman parte de la sociedad en la que esas políticas se aplican y reconocen el pluralismo cultural que incorporan distintos grupos sociales (antiguos y nuevos), fomentando su interacción. El resultado que buscan estas políticas es la creación de una sociedad con vínculos sociales (y económicos, culturales y políticos) fuertes que garanticen la pertenencia plena (que no quiere decir exclusiva) de los individuos y grupos que la forman y el doble sentimiento de los individuos y grupos que hace que sientan la sociedad (como) suya (asumiendo la memoria y el proyecto colectivo) y se sientan aceptados (porque vean asumida colectivamente su memoria) por la sociedad, maximizando de esta manera la capacidad de los individuos para decidir (es decir, elegir) sobre sus propias vidas.

Detrás de esta concepción de lo que deben ser las políticas de integración de y con los inmigrantes en países como España en los albores del siglo XXI, hay una apuesta *simultánea* por la justicia en dos dimensiones: justicia redistributiva y justicia de reconocimiento. Por decirlo con Fraser (2001: 49), “ninguno de los dos elementos es suficiente por sí mismo (...) los aspectos emancipatorios de los dos paradigmas deben integrarse en un marco único. Teóricamente, la tarea consiste en diseñar un concepto bidimensional de la justicia, que pueda acomodar tanto las demandas de igualdad social como las del reconocimiento de la diferencia. En la práctica, se trataría de diseñar una orientación política programática que integre lo mejor de la política de redistribución con lo mejor de la política de reconocimiento”.

Thomas H. Marshall iniciaba su conocida conferencia sobre “Ciudadanía y clase social” (pronunciada en 1949) recordando “el problema que ayudó a plantear Alfred Marshall”. Se preguntaba A. Marshall, en su ensayo sobre *El futuro de la clase obrera* publicado en 1873, si “tiene algún fundamento válido la opinión de que hay ciertos límites que la mejora de las condiciones de la clase trabajadora no puede traspasar (...) La pregunta no es si todos los hombres llegarán a ser iguales, que ciertamente no lo serán, sino si el progreso avanza constante, aun-

que lentamente, hasta que, al menos por su trabajo, todo hombre sea un caballero”⁹. Y T.H. Marshall (1998: 20) señala que, “sin violentar el contenido de sus palabras podríamos sustituir el término ‘caballero’ por el adjetivo ‘civilizado’, porque es evidente que (A. Marshall) tomaba como modelo de vida civilizada aquellas condiciones que su generación consideraba apropiadas para un caballero. Podríamos añadir -sigue T.H. Marshall- que cuando todos reclaman el disfrute de esas condiciones, están pidiendo que se les admita compartir la herencia social, lo que a su vez, significa exigir un puesto como miembros de pleno derecho de la sociedad, es decir, como ciudadanos”.

En la progresiva “extensión de la ciudadanía a las clases bajas” (Bendix, 1974), con que el Estado y el Estado de bienestar han ido respondiendo a las reivindicaciones de derechos de nuevos grupos sociales, ha llegado “el turno de los inmigrantes” (Zapata 2002). La línea argumental la podríamos enlazar, contra lo que es usual en estos tiempos, con el desarrollo del Estado de bienestar y las luchas por la ciudadanía dentro de él. Hace unos años, a finales de los ochenta, Dahrendorf (1990: 69-70) ponía tres grandes cuestiones en la agenda de la ciudadanía y su relación con el Estado de bienestar: 1^a) “Resta mucho por hacer para que todos los ciudadanos (...) vean asegurados sus derechos de ciudadanía. La vieja lucha de clases no ha terminado, ni mucho menos. Las fronteras de la ‘membratura’ originan violentas luchas. Quedan aún por reconocerse los derechos de las mujeres y de las minorías”; 2^a) “(...) de repente se ha puesto de manifiesto no sólo que algunos se habían quedado atrás, sino que nuevos grupos se habían visto empujados a los márgenes del camino, y aún más lejos de ellos. La pobreza persistente y las situaciones duraderas de desempleo plantean cuestiones nuevas de ciudadanía (...)”. Y los que no están excluidos están descubriendo nuevas formas de cuestiones de titularidad por amenazas en el medio ambiente, por ejemplo. Y la tercera, que enuncia Dahrendorf en 1988, un año antes de la caída del muro de Berlín, de la siguiente manera: “Quizás sea posible el socialismo en un país; pero el establecimiento de una sociedad civil en un solo país es estrictamente imposible”. Por eso “la histórica

⁹ A. Marshall, “The future of the Working Classes”, en A.C. Pigou (ed.), *Memorials of Alfred Marshall*, Londres, Macmillan, 1925 (citado en T.H. Marshall 1998: 18).

tarea de crear la sociedad civil sólo estará completa una vez que se hayan concedido los derechos de ciudadanía a todos los seres humanos. Necesitamos una sociedad civil mundial”. Es de interés esta referencia a la “sociedad civil mundial” que recuerda la idea de Kant de una “historia general con propósito cosmopolita”: crear una sociedad civil general bajo el imperio del derecho, pero esta idea de Dahrendorf/Kant podría ser reinterpretada para los análisis de la inclusión de los inmigrantes en las sociedades de recepción y la respuesta exigible del Estado de bienestar de estos países de incorporar a los derechos reconocidos a estas nuevas “clases bajas”, por recoger la expresión de Bendix, que son los inmigrantes (véase Held 1997 y Zolo 1997).

T. H. Marshall (1998: 25-26) explica que, “sin violentar demasiado la precisión histórica, podemos asignar el período formativo (de los tres elementos de la ciudadanía) a un siglo distintos: los derechos civiles, al siglo XVIII; los derechos políticos, al XIX; y los derechos sociales, al XX”. Esta historia (tan británica) que Marshall desarrolla con “razonable elasticidad” y un “solapamiento evidente”, podría ser prolongada diciendo que el siglo XXI, que las primeras décadas del siglo XXI, deberían ser recordadas como aquellas en que todos esos derechos, incluyendo los derechos al pluralismo cultural y los derechos políticos, fueron reconocidos en los países democráticos a todas las personas que vivían dentro de ellos, independientemente de cual fuera su nacionalidad o ciudadanía formal.

Parafraseando a los Marshall (Alfred y Thomas) en los argumentos recogidos en los párrafos anteriores (y a Habermas 1977 y 1981) y aplicándolos a la situación de (las políticas de) integración de/con los inmigrantes, podríamos argumentar que, desde el punto de vista de la migración, lo que legitimaría al Estado (de acogida) es su desarrollo como Estado de bienestar (incluyendo los aspectos culturales) que acogiera eficazmente a los inmigrantes como nuevos ciudadanos en plenitud de derechos y en igualdad de condiciones; que la legitimidad del Estado y de sus políticas que le otorguen los inmigrantes, provendrá de la creencia en ella que tengan estos nuevos ciudadanos que se encuentran sometidos (y acogidos) a él; que, en la medida en que ese EB les reconozca y aplique los mismos derechos que a los “viejos” ciudadanos,

hará que las reivindicaciones y conflictos tengan más que ver con aspectos cuantitativos y sean los mismos que los del resto de los ciudadanos (y trabajadores); que, en la medida en que sea capaz de defender activamente el pluralismo cultural, será más fácil que los nuevos vecinos tengan un mayor sentido de pertenencia a la sociedad que ese EB contribuye a articular. En definitiva, cabe preguntarse, como los Marshall, si tiene algún fundamento válido la opinión de que hay ciertos límites que la mejora de las condiciones de la clase trabajadora inmigrante no puede traspasar; la pregunta no es si todos los hombres llegarán a ser iguales (que ciertamente no lo serán) sino si el progreso social avanzará hasta que todos los inmigrantes sean considerados ciudadanos de pleno derecho.

Estas ideas fuerza fueron una cierta ortodoxia (socialdemocrática) hasta los años ochenta. Pero hoy conviene retomarlas aunque vayan *contra corriente* de las políticas dominantes y sean *contra fácticas* frente a numerosas prácticas sociales que caminan en la dirección opuesta. Ciertamente algunas de las bases sobre las que se trabajaba hasta los años setenta han comenzado a resquebrajarse y otras han sufrido una profunda modificación. Pero aquellas ideas tienen campo de acción en las nuevas realidades. Entre ellas en los cambios introducidos por la “cuestión migratoria” dentro de los fenómenos que agrupamos bajo el paraguas de la globalización. Y también son reformulables en un marco político distinto, digamos, por ejemplo, en el republicanismo contemporáneo. Porque “el vínculo entre ciudadanía republicana y Estado de bienestar resulta bastante natural. Al cabo, es tesis nuclear suya (del republicanismo) que la presencia pública asegura la maximización de la libertad negativa, la independencia del individuo de azares y contingencias que no derivan de su propia elección (... Por eso) la defensa de la libertad negativa equivale de facto a suscribir el principio: ninguna desigualdad sin responsabilidad” (Ovejero 1997:112).

Para estas consideraciones no resuelven uno de los puntos de tensión de las políticas de reconocimiento: el que se plantea entre el respeto de los derechos humanos individuales (y la libertad cultural) y el principio de igual dignidad y respeto de todas las culturas. La tensión que se produce (a nivel real) porque “los seres humanos no somos islas, pero tampoco somos árboles” (Lucas 2003: 55). La tensión que produce

(a nivel analítico) entre los dos enfoques diferenciados del multiculturalismo que señala Sen (2007: 201-202), porque uno de ellos se centra en la promoción de la diversidad como un valor en sí mismo y el otro hace hincapié en la libertad de razonamiento y de toma de decisiones, y celebra la diversidad cultural en la medida en que es elegida con tanta libertad como sea posible por las personas involucradas. No podemos abordar estas tensiones en profundidad pero, para los objetivos de este artículo, valga decir que puede buscarse una salida “normativa” en las orientaciones que proporciona la “*Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*”, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO, en su 33.^a reunión, celebrada en París del 3 al 21 de octubre de 2005 (ratificada por España en 2007, BOE, 12 febrero 2007). Dos de los principios de que señala esta Convención son los siguientes:

1. *Principio de respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales*: Sólo se podrá proteger y promover la diversidad cultural si se garantizan los derechos humanos y las libertades fundamentales como la libertad de expresión, información y comunicación, así como la posibilidad de que las personas escojan sus expresiones culturales. Nadie podrá invocar las disposiciones de la presente Convención para atentar contra los derechos humanos y las libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y garantizados por el derecho internacional, o para limitar su ámbito de aplicación.

3. *Principio de igual dignidad y respeto de todas las culturas*: La protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales presuponen el reconocimiento de la igual dignidad de todas las culturas y el respeto de ellas, comprendidas las culturas de las personas pertenecientes a minorías y las de los pueblos autóctonos.

Estos dos principios quieren resolver el (posible) antagonismo entre la libertad (cultural) individual y la visión más colectiva de las culturas, entre un análisis sobresocializado que pience el hombre como árbol determinado permanentemente por sus raíces y sin posibilidad de desplazarse y un análisis infrasocializado que lo imagine como una hoja en blanco donde él va

escribiendo de la primera a la última línea de su vida.

Cabría concluir la argumentación desarrollada en este epígrafe (y abrir ya la del siguiente) recurriendo a un texto clásico de la democracia: la oración fúnebre que pronunció Pericles cuando llevaron a la ciudad a los primeros muertos de la Guerra del Peloponeso y en la que explicó a los supervivientes los valores por los que sus deudos habían caído. Según cuenta Tucídides en la *Historia de la guerra del Peloponeso*, Pericles describió la constitución de la ciudad con estas palabras:

“Su administración favorece a los más en lugar de favorecer a los menos, por eso se llama democracia. Si examinamos las leyes, vemos que proporcionan la misma justicia a todos, a pesar de las diferencias entre ellos; si contemplamos la posición social, el progreso en la vida pública recae en la reputación por la capacidad y no se permite que consideraciones referidas a la clase interfieran en el mérito; la pobreza no corta ya el camino, si un hombre es capaz de servir al Estado, no podrá impedirle que lo haga la oscuridad de su condición”.

Y citamos a Pericles porque, como ha señalado (Dahrendorf 1990: 54, de quien tomo la cita), en esta famosa oración fúnebre “pueden encontrarse muchas de las características de la ciudadanía: igualdad de participación, igualdad ante la ley, igualdad de oportunidades y un suelo común de estatus social”.

Para señalar la actualidad del texto de Pericles, conviene recordar que el Preámbulo del Borrador del *Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* (en su versión de fecha 18 de julio de 2003) comenzaba con una frase (en griego y luego en cada idioma de los Estados miembros) de este discurso: “*Nuestra Constitución (...) se llama democracia porque el poder no está en manos de unos pocos sino de la mayoría. (Tucídides II, 37)*”. Este texto desapareció en el Proyecto aprobado por los Gobiernos y sometido a la consideración de los Estados. Se suprimió también la frase siguiente que era el primer punto del Preámbulo: “Conscientes de que Europa es un continente portador de civilización, de que sus habitantes, llegados en sucesivas oleadas desde los tiempos más remotos, han venido desarrollando los valores que sustentan el humanismo: la igualdad de las personas, la libertad y el

respeto a la razón”. Y obsérvese lo simbólico que hubiera sido que en ese primer considerando se hablara de que Europa es una zona de inmigrantes porque sus habitantes han ido llegando a ella en “sucesivas oleadas desde los tiempos más remotos”. Con cierta exageración, pero se podría decir que se eliminaron dos de los argumentos que se desarrollan (a contra corriente) en este artículo.

2. LA “INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES” (CASI) LLEGA, POR FIN, A LA UNIÓN EUROPEA

Que Europa se haya convertido, en términos absolutos, en la primera región de inmigración del mundo, no quiere decir que haya logrado encauzar los flujos migratorios ni asentar unas políticas adecuadas de inmigración y de integración de y con los inmigrantes. Al contrario, cabe recordar la “relación difícil” (Arango 2006) que mantiene Europa con la cuestión migratoria y el difícil proceso de gestación en que siguen las políticas comunes de inmigración y asilo que debían haberse puesto en marcha antes de 2005, como pide el Tratado de Ámsterdam desde 1999. Y, sin embargo, puede decirse que se “ha pasado de la prehistoria al comienzo de la historia” (Arango 2005), fundamentalmente gracias a los esfuerzos institucionales desarrollados por la Comisión Europea bajo el liderazgo del Comisario Vitorino. Y ello a pesar de que el Comité Económico y Social Europeo (2002) haya puesto de relieve, con razón, que “se ha progresado insuficientemente en la integración social de los inmigrantes y refugiados. Persiste una discriminación evidente; estos grupos de la población continúan estando claramente en desventaja en términos de empleo; igualmente clara es la segregación física de facto en algunas ciudades; las ciudades de Europa continúan asistiendo al estallido de violencia cuando la convivencia se quiebra; y el racismo continúa siendo patente (y se incrementa, incluso) tanto en las relaciones sociales cotidianas como en los resultados electorales obtenidos por la extrema derecha”.

Europa atraviesa una encrucijada que se refleja bien en los títulos de tres artículos recogidos en un reciente monográfico de *Vanguardia Dossier* (enero/marzo 2007): “El atolladero europeo” de Schierup (2007); “La Unión Europea

y los límites de la soberanía” de Guild (2007); e “Integración y diversidad en una Europa multicultural” de Martiniello (2007). Encrucijada llena de paradojas, entre ellas la que nos ofrece la Europa multicultural “que separa (...) el afán reaccionario de mantener a toda costa una vieja concepción de la política y de sus agentes, los ciudadanos; y por otro, la oportunidad de reformular el vínculo social y político, y con ellos la ciudadanía, para alcanzar una concepción en la que estos otros no sean sólo el negativo exigido para afirmar al ciudadano” (Lucas 2003: 56).

El escaso desarrollo de las políticas de inmigración comunitarias, especialmente de las políticas de integración puede explicarse por la concurrencia de algunas circunstancias que señala López Pietsch (2007): la primera es la limitada base jurídica de la que se parte; la segunda es la peculiar naturaleza de las políticas de integración que se desarrollan en los diversos niveles de las administraciones: europeo, nacional, regional y local; la tercera circunstancia que condiciona la adopción de una política europea común es la peculiar historia y situación migratoria de cada uno de los Estados miembros (véase Arango 2006 y Cachón 2007a). Por último, señala López Pietsch, “si los avances registrados se miden no tanto por comparación con el ideal de los mundos, como por las resistencias que ha habido que vencer para su consecución, entonces tal vez haya que concluir que el trecho recorrido no es tan escaso como a primera vista pudiera parecer”.

El primer e importante paso se dio, tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, en el Consejo Europeo de Tampere (Finlandia) en 1999. En las Conclusiones de la Presidencia de dicho Consejo se apuntan algunos elementos de interés para la elaboración de una política comunitaria nueva en materia de inmigración. Así rezan, por ejemplo, tres de las Conclusiones de la Presidencia finlandesa. Conclusión nº 11: “La Unión Europea necesita un enfoque global de la migración que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito...”; Conclusión nº 18: “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 fo-

mentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y a desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia”; Conclusión nº 21: “El estatuto jurídico de los nacionales de terceros países debería aproximarse al de los nacionales de los Estados miembros. A una persona que haya residido legalmente en un Estado miembro durante un periodo de tiempo por determinar y que cuente con un permiso de residencia de larga duración, se le debería conceder en ese Estado miembro un conjunto de derechos de carácter uniforme lo más cercano posible al de los ciudadanos de la Unión (...). El Consejo Europeo hace suyo el objetivo de ofrecer a los nacionales de terceros países que hayan residido legalmente durante un periodo prolongado la posibilidad de obtener la nacionalidad del Estado miembro en que residen”. En estas Conclusiones de la Presidencia pueden encontrarse las bases de una orientación política que puede (¿que podía?) haber inspirado políticas de integración avanzadas en la UE.

A partir de esas orientaciones políticas emanadas del Consejo Europeo, la Comisión envió una *Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración* [COM(2000) 757 final], de 22 de noviembre de 2000, que perseguía estimular el debate sobre las políticas que se debían poner en marcha en la dirección marcada en Tampere. Luego han seguido distintas directivas y proyectos pero, como ha señalado el Consejo Económico y Social Europeo en el *Informe sobre Inmigración, Asilo e Integración social* de 2002, “se ha progresado poco en la integración social de los inmigrantes y refugiados” en las políticas europeas. Además de las directivas antidiscriminación (véase Cachón 2003), se han aprobado las directivas sobre el derecho a la reagrupación familiar y la relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (véase López Pietsch 2007).

En el (Proyecto de) *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* (actualmente en proceso de renegociación por parte de los Estados miembros) se plantea el desarrollo de una política común de inmigración que, entre otros aspectos, debería proporcionar “un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros” (art. III.267.1). Y señala que “la ley o ley marco europea podrá establecer medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados

miembros destinada 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 de los Estados miembros” (art. III.267.4). A pesar de la exclusión de “toda armonización” entre las normas de los Estados miembros en este terreno, este Tratado permite que la UE no sólo apoye sino que fomente la acción de los Estados miembros en el campo de la integración de los inmigrantes.

En ese sentido cabe interpretar el concepto de *ciudadanía cívica* (que la Comisión utiliza por primera vez en el Comunicación del 2000 ya citada y que luego ha reiterado en numerosos documentos) (véase Zapata 2005) y, sobre todo, la aprobación de los “*Principios Comunes Básicos sobre Integración*”, aprobados por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior el 19 de noviembre de 2004.

En los considerandos previos a estos principios, el Consejo señala que “el éxito de la integración de los inmigrantes que residen legalmente y de sus descendientes constituye un aspecto esencial de la gestión de las migraciones. Al mismo tiempo, la política de inmigración puede contribuir al éxito de la política de integración. Resulta crucial que los Estados miembros mantengan y sigan desarrollando unas sociedades en las que los recién llegados se sientan bienvenidos, que se definan por un espíritu de entendimiento y ajuste mutuos, y en las que todos los residentes –nuevos y viejos– tengan unas expectativas claras” y que “la integración tiene lugar simultáneamente a escala de los individuos, de las familias, de la comunidad en general y del Estado, y se plasma en todas las facetas de la vida: de hecho, la integración puede abarcar fácilmente una generación o más. Por consiguiente, para tener éxito, la política de integración debe comprometer a las instituciones locales, regionales y nacionales con las que interactúan los inmigrantes, tanto en el ámbito privado como en el público. El desarrollo y la aplicación de la política de integración es, por consiguiente, responsabilidad primordial de los Estados miembros en concreto, más que de la Unión como conjunto”.

Los once principios básicos comunes para una política de integración de los inmigrantes en la Unión Europea señalan, en primer lugar, una deficiencia de la integración:

1. La integración es un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte

de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros.

Recogen derechos (PBC 3.5, 6 y 8.1) y responsabilidades de los inmigrantes (PBC2, 4.1, 5 y 82) y de la sociedad receptora (PBC 4.2):

2. La integración implica el respeto de los valores básicos de la Unión Europea.
3. El empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración y es esencial para la participación de los inmigrantes, para las contribuciones que los inmigrantes aportan a la sociedad de acogida, y para hacer visibles tales contribuciones.
4. Un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración; permitir a los inmigrantes adquirir ese conocimiento básico es esencial para que la integración tenga éxito.
5. Los esfuerzos realizados en la educación son fundamentales para preparar a los inmigrantes, y en particular a sus descendientes, a participar con más éxito y de manera más activa en la sociedad.
6. 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 es un requisito esencial para una mejor integración.
7. Una interacción frecuente entre inmigrantes y ciudadanos de los Estados miembros es un mecanismo fundamental para la integración. Los foros compartidos, el diálogo intercultural, la educación relativa a los inmigrantes y sus culturas y unas condiciones de vida estimulantes en entornos urbanos mejoran las interacciones entre inmigrantes y ciudadanos de los Estados miembros.
8. La práctica de diversas culturas y religiones está garantizada por la Carta de los Derechos Fundamentales y debe quedar salvaguardada, a menos que dichas prácticas entren en conflicto con otros derechos europeos inviolables o con la legislación nacional.
9. La participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación

de las políticas y medidas de integración, especialmente a nivel local, favorece su integración.

Y terminan con dos principios que abordan la necesidad de establecer indicadores y dispositivos de evaluación (PBC 10 y 11):

10. Las políticas y medidas tendentes a incluir la cuestión de la integración en todas las pertinentes competencias políticas y niveles de gobierno y servicios públicos deben tomarse debidamente en cuenta en la elaboración y puesta en práctica de medidas públicas.
11. Es necesario establecer objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación claros para ajustar las políticas, evaluar los avances en la integración y hacer más eficaz el intercambio de información.

Se va consolidando así un “enfoque de derecho suave” (como señala Sergio Carrera) que no es jurídicamente vinculante y que tiene dudosos efectos jurídicos, pero que puede tener influencia en los ámbitos nacionales, regionales o locales en Europa. Su influencia es notable, por ejemplo, sobre el *Plan estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010* aprobado por el Gobierno español en febrero de 2007.

En 2005, la Comisión Europea aprobó la Comunicación “*Programa Común para la Integración. Marco para la integración de los nacionales de terceros países de la Unión Europea*” [COM(2005)389], que es la primera respuesta de la Comisión a la invitación del Consejo Europeo para establecer un marco europeo coherente de integración. En ella, además de plantear una serie de acciones que pueden llevarse a cabo para desarrollar los Principios Comunes Básicos tanto a nivel nacional como a nivel comunitario, la Comisión plantea la conveniencia de reforzar los Puntos Nacionales de Contacto para la Integración, seguir elaborando ediciones del *Handbook on Integration*, abrir un sitio internet de la integración y poner en marcha un Foro Europeo sobre Inmigración.

Recientemente se ha creado un Fondo Europeo de Integración dentro del Programa Marco denominado de *Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios* para el período 2007-2013. En este Programa Marco se crean también otros tres

¹⁰ Son de interés, aunque no tienen más que un carácter de informes elaborados para la Comisión Europea, los dos números del *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales* elaborados por Migration Policy Group (el primero en 2004 y el segundo en 2007).

nuevos fondos para financiar medidas en materia de asilo y refugio, para el control de fronteras exteriores de la Unión Europea y para la expulsión de inmigrantes. López Pietsch (2007) pone de relieve la escasez de sus recursos (825M€ frente a los 1.600 M€ propuestos por la Comisión Europea), pero señala que, teniendo en cuenta cómo estaban las cosas durante el proceso de negociación de su creación, “puede considerarse un éxito indudable en la construcción de una política europea de integración” y supone “un salto cualitativo, en el sentido de que por primera vez se dispone de un instrumento *específico* para financiar políticas de integración”¹⁰.

Lentamente, con algunas contradicciones, con movimientos paradójicos y a veces opuestos en distintas instancias comunitarias (Parlamento, Comisión y CESE, con frecuencia proponiendo posiciones avanzadas y el Consejo caminando a ratos como las tortugas y a ratos como una serpiente que da bandazos), pero puede decirse que las políticas de integración han llegado, por fin, casi, a la Unión Europea. Spencer (2006) ha señalado, quizás con cierto optimismo, que “La integración es hoy una cuestión central en la agenda de la Unión Europea”. Es seguro que debería serlo porque la Unión debe encontrar el camino para dar una respuesta democrática que incorpore a los ciudadanos inmigrantes que viven en Europa a las políticas de redistribución y a las políticas de reconocimiento siguiendo los cuatro objetivos del *Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades para Todos (2007) - Hacia una sociedad justa* (Decisión 771/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006):

- a) *Derechos*: Todas las personas tienen derecho al mismo trato, sin distinción de sexo, origen étnico o racial, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.
- b) *Representación*: Estimular un debate sobre las formas de aumentar la participación en la sociedad de los grupos víctimas de discriminación.
- c) *Reconocimiento*: Facilitar y celebrar la diversidad y la igualdad, subrayando la

aportación positiva que las personas, poniendo el acento en las ventajas de la diversidad.

- d) *Respeto*: Promover una sociedad con más cohesión, concienciando sobre la importancia de suprimir los estereotipos, los prejuicios y la violencia y de impulsar y propagar los valores en que se basa la lucha contra la discriminación.

El Tratado de Reforma adoptado el 18 de Octubre de 2007 en Lisboa prevé el establecimiento de una política común europea para la integración de los inmigrantes. Con ello, por primera vez, la Unión Europea se dotará de una base legal (art. 69.B.4) que permitirá desarrollar medidas legislativas para fomentar y apoyar la acción de los Estados Miembros en la integración de las nacionales de terceros países que residen legalmente en su territorio.

Si bien no puede decirse que exista en la Unión Europea una política de integración de y con los inmigrantes que responda a la definición normativa que hemos apuntado en el epígrafe anterior, *eppur si muove*... tanto en las instancias comunitarias como en los Estados miembros¹¹. Por ejemplo. España.

3. EL MOMENTO DE LA “CUESTIÓN MIGRATORIA” EN ESPAÑA

En torno al año 2000 se ha entrado en una tercera etapa en el proceso de formación de la “España inmigrante”, porque la cuestión migratoria se ha “institucionalizado” (Cachón 2002). Tras una segunda etapa que vino marcada por el *desajuste* en el mercado de trabajo que actuó como el motor que puso a España en el mapa migratorio internacional como un posible país de destino, desde el año 2000 los flujos aumentaron notablemente y se diversificaron; pero lo más significativo son los cambios en la opinión pública, los conflictos ligados a la inmigración que van surgiendo desde ese año, los debates políticos sobre la cuestión y los intentos de construir un sistema de gestión de los flujos migratorios y de afrontar los retos de la ciudadanía y la integración con los inmigrantes. En ella la

¹¹ Puede verse un balance (oficial) de los avances recientes y de las tendencias tanto a nivel comunitario como en los Estados miembros en la *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones* (COM 2007 512, de 11 septiembre 2007) que recoge el “*Tercer informe anual sobre inmigración e integración*” (los dos informes anuales precedentes son de julio de 2004 y de junio de 2006).

inmigración se ha consolidado “como cuestión política, incluso como una de las cuestiones políticas clave” (Lucas 2002). Esta tercera etapa tiene dos períodos muy diferenciados que están relacionados con el cambio de Gobierno que se produjo en 2004. El nuevo Reglamento de extranjería de diciembre de 2004 (y la “normalización” de 2005) y el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010* (cuyos preparativos comenzaron en diciembre de 2004, aunque no se haya aprobado hasta febrero de 2007), marcan esta sub-etapa.

En esta fase, la inmigración en España tiene varios elementos de “excepcionalidad” en comparación con la situación de la cuestión migratoria en nuestro entorno (que en gran medida comparte con los otros países comunitarios del sur de Europa, especialmente Italia): la rapidez con que se ha producido el fenómeno desde el año 2000 y su (falsa) *visibilidad* que está asociada (erróneamente en cuanto a su relación con los hechos) con las pateras y los cayucos. Pero hay otros elementos “excepcionales”, sea en términos *comparativos* (como las características de la pirámide de población inmigrante, con una población muy joven, y las de la participación en el mercado de trabajo, con una tasas de actividad de los inmigrantes muy superiores a las de los españoles), sean en términos *temporales* (porque estos elementos diferenciales cambiarán con el tiempo, por ejemplo, con el envejecimiento de la población y con la reagrupación familiar).

A todo esto hay que añadir algo no chocante en el entorno europeo: la inmigración se ha convertido en “materia sensible”, en una cuestión muy “mediática” y muy “mediatizada”, donde se producen luchas por la interpretación que inciden en las percepciones que la opinión pública se forma del fenómeno; luchas que, a veces, tienen poco que ver con el fenómeno en sí mismo y que, con frecuencia, corren el riesgo de inducir actitudes xenófobas por la demagogia con la que se la instrumentaliza. El barómetro mensual del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) permite hacer el seguimiento de la inmigración en la esfera pública y en la privada. A partir de sus datos puede verse cómo la inmigración ha ido subiendo en la preocupación de los ciudadanos en España desde la 4ª o la 5ª posición entre 2001 y 2004 hasta la 1ª, después de la masiva presencia mediática que tuvo la llegada de cayucos a las Islas Canarias en el mes de

agosto de 2006. Las aguas volvieron a su cauce en los meses siguientes (y en enero de 2007 baja de nuevo a la tercera posición tras el paro y el terrorismo, que reaparece en esa posición tras el atentado de la T4 de Barajas). En el barómetro de Julio de 2007 ocupa la cuarta posición tras los antes señalados y la vivienda.

Pero hay otras dimensiones de la inmigración que los datos del CIS nos permiten examinar. El Barómetro del CIS del mes de noviembre de 2006 ofrece importante información sobre la opinión pública respecto a la inmigración en España, además de la importancia que tiene entre los retos o problemas que ha de afrontar el país y de los que más afectan al entrevistado: El 60% opina que el número de personas procedentes de otros países que viven en España es demasiado, pero hay que señalar que esta valoración se hace sobre una premisa falsa porque, a la pregunta del porcentaje de extranjeros que viven en España, la media que señalan es del 20,4%, cuando en realidad ni siquiera alcanza la mitad de esa cifra. Existe una opinión muy favorable al reconocimiento de derechos sociales, económicos culturales y políticos a los inmigrantes. A la pregunta sobre si el entrevistado cree que a los inmigrantes extranjeros, en general, se les deberían dar determinadas facilidades, responden afirmativamente el 93% para acceder a la enseñanza pública (ellos o sus hijos), el 87% para obtener un puesto de trabajo en igualdad de condiciones que los españoles y el 81% para tener asistencia sanitaria gratuita. También apoyan mayoritariamente que los inmigrantes puedan practicar su religión si lo desean (81%), traer a su familia a vivir con ellos (73%), constituir grupos o asociaciones para defender sus derechos (68%) o afiliarse a partidos políticos o sindicatos (64%). La mayor parte de los españoles apoya el reconocimiento de derechos políticos a los inmigrantes: el 78% cree que los inmigrantes deberían tener derecho a obtener con el tiempo la nacionalidad española; el 61% que deberían poder votar en las elecciones municipales (61%), incluso en las generales (53%).

Las percepciones sobre la inmigración y los inmigrantes, la interpretación social de los fenómenos migratorios, son fundamentales en (las definiciones de) las políticas de integración; incluso, como ha señalado Penninx (2004), “con frecuencia más que los hechos mismos. Sobre todo si las cuestiones sobre inmigración y la posición de los inmigrantes se convierten en cues-

tiones politizadas. Esto podría llevar a una ausencia de políticas de integración y a evitar cuestiones relacionadas con los inmigrantes o a políticas desequilibradas y protectoras que reflejen principalmente los intereses de la mayoría y que descuiden las necesidades y las voces de los inmigrantes”.

Con la llegada de un nuevo Gobierno tras las elecciones generales de marzo de 2004, la coyuntura política respecto a la inmigración cambió en algunos aspectos fundamentales de modo significativo. En los primeras semanas se produjeron modificaciones institucionales relevantes (como la creación de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración dentro del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, sacando las competencias de inmigración del área del Ministerio del Interior, y la creación de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes); a continuación comenzaron una serie de cambios en las políticas de inmigración, partiendo de las necesidades (reales) del mercado de trabajo (o, al menos, intentándolo) y creando instrumentos para gestionar esos procesos, como el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, aprobado con amplio consenso, y el proceso de normalización llevado a cabo en 2005¹². En ese marco se comenzó a construir una política global de integración de los inmigrantes con la creación de un Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes anual desde 2005 y con otros dispositivos. Y, sobre todo, con la puesta en marcha de los trabajos preparativos del *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010)* (sobre fase preparatoria puede verse Cachón 2007b).

4. EL PLAN ESTRATÉGICO DE CIUDADANÍA E INTEGRACIÓN (2007-2010): UN PROYECTO POLÍTICO

El *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010)*¹³ (en lo sucesivo, PEI), está estructurado en diez capítulos. El Capítulo 1 es

la Introducción, que incluye una síntesis de los aspectos más relevantes de la filosofía del PEI. El Capítulo 2 presenta datos básicos sobre algunos aspectos de la inmigración en España y un análisis de la evolución de la percepción de la inmigración por parte de la opinión pública. El Capítulo 3 explica el marco normativo internacional, comunitario, estatal y autonómico en el que se desenvuelve el PEI. El Capítulo 4 expone la evolución de las políticas de integración de los inmigrantes en el ámbito de la Unión Europea. El Capítulo 5 sintetiza las políticas desarrolladas en España en relación con la integración de la población inmigrada en el ámbito estatal, centrándose sobre todo en las emprendidas por el Gobierno desde 2004. Luego se pone de relieve la importancia de las actuaciones de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, por una parte, y de los agentes sociales y el mundo asociativo, por otra. El Capítulo 6 recoge las premisas, los principios políticos y los objetivos generales del Plan Estratégico y el Capítulo 7 expone el enfoque participativo que orienta el PEI, tanto en lo referente a su elaboración, como a su desarrollo y que queda sintetizado en el concepto de *gobernanza*. Estos dos capítulos sintetizan la *filosofía política* explícita del PEI. El Capítulo 8 recoge las doce áreas de intervención del PEI: Acogida, Educación, Empleo, Vivienda, Servicios Sociales, Salud, Infancia y Juventud, Igualdad de trato, Mujer, Participación, Sensibilización y Codesarrollo. El Capítulo 9 aborda la gestión del PEI y establece los dispositivos de la participación en el seguimiento y la evaluación a través de órganos colegiados. En este mismo capítulo se fijan las orientaciones para la evaluación del Plan. Por último, el Capítulo 10 ordena las asignaciones presupuestarias de la Administración General del Estado para el cuatrienio 2007-2010, que ascienden a 2.005 millones de euros, por áreas, por años y por departamentos ministeriales.

El PEI nace con la pretensión (explícita) de establecer un “marco político” que oriente “las

¹² Aunque no se han afinado de modo suficiente los instrumentos burocráticos de gestión después de finalizada la normalización, lo que puede llevar a confundir las críticas a las políticas en vigor y la crítica a la gestión de las mismas, con el grave peligro de querer cambiar aquellas cuando lo que no funciona bien son éstas.

¹³ El texto del *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010)* puede verse en <http://www.mtas.es/migraciones/Integracion/PlanEstrategico/Docs/PECIDEF180407.pdf>.

El resumen ejecutivo del PEI puede verse en <http://www.mtas.es/migraciones/Integracion/PlanEstrategico/Docs/RESUMENEJECUTIVOPECI180407.pdf>. Hemos desarrollado este epígrafe con más detalle en Cachón (2007b).

actuaciones del conjunto de la sociedad en la gestión del proceso de integración bidireccional entre los nuevos y los antiguos vecinos de los pueblos y las ciudades de España”; un marco político formulado por el Gobierno de la nación que, “respetando los ámbitos competenciales de otras Administraciones Públicas, pueda servirles de referencia”; un marco político que “oriente las actuaciones de los agentes sociales, de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el campo de la inmigración y de las asociaciones de inmigrantes”.

El Gobierno argumenta la construcción de ese marco a partir del mandato del artículo 9.2 de la Constitución Española que señala que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Dicho marco político persigue la puesta en marcha de “una política orientada a hacer posible y efectiva la integración de la población inmigrada” y, para ello, esa política “debe gestionar el proceso de integración en su nueva sociedad, debe proporcionar orientaciones políticas sobre el sentido de dicha integración y debe poner en marcha instrumentos que la hagan posible, garantizando los derechos de las personas inmigrantes y autóctonas y creando las condiciones que permitan fomentar y desarrollar una sociedad justa y cohesionada”. El resultado que persigue una política de integración concebida de esa manera es la “consolidación de una sociedad inclusiva, en la que todos los que contribuyen a construirla tengan las mismas oportunidades, se sientan parte de ella y la sientan como suya”.

Además, la formulación de ese marco político para la integración de los inmigrantes en España se ha querido hacer de modo consensuado y con la ambición de mantenerse estable a lo largo del tiempo, dos rasgos fundamentales para que pueda tener éxito.

El PECE diferencia premisas, principios y objetivos. Las *premisas* constituyen bases para la elaboración del PECE. Son seis puntos de partida, generalmente compartidos, porque en torno a ellos se han ido condensando en los últimos años modos de gestión de las políticas de integración de los inmigrantes desde diferentes Administraciones Públicas, tanto en la Unión

Europea como en España. Uno de ellos es la definición del concepto de integración del que se parte. Los *principios* son las líneas políticas que inspiran y deberían dar coherencia al PECE en su conjunto y a todos los objetivos y programas del mismo. Estos principios son tres: la igualdad, la ciudadanía y la interculturalidad. Los *objetivos* son las diez metas generales que el PECE explícitamente pretende conseguir.

Las seis premisas sobre las que se ha construido el PECE son las siguientes:

1. La concepción de la integración como un “proceso bidireccional, de adaptación mutua”.

Esta primera premisa, que recoge la definición de los *Principios Comunes Básicos sobre Integración* de la UE, requiere la participación activa de todos los ciudadanos, inmigrantes y autóctonos, 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. La “integración” es concebida, por tanto, como un proceso continuo, dinámico y que se produce, en fases y aspectos distintos, a corto, medio y largo plazo; como un proceso bidireccional, porque afecta tanto a las personas inmigrantes, como a la sociedad receptora, a sus miembros y a sus instituciones; y como una adaptación mutua, entre los ciudadanos por nacionalidad y los nuevos ciudadanos por residencia que se instalan en España.

En este proceso bidireccional de adaptación mutua todos han de respetar los valores básicos vigentes en España y en la Unión Europea. Estos valores son los que establecen la *Constitución Española* y, por ejemplo, el artículo I-2 del (Proyecto de) *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*: “La Unión se fundamenta en valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluyendo los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres”. El PECE señala que el respeto de estos valores básicos comunes no

es incompatible con la defensa y fomento de tradiciones culturales y sociales diversas ya existentes o que puedan ser incorporadas por nuevos inmigrantes, porque eso es precisamente el valor del pluralismo. Al contrario, esas tradiciones culturales deben ser respetadas y valoradas positivamente, siempre que respeten aquellos valores comunes.

En este proceso bidireccional, corresponde a las instituciones de la sociedad receptora un papel fundamental porque “deben garantizar una equiparación de los derechos y deberes de las personas inmigrantes con las autóctonas y las condiciones para hacer efectivos esos derechos y poder cumplir esas obligaciones en condiciones de igualdad de trato y de oportunidades”. Aunque la integración de las personas inmigrantes en la sociedad española va más allá de este marco normativo y formal de derechos y obligaciones y de igualdad de oportunidades, la consolidación de ese marco es un requisito imprescindible para que aquella se produzca.

Este proceso bidireccional de acomodación plantea requerimientos diversos: en primer lugar, a las instituciones (comenzando por las públicas) en España, que deben adaptarse, tanto cuantitativa como cualitativamente, para acoger a todos los ciudadanos en igualdad de condiciones; en segundo lugar, 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, en tercer lugar, requiere 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.

2. La convicción de que la *responsabilidad* del proceso de integración y de la gestión de la misma debe ser *compartida* por las distintas administraciones, los actores sociales, incluyendo a las personas inmigrantes, y el conjunto de la sociedad.
3. La concepción del Plan como un *marco de colaboración* capaz de dinamizar políticas, aglutinar iniciativas y dotar de coherencia a las actuaciones tanto del sector público como de la sociedad civil.

4. La necesidad de adoptar un *enfoque global*, tanto en las políticas de inmigración como en las de integración de la población inmigrada.
5. La idea de que las políticas de integración se dirigen *al conjunto de la ciudadanía*, inmigrante y española, y que las actuaciones públicas deben ir orientadas a promover y garantizar el acceso normalizado de la población inmigrada a los servicios públicos y privados de carácter general.
6. La incorporación *transversal* de las cuestiones relativas a la integración de la población inmigrada a todas las políticas públicas relevantes.

Los principios políticos que inspiran el PECEI podrían haberse planteado desde la lógica anti-discriminatoria. Las políticas así concebidas son fundamentales pero insuficientes si se plantean como la Directiva 2000/43 de la Unión Europea porque luchan sólo contra la discriminación con actores (véase Cachón 2003). Las políticas deben poner las bases para luchar también contra la discriminación estructural y eso exige políticas de igualdad y señalar un horizonte más: la creación de una sociedad cohesionada. De ahí los tres *principios* que inspiran la acción estratégica que se diseña en el PECEI:

1. El principio de *igualdad* y no discriminación, que implica la equiparación de derechos y obligaciones de la población inmigrante 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.
2. 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.

El PECEI señala que “la diversidad cultural es uno de los valores y de las riquezas inherentes al pluralismo español y europeo, de ahí que se halle amparada por diversas normas constitucionales y europeas. Además, la concepción de la integración como un proceso de mutua adaptación impone también respetar y valorar las distintas culturas que portan consigo las personas inmigradas y niega la posibilidad de una simple asimilación a las pautas culturales domi-

nantes entre la población española. Pero la defensa de la diversidad no debe llevar al mantenimiento de grupos culturales aislados entre sí, ni a una consideración ahistórica o acrítica de las culturas. El principio de interculturalidad exige reconocer y respetar las diferencias, pero busca la comunicación, el diálogo crítico, la interrelación y la interacción de personas pertenecientes a culturas diversas, sobre la base de unos valores básicos compartidos y del uso común de las lenguas oficiales existentes en España. El resultado de esta comunicación e interrelación es la producción de nuevas realidades culturales, en las que todos los individuos y grupos pueden resultar transformados y enriquecidos”.

El PECEI señala los diez *objetivos* generales siguientes:

1. Garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos a las personas inmigrantes.
2. Adecuar las políticas públicas, especialmente la educación, el empleo, los servicios sociales, la salud y la vivienda, a las nuevas necesidades que se plantean con la presencia de población inmigrante. Esta adecuación ha de ser tanto cuantitativa, para responder al incremento de los nuevos ciudadanos y usuarios a los que han de atender los servicios públicos, como cualitativa, para gestionar la diversidad de las nuevas demandas, e incorporar los elementos interculturales necesarios.
3. Garantizar el acceso de la población inmigrante a los servicios públicos, especialmente a la educación, el empleo, los servicios sociales, la salud y la vivienda, en igualdad de condiciones con la población autóctona.
4. Establecer un sistema de acogida para inmigrantes recién llegados y para las personas inmigradas en situaciones de especial vulnerabilidad, hasta ponerlas en situación de acceder a los servicios públicos generales.
5. Fomentar entre ciudadanos y ciudadanas inmigrantes el conocimiento de los valores comunes de la Unión Europea, de los derechos y las obligaciones de las personas residentes en España, de las lenguas oficiales en diversos territorios del Estado y de las normas sociales de convivencia de la sociedad española.

6. Luchar contra las diversas manifestaciones de la discriminación, el racismo y la xenofobia en todos los campos de la vida social, tanto en el ámbito público como en el privado.
7. Introducir la perspectiva de género, tanto en la elaboración de políticas en el campo de la integración de la población inmigrada, como en la aplicación de las mismas.
8. Fomentar políticas y experiencias de co-desarrollo con los países de los que provienen las personas inmigradas.
9. Favorecer la comprensión por parte de toda la sociedad española del fenómeno migratorio, mejorar la convivencia intercultural, valorando la diversidad y fomentando valores de tolerancia y respeto, y apoyar el mantenimiento y el conocimiento de las culturas de origen de los inmigrantes.
10. Estimular políticas públicas de las distintas Administraciones Públicas y de la sociedad civil que fomenten la integración de la población inmigrada y la cooperación en este campo.

5. ELEMENTOS PARA UNA VALORACIÓN (PROVISIONAL) SOBRE EL PECEI

No es este ni el momento (puesto que el PECEI se aprobó en el mes de febrero de 2007), ni el lugar (porque en este artículo apenas le podemos dedicar unas páginas), ni la ocasión (porque no es este el objeto de este texto) de presentar una evaluación valorativa del PECEI. Pero se pueden adelantar algunas ideas que apunten cómo se deben evaluar las políticas de integración desde la doble (y simultánea) óptica de las políticas de redistribución y de las políticas de reconocimiento. Analizar las políticas de integración desborda la valoración del PECEI, porque habría que abordar el conjunto de las políticas que inciden sobre la integración de y con los inmigrantes. Tampoco se analizan los resultados esperables o sus efectos porque exige una metodología (y estrategia expositiva) diferente al enfoque de este artículo. Ambas son razones adicionales para no intentarlo en este texto.

Desde la lógica de la definición que hemos dado de políticas de integración en el epígrafe

primero, ¿qué se debe esperar que hagan estas políticas? ¿cuáles son los contenidos que debían de tener? Desde esta perspectiva evaluadora de contenidos se pueden señalar que lo primero que debe esperarse de las políticas de integración de y con los inmigrantes, y en concreto del PECE, puesto que es el instrumento del Gobierno en la definición de una política global en este campo, es que “resuelva” la *definición política* del problema de la integración con los inmigrantes, que proporcione un marco político efectivo que defina el tipo de sociedad que queremos construir en España contando con todas las personas que viven aquí. Y que la forma elegida para dar respuesta a esa necesidad de la sociedad (que es una propuesta que hay que transmitir a la sociedad española) sea un buen *instrumento de pedagogía*, tanto social como política. Un instrumento que ayude a cambiar el discurso sobre la inmigración tanto entre la población como entre los responsables políticos y los hacedores de opinión. Esto plantea un problema (político) práctico: la necesidad de difundir, de “imponer” un discurso político sobre la integración; por decirlo en términos de moda actual: en construir un nuevo “marco” de referencia. Si esto no se consigue corremos el peligro de que se imponga un discurso instrumentalista: está bien que vengan y estén y trabajen aquí (siempre que lo hagan legalmente), porque los necesitamos. Es el discurs-

so de la “buena sociedad” del barco de lujo que recoge a los emigrantes y que narra León de Aranoa. Pero es un discurso que puede estar tapando, enmascarando, una cierta xenofobia latente que pudiera activarse en cualquier momento. Por eso hay que construir, que “imponer” un “marco nuevo”, hay que llevar el razonamiento y la discusión pública y política a otro escenario: a la construcción de una sociedad justa desde el punto de vista de la redistribución y del reconocimiento¹⁴.

El PECE, en síntesis, debería ser capaz de generar una *nueva dinámica social*, con unas estructuras públicas adaptadas cuantitativa y cualitativamente a los nuevos desafíos; contribuyendo a la consolidación de un substrato común de convivencia cohesionada (y, por tanto, capaz de gestionar conflictos); potenciando el dinamismo intercultural porque las sociedades más fecundas son resultado de estas nuevas mezclas; fomentando el sentimiento de pertenencia de todos los que viven en España hasta que sientan esta sociedad como propia porque les da los medios para poder elegir y hacerlo como personas libres e iguales.

Una valoración provisional del proyecto político recogido en el PECE debe diferenciar cuatro niveles de reconocimiento de derechos desde la lógica de la igualdad que el mismo Plan se da como principio inspirador: derechos humanos,

¹⁴ Cuando finalizo este artículo aparece en *El País* (3 septiembre 2007) el reportaje de T. Bárbulo titulado “Uvas doradas y trabajo negro en Castilla-La Mancha” y subtítulo: “Los patronos de la mayor vendimia del mundo retan al Gobierno para que levante la moratoria sobre miles de trabajadores rumanos y búlgaros que acampan en 28 enclaves de la región”. En los días siguientes han aparecido numerosas informaciones sobre esta cuestión. Una primera reflexión sobre la noticia: entran en el primer plano de escenario hechos ligados a la “cuestión social”: lo laboral, las condiciones sociales, el Estado de bienestar y al papel regulador que tiene el Estado en la integración de los inmigrantes (en este caso rumanos, ciudadanos comunitarios con un período transitorio en cuanto al trabajo por cuenta ajena en España). “Viejas” cuestiones de ciudadanía laboral y social: el “viejo” (y recurrente) problema de la *igualdad* (o de la *redistribución*). Es esta una “amarga” vendimia de 2007 en Castilla-La Mancha que puede estropear los caldos manchegos: algunos empresarios (muchos de los pequeños han sido ellos mismos víctimas de las viejas prácticas de explotación características de la España de “charanga y pandereta” del “señorito” terrateniente que denunciara poéticamente Antonio Machado, con una vigencia generalizada hasta el final del franquismo) quieren a los inmigrantes porque los necesitan, pero los quieren con una concepción de la sociedad donde se puede explotar a los trabajadores, rebajar los salarios e incumplir las leyes y los convenios colectivos de trabajo. Conflictos (tradicionales) del capital y del trabajo en Castilla La Mancha en el siglo XXI que son los de la California en los años treinta del pasado siglo. Basta escuchar a Steinbeck (2007: 4-5): “... nos encontramos con una curiosa actitud hacia un colectivo que garantiza el éxito de nuestra agricultura. A los emigrantes los necesitamos y los odiamos. En cuanto llegan a un distrito, se topan con esa antipatía atávica del lugareño hacia el extraño, el forastero, con un odio que se repite desde los comienzos de la historia, desde la aldea más primitiva a nuestras granjas industriales. A los emigrantes se los odia por los siguientes motivos: porque son sucios e ignorantes, porque traen enfermedades, porque su presencia en una población obliga a un incremento de los efectivos policiales y del gasto escolar, y porque, si se constituyen en sindicatos, pueden llegar a negarse a trabajar y arruinar cosechas enteras. Nunca logran ser admitidos en la comunidad ni en la vida de la comunidad. Son auténticos vagabundos a los que se les niega el derecho a integrarse en las poblaciones que necesitan sus servicios”. Estas palabras, que (re)suenan tan actuales fueron escritas en 1936 por John Steinbeck sobre las migraciones en California en uno de los reportajes incluidos en *Los vagabundos de la cosecha* (*The Harvest Gypsies* en su título original en inglés, es decir, *Los gitanos de la cosecha*) y sobre los que luego escribiría su novela *Las uvas de la ira*, llevada al cine por John Ford en 1940.

Esta última aclaración y la referencia a los gitanos (y otros hechos y noticias de semanas anteriores lo han puesto de relieve) abre la otra dimensión, la cuestión étnica/cultural/nacional y los desafíos de las políticas de reconocimiento que hemos señalado en otras partes de este texto. Y la interrelación entre la (vieja) problemática de la redistribución y la (nueva) del reconocimiento.

el campo socio-económico, el campo socio-cultural y el campo participativo-político.

En el primero de ellos habría que señalar que la limitación fundamental del PECE se halla en una ausencia: la no (manifestación de la intención de proceder a la) modificación de algunos aspectos de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, en su redacción dada por la Leyes orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre y 14/2003 de 20 de noviembre, especial pero quizás no únicamente, respecto a los artículos que regulan la libertad de reunión y de manifestación y la libertad de asociación, de sindicación y de huelga, todos ellos recurridos ante el Tribunal Constitucional desde 2001. Es de esperar que la sentencia del Tribunal Constitucional venga próximamente a corregir esta situación.

En el campo socio-económico, (el campo más relevante –pero no único– desde el punto de vista de las políticas de redistribución), sin entrar a valorar el desarrollo del Estado de bienestar en los ámbitos clásicos (políticas transversales) y su relación con los inmigrantes, el PECE sí lleva a sus últimas consecuencias los principios de igualdad y de ciudadanía de que parte y pone en marcha dispositivos para hacer efectiva la igualdad de derechos de los inmigrantes con los españoles en ese campo, desarrollando acciones en los pilares básicos del Estado de bienestar como son la educación, el empleo, la salud, la vivienda y los servicios sociales, así como programas en otros campos de carácter transversal como mujer inmigrante, infancia y juventud o igualdad de trato. Falta que las administraciones y el conjunto de la sociedad española sigan por esa vía consolidando la igualdad de trato y la igualdad de oportunidades para todos.

En el campo socio-cultural (el terreno más específico –pero tampoco único– de las políticas de reconocimiento), aunque pueden señalarse programas y medidas importantes (como la inclusión de dinámicas interculturales en todas las áreas de intervención del Estado de bienestar, el reconocimiento de cualificaciones en el campo laboral, las políticas de igualdad de trato, el apoyo al movimiento asociativo de los inmigrantes y a la creación de espacios de encuentro, etc.), lo más relevante es que el PECE establece unos principios claros de hacia donde quiere (y, por tanto, hacia donde no quiere) que vaya la sociedad española. Al enunciar el prin-

cipio de “interculturalidad” como uno de los ejes de inspiración del PECE, apunta en la dirección de crear una sociedad inclusiva y plural muy alejada del modelo asimilacionista, que podría estar implícito en planteamientos anteriores, pero distante del modelo multiculturalista tradicional. Se aleja del primero porque hay una visión mucho más cosmopolita y dinámica del campo socio-cultural, incluyendo el religioso, y porque señala que se deben “respetar y valorar las distintas culturas que portan consigo las personas inmigrantes” y niega que el objetivo de la integración sea (y deba ser) “una simple asimilación a las pautas culturales dominantes entre la población española”. Pero se aleja también del multiculturalismo tradicional porque critica que se deban mantener “grupos culturales aislados entre sí” y que se deba mantener “una consideración ahistórica o acrítica de las culturas”. El PECE tiende a fomentar unos valores básicos compartidos y el respeto a unas normas comunes que sean formuladas desde el reconocimiento de la diversidad. El Plan parte de la pluralidad cultural (multiculturalidad) que ya existe en la sociedad española y el principio de interculturalidad “exige reconocer y respetar (estas) diferencias, pero busca la comunicación, el diálogo crítico, la interrelación y la interacción de personas pertenecientes a culturas diversas, sobre la base de unos valores básicos compartidos y del uso común de las lenguas oficiales existentes en España. El resultado de esta comunicación e interrelación es la producción de nuevas realidades culturales, en las que todos los individuos y grupos pueden resultar transformados y enriquecidos”. Esta práctica intercultural se justifica, además, en el mandato del artículo 9.2 de la Constitución Española. El “derecho a la diferencia pero sin diferencia de derechos” debe ser desarrollado en las prácticas cotidianas de las administraciones, de la sociedad civil organizada y de los ciudadanos, sean españoles o inmigrantes. En este campo no basta con garantizar derechos, es necesario el cambio de las prácticas sociales. El PECE puede definir (y define a grandes rasgos) el horizonte, el camino se construye, que debe seguir construyendo en las prácticas sociales.

En el campo participativo-político es donde el PECE podría haber dado más pasos adelante para ser coherente con los principios que lo inspiran explícitamente. El Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sobre el

PECI, aprobado en el Pleno de 5 de febrero de 2007¹⁵, hace las nueve observaciones siguientes respecto a la cuestión de la participación política. Algunas de ellas no son, evidentemente, aspectos que puedan ser incluidos en un Plan del Gobierno, pero sí sugerencias de líneas de actuación futura para las políticas de integración. El Foro:

1. Estima que España debería ratificar la Convención del Consejo de Europa sobre participación de los extranjeros en los asuntos públicos de ámbito local, de 5 de febrero de 1992, instrumento que entró en vigor el 1 de mayo de 1997.
2. Solicita que, de acuerdo al marco constitucional actual, se emprendan las acciones necesarias para proceder a la firma de Convenios Bilaterales que hagan posible el ejercicio del derecho al voto en las elecciones locales por parte de los extranjeros no comunitarios.
3. Sugiere que ha de darse prioridad a aquellos países de los que proceden los flujos más numerosos de inmigrantes.
4. Sugiere que, si se abre un proceso de reforma de la Constitución Española, el Gobierno considere la posibilidad de incluir la modificación del artículo 13.2 para eliminar la frase “atendiendo a criterios de reciprocidad”.
5. Considera que, en tanto no se proceda a efectuar estas reformas, debe consultarse al Consejo de Estado el significado y alcance del art. 13 de la Constitución Española y la amplitud de los términos “*pueda establecerse por tratado o ley*” y “*reciprocidad*” contenidos en dicha norma¹⁶.
6. Solicita que el Plan Estratégico incluya un programa que prevea la reforma del Código Civil para que se pueda solicitar la nacionalidad española por residencia cuando se acceda a la residencia permanente, es decir, cuando se haya residido de modo

continuado 5 años en España, conservando las excepciones más favorables contempladas en el Código Civil.

7. Solicita que se agilicen los trámites administrativos en las solicitudes de concesión de la nacionalidad española.
8. Opina, como ha hecho el Parlamento Europeo en el Cuarto Informe sobre la Ciudadanía de la Unión de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, que el reconocimiento de la ciudadanía de la Unión en función de la residencia debería ser el objetivo final de un proceso dinámico que convierta la Unión Europea en una verdadera comunidad política.
9. Sugiere que, en el marco del proceso de reforma del Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, el Gobierno español plantee la modificación del actual I.10 para que se reconozca la ciudadanía europea a los extranjeros residentes de larga duración.

Como puede verse, los planteamientos del Foro se mueven en la lógica de la ciudadanía por nacionalidad vigente en la Constitución Española, pero sin obviar la necesidad de ir abriendo el horizonte hacia una ciudadanía por residencia que permitiera incluir a los inmigrantes en una “verdadera comunidad política”, como dice el Parlamento Europeo.

El Dictamen del Foro ha señalado también algunas otras limitaciones del PECI que no son coherentes con los principios de igualdad, ciudadanía e interculturalidad que enuncia. Así, el Foro ha solicitado la adhesión de España a diversos convenios internacionales, como vienen reclamando distintas organizaciones nacionales e internacionales. La firma y ratificación por parte de España de estos acuerdos no llevaría consigo la exigencia de cambios normativos inasumibles y, sin embargo, estaría llena de un fuerte simbolismo en el campo de las políticas migratorias en la

¹⁵ El Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sobre el PECI puede verse en <http://www.mtas.es/migraciones/Integracion/IntegraInmigrantes/docs/Dictamen-PECI.pdf>.

¹⁶ Hay que poner de relieve la centralidad política de la reforma del art. 13.2 de la Constitución Española (CE) en la coyuntura política actual, cuando los partidos políticos están preparando sus programas electorales para las elecciones que (presumiblemente) tendrán lugar en marzo de 2008. Es posible que en la próxima legislatura se plantee una reforma de la CE con cinco puntos consultados por el Gobierno con el Consejo de Estado en la legislatura actual. Desde la perspectiva de la integración de los inmigrantes que se ha planteado en este artículo es urgente incluir en la agenda política (escrita y comprometida) la reforma del art. 13.2 de la CE como piden numerosas organizaciones y ha recordado el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. Si esta cuestión no se aborda ahora (de aquí a las próximas elecciones generales) y si se produce una reforma de la CE en la siguiente legislatura sin haberla incluido, nos encontraríamos en 2012 con el bloqueo constitucional actual para el reconocimiento efectivo del derecho de voto en las elecciones locales a los inmigrantes residentes en España. Y un horizonte oscuro en un aspecto fundamental para la integración de los inmigrantes en España.

dirección que señalan los cuatro principios del Año europeo de la igualdad para todos: derechos y representación, reconocimiento y respeto. Su firma y ratificación, además de consolidar unas políticas de integración proactivas y coherentes con la igualdad y la interculturalidad, serían instrumentos claves para la pedagogía que se debe hacer desde las políticas, los instrumentos más relevantes de políticas de sensibilización en este campo. Instrumentos de derecho pero también de definición política, de pedagogía y de nueva dinámica social. Algunos de esos acuerdos son los siguientes:

- La “Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares”, que fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 45/158 de 18 de diciembre de 1990 y entró en vigor el 1 de julio de 2003 tras la ratificación de los primeros veinte Estados.
- El Convenio 143 de la Organización Internacional del Trabajo sobre “Las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes”.
- Los Protocolos 4, 7 y 12 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.
- La Carta Social Europea Revisada, del Consejo de Europa de 3 de abril de 1996.

El *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010* supone un paso muy importante, entre otras razones, porque explicita, por primera vez en España, un marco político para la integración de y con los inmigrantes; porque formula unos principios políticos claros de carácter inclusivo; porque pone en marcha un conjunto coherente de dispositivos para avanzar en la integración; porque ofrece un marco de cooperación donde pueden participar todas las administraciones y la sociedad civil organizada; porque se ha elaborado con un fuerte compromiso de participación y consenso; porque incluye un presupuesto significativo. El reto ahora es ponerlo en práctica y que se siga avanzando en la dirección que señalan los tres principios que lo inspiran: la interculturalidad, la ciudadanía y la igualdad. Que se el Estado de bienestar en España desarrolle políticas fuertes de redistribución y de reconocimiento que incluyan a los inmigrantes y a las comunidades que forman. Políticas que permitan a todos los ciudadanos

que viven en España maximizar su capacidad de decidir y elegir libremente sobre sus vidas.

En un terreno más operativo, el PECCI debería ser capaz de crear y consolidar un *marco de cooperación* estable entre las distintas administraciones públicas y de las administraciones con la sociedad (civil organizada); siendo cierto que el nivel regional y local es fundamental en el campo de la integración de los inmigrantes, no lo es menos que necesita de un marco de referencia nacional (estatal) que impulse, de coherencia y refuerce las actuaciones del resto de las administraciones y de la sociedad. Dentro de esa cooperación entre administraciones, el nivel de las Comunidades Autónomas es fundamental.

6. LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN EN ESPAÑA

Las políticas de integración deben tener una dimensión territorial, al menos por dos tipos de razones: en primer lugar, porque las Comunidades Autónomas tienen competencias en ámbitos fundamentales de las políticas redistributivas del Estado de bienestar como educación, empleo, vivienda, salud, servicios sociales y cultura; y, en segundo lugar, porque el mosaico migratorio se viste de colores distintos según Comunidades Autónomas (y se podría seguir el razonamiento a nivel comarcal, municipal y de distritos y barrios, para apuntar cómo hay que ir adaptando políticas generales a realidades parcialmente diferentes). Este monográfico de *Política y Sociedad* pone de relieve el segundo hecho y la diversidad regional de la inmigración en España. Y lo hace recordando numerosas investigaciones que se están desarrollando en muchos lugares de España. Pocas veces estos estudios se llevan a cabo con una dimensión explícitamente comparativa, como es el caso de Solé e Izquierdo (2005) que, con el título clarificador de “integraciones diferenciadas”, analizan las migraciones en Cataluña, Galicia y Andalucía. La más de las veces son estudios o monografías que analizan la cuestión migratoria en una Comunidad Autónoma. Realizados desde los Consejos Económicos y Sociales (por ejemplo, en CES de Castilla y León 2006), por encargo del Gobierno regional (como en Laparra 2005 para Navarra), a iniciativa de los sindicatos (como AAVV 2004 para Castilla y León o CCOO

Castilla-La Mancha 2004 para la comunidad manchega) o de organizaciones sociales (como el caso de IVIE 2007 para la Comunidad Valenciana). Otras veces son trabajos académicos pero con un enfoque regional: por ejemplo, Lapparra (2003) para Navarra, Gómez Gil (2003) para Alicante, Pedreño y Hernández (2005) para Murcia o Colectivo IOE (sf) para la Comunidad Valenciana. Como puede verse en la bibliografía de los distintos artículos de este monográfico, son numerosos los trabajos de distinto signo y con enfoques y metodologías diferentes que se están llevando a cabo sobre la diversidad migratoria en la geografía española.

Puede prestarse a confusión iniciar la discusión sobre el reparto competencial en materia de integración de los inmigrantes por la lectura del art. 149.1.2 de la Constitución Española que incluye “nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo” entre las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva. Porque todas las Comunidades Autónomas tienen títulos competenciales en servicios públicos como educación, empleo, vivienda, salud, servicios sociales y cultura y todos ellos son aspectos fundamentales en los procesos de integración de los inmigrantes, tanto para llevar a cabo políticas de redistribución como políticas de reconocimiento. Y en la posible discusión hay que recordar la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 71/1982) sobre la preferencia del título competencial específico sobre el genérico. Aunque no sea éste un criterio absoluto, “los títulos autonómicos sobre educación, sanidad, asistencia social, vivienda, etc. se imponen sobre el genérico del Estado sobre inmigración, del art. 149.1.2 CE” (Montilla 2007: 4). Por su parte, la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reconoce estas competencias autonómicas (y las de las corporaciones locales) al crear el Consejo Superior de Política de Inmigración “para asegurar la adecuada coordinación de las actuaciones de las administraciones públicas con competencia sobre la integración de los inmigrantes” (art. 68). “En consecuencia, hemos asistido hasta aquí a una situación ciertamente paradójica. Formalmente, la inmigración era competencia estatal,

pero las actuaciones esenciales de uno de los pilares básicos de la política migratoria, el proceso de integración, son efectuadas por las CCAA en ejercicio de sus competencias sectoriales (...) en la práctica se ha configurado un modelo de distribución competencial que carecía de referencia formal, incluso jurisprudencial” (*ibid.*). Esta situación no ha cambiado con las reformas de los Estatutos de autonomía (que se han llamado de segunda generación), especialmente el catalán y el andaluz, pero sí se ha clarificado normativamente¹⁷.

Sin disputas competenciales significativas, las Comunidades Autónomas vienen desarrollando políticas orientadas específicamente a la “integración de los inmigrantes”. Y lo han hecho en muchos casos a través de planes específicos de actuación que, además, de incluir sus actuaciones universalistas o específicas en los grandes campos del Estado de bienestar, han abordado a veces otros ámbitos como la sensibilización, la participación de inmigrantes o la cooperación al desarrollo con los países de origen de los inmigrantes. Cataluña fue la primera Comunidad Autónoma que aprobó un “Plan de inmigración” en 1993. Pero es en torno al año 2000, cuando se inicia lo que hemos calificado como tercera etapa de la construcción de la España inmigrante, cuando comenzó este proceso de aprobación de planes por parte de las Comunidades Autónomas para favorecer el proceso de integración de los inmigrantes. Hasta 2007 los planes aprobados han sido los siguientes:

Andalucía:

- I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004.
- II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2009.

Aragón:

- Plan Integral para la Inmigración en Aragón 2004.

Baleares:

- Plan Integral de atención a la Inmigración de las Illes Balears 2001-2004.
- II Plan Integral de atención a la Inmigración de las Illes Balears 2005-2007.

Canarias:

¹⁷ Dejamos al margen otras cuestiones competenciales de la gestión de los flujos migratorios, del contingente y de los permisos de trabajo iniciales que no tienen que ver directamente con las políticas de integración.

- Plan Canario para la Inmigración 2002-2004.
- II Plan Canario para la Inmigración 2005-2006.
- Cantabria:
 - Plan de Interculturalidad 2005.
- Castilla y León:
 - Plan Integral de Inmigración en Castilla y León 2005-2009.
- Castilla-La Mancha:
 - Plan Regional para la integración laboral de los inmigrantes en Castilla-La Mancha.
- Cataluña:
 - I Pla interdepartamental d'immigració 1993-2000;
 - II Pla interdepartamental d'immigració 2001-2004;
 - Pla de ciutadania i immigració 2005-2008.
- Madrid:
 - Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2001-2003;
 - II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2008
- Murcia:
 - Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004.
 - II Plan de Integración Social de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2005-2007.
- Navarra:
 - Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante 2002-2006.
- País Vasco:
 - Plan Vasco de Inmigración 2003-2005.
- La Rioja:
 - I Plan Integral de Inmigración de La Rioja 2004-2007.

La mayoría de estos planes tienen un carácter general y abordan muchos de los ámbitos en los que se plantean los desafíos fundamentales ligados a la cuestión migratoria: acogida, educación, empleo y formación, salud, vivienda, servicios sociales, sensibilización, asesoramiento jurídico y cooperación al desarrollo. Algunos planes se han elaborado como un catálogo ordenado de los recursos ya existentes a los que pueden acceder las personas inmigrantes, aunque no sean específicos para ellas. Otros, sin embargo, se han concebido para incluir la problemática de la inmigración dentro de las líneas de intervención de las políticas públicas (véase Bonino y otros 2003 y Martínez de Lizarrondo 2006).

En los planes autonómicos suele reconocerse el carácter bidireccional de los procesos de inte-

gración, lo que se plasma en la adopción de medidas dirigidas tanto a la población inmigrada, como a la sociedad receptora. De ahí la importancia que tienen acciones de sensibilización como la promoción de la interculturalidad, la lucha contra la discriminación, el racismo o la xenofobia, pero también la adaptación de la sociedad a las necesidades de una población más diversa. En ello coinciden con la práctica más habitual en los Estados miembros de la Unión Europea, como señala la Comisión, en el “Informe de síntesis sobre las políticas nacionales de integración” incluido como anexo en la Comunicación COM (2003) 336. Como ha puesto de relieve el PECCI, estos planes de las Comunidades Autónomas han ido formando una doctrina de reconocimiento de derechos sociales de las personas inmigradas, a partir de una serie de principios generalmente compartidos, aunque a veces sean definidos de manera distinta y con algunas ambigüedades, que cabría sintetizar del modo siguiente: la igualdad, entendida como equiparación de derechos, deberes y oportunidades de ciudadanos y ciudadanas inmigrantes y autóctonos; la integralidad, esto es, el tratamiento integrado del conjunto de aspectos y campos que pueden afectar a la integración de los inmigrantes; la transversalidad, entendida como incorporación de las cuestiones ligadas a la integración a todas las políticas públicas relevantes; la normalización, entendida como la inclusión de los inmigrantes en los sistemas generales de servicios que el Estado de bienestar presta a la ciudadanía; la interculturalidad, definida de distintas maneras, pero que implica la consideración de la diversidad cultural dentro de las políticas públicas. Los planes más recientes, tanto autonómicos como municipales, han ido introduciendo con fuerza el concepto de ciudadanía entendida, en la estela de los planteamientos de la Comisión Europea, como una ciudadanía plural y cívica. Lo ha hecho con especial fuerza el Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 de la Generalitat de Cataluña.

Se puede decir, como hace el PECCI, que “tomados en su conjunto, el desarrollo de todos estos planes y medidas ha ido formando un acervo común, en paralelo a los desarrollos de la Unión Europea sobre la integración de las personas inmigradas, ha propiciado la toma en consideración del hecho migratorio en las políticas de carácter general de cada Comunidad Autónoma y ha ido consolidando, sobre todo en aquéllas que

cuentan con mayor presencia de población inmigrada, tanto prácticas administrativas de intervención social, como la existencia de organismos de gestión y de participación en el diseño y ejecución de las políticas de integración, tales como los Foros para la integración de los inmigrantes”.

En los Presupuestos Generales del Estado de 2005 se aprobó un Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y al Refuerzo Educativo. Ese fondo está destinado de modo prácticamente total a las Comunidades Autónomas y, a través de ellas, una gran parte a los ayuntamientos. Ese Fondo comenzó con una dotación de 120 M² para el año 2005 (60% destinado a Acogida e Integración y el 40% a Refuerzo Educativo) y el 50% del mismo debía destinarse a Ayuntamientos y con cuantías algo mayores se ha reproducido en los años siguientes. El Fondo se ha gestionado a través de Convenios entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en base a principios de subsidiaridad, respetando el ámbito competencial en relación con la integración de inmigrantes; complementariedad y de cooperación interinstitucional entre las tres administraciones. Las pautas de gestión del Fondo han sido sometidas al Consejo Superior de Política de Inmigración y aprobadas por Consejo de Ministros. Las líneas de actuación del Fondo han ido evolucionando con los años hasta confluir en 2007 con los ejes de actuación que se establecen en el PECEI.

Se pueden señalar algunas posibles líneas de actuación en el campo de la integración de los inmigrantes desde esta perspectiva de colaboración entre la Administración General del estado y las Comunidades Autónomas (y las corporaciones locales):

1. Hacer del Consejo Superior de Política de Inmigración una auténtica Conferencia sectorial de concertación territorial de políticas de inmigración y de integración de los inmigrantes;
2. Favorecer las réplicas del PECEI sobre los futuros planes de las Comunidades Autónomas (y de los ayuntamientos). En ese sentido los convenios de gestión del Fondo de Apoyo deberían ser un instrumento no burocrático de co-diseño de políticas. Además, como ha señalado el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes en su Dictamen sobre el PECEI, “en los programas que se desarrollen entre la Administración General del Estado y las Comu-

nidades Autónomas al amparo de este Plan, los recursos empleados resulten de una cofinanciación efectiva por parte de las administraciones”. En el mismo Dictamen se plantea que “los Gobiernos locales deberían disponer de las competencias y los recursos necesarios para llevar a cabo de modo eficaz la integración de los inmigrantes en sus municipios” y que “debería garantizarse la participación de los Ayuntamientos en la suscripción de los Acuerdos entre el Gobierno y cada Comunidad Autónoma en la asignación del Fondo de Apoyo”.

3. Establecer cauces que hagan posible la participación en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas y planes de integración de las Comunidades Autónomas (y Corporaciones Locales) de todos los sujetos e instituciones implicadas: asociaciones de inmigrantes, asociaciones que trabajan con los inmigrantes, asociaciones de la sociedad civil, agentes sociales.

7. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Un “pánico moral” (Vasta 2007) sobre la inmigración y la diversidad étnica y religiosa recorre en la actualidad muchas regiones de inmigración en Europa y en el mundo. Se extiende la sensación de que los enfoques pluralistas o multiculturales que buscan la inclusión de y con los inmigrantes han fracasado y que esto ocurre en gran medida por culpa de los inmigrantes mismos. Desde esa perspectiva se ha ido imponiendo el marco con que se aborda la “cuestión migratoria” en muchos países.

En este artículo se ha hecho un planteamiento contra estas corrientes: contra las que defienden (o practican) un repliegue de los dispositivos del Estado de bienestar; contra las que mantienen una concepción unilateral de la integración y que echan sobre las espaldas de los inmigrantes la responsabilidad de su inserción en la sociedad; contra las que tienden a ignorar la importancia de las desigualdades sociales, sean de clase o basadas en la etnicidad o el género; contra los que olvidan las relaciones entre las políticas de inmigración y las de integración y la necesidad de que aquellas sean realistas e incor-

poren una visión no instrumentalista de las migraciones; contra los discursos que acentúan la necesidad de que los inmigrantes abandonen sus costumbres y sus culturas y se asimilen a las nuestras; contra las prácticas de elaborar políticas sin contar con los ciudadanos a los que van dirigidas, sean inmigrantes o autóctonos.

Algunos de los planteamientos que se han defendido tendrán serias dificultades en salir adelante porque chocan con políticas que representan una cierta ortodoxia (entre neoliberal en lo económico y social y asimilacionista en lo cultural y político). En una época en la que se prima (los mercados lo hacen en el corto plazo) un encogimiento del Estado de bienestar, es difícil que las políticas de redistribución logren que las instituciones del Estado de bienestar se adapten cuantitativamente lo necesario para incorporar las desafíos que plantea el principio de igualdad pensado desde el campo de la inmigración. Los movimientos sociales tienen mucho que decir en las luchas por la expansión de los derechos sociales y económicos, por la “extensión de la ciudadanía a las clases bajas” (Bendix), parte fundamental de las cuales lo constituyen los inmigrantes.

En una época donde se difunde una concepción unidireccional de la integración, en la que la carga de la prueba de la “asimilación” (que se

les pide) recae sobre los inmigrantes, es difícil avanzar en la construcción de políticas de reconocimiento; pero hay que seguir insistiendo en que la interculturalidad debe formar parte de la vida cotidiana, que hay que asumir la memoria de los recién llegados y, así, transformar la “nuestra”, que hay que “interiorizar la diferencia” (Bauböck 1996) y adaptar cualitativamente las estructuras públicas; y que nada de esto es posible realizarlo adecuadamente sin derechos efectivos de participación en el espacio político, sin que los inmigrantes puedan participar activamente en los procesos de deliberación y de toma de decisiones de la que ya es su sociedad y sin el reconocimiento del derecho de voto.

Espero que no sea vano terminar con el final de *Sobre la paz perpetua* de Kant, con quien habíamos empezado:

“Si es un deber, y al mismo tiempo una esperanza, el que contribuyamos todos a realizar un estado de derecho público universal, aunque sólo sea en aproximación progresiva, la idea de la ‘paz perpetua’ (...) no es una fantasía vana, sino un problema que hay que ir resolviendo poco a poco, acercándonos con la mayor rapidez al fin apetecido, ya que el movimiento del progreso ha de ser, en lo futuro, más rápido y eficaz que en el pasado”.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (2004): *Voces escondidas. Realidad socioeconómica y laboral de la población inmigrantes en Castilla y León*, Valencia, Germanía.
- ALONSO, L. E. (1999): *Trabajo y ciudadanía. Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial*, Madrid, Trotta.
- ALONSO, L. E. (2007): *La crisis de la ciudadanía laboral*, Barcelona, Anthropos.
- ARANGO, J. (1985): “Las leyes de las migraciones de E. G. Ravenstein, cien años después”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 32, octubre-diciembre: 7-26.
- ARANGO, J. (2005): “Nuevos retos y perspectivas para la política de inmigración europea”, en AA.VV., *Cinco Años después de Tampere*, Barcelona, Fundació CIDOB: 151- 156.
- ARANGO, J. (2006): “Europa y la inmigración: una relación difícil”, en Cristina Blanco (ed.), *Migraciones. Nuevas movi- lidades en un mundo en movimiento*, Barcelona, Anthropos: 91-111.
- BAUBÖCK, R. (1996): “Social and cultural integration in a civil society”, en R. Bauböck, A. Heller and A. R. Zolberg (eds.) *The Challenge of Diversity: Integration and Pluralism in Societies of Immigration*, Aldershot, Avebury.
- BAUBÖCK, R. (2007): “¿Quines son los ciudadanos de Europa?”, *Vanguardia Dossier*, nº 22, enero-marzo: 95-99 (Monográfico “Inmigrantes. El continente móvil”).
- BAUMANN, G. (2001): *El enigma multicultural. Un replanteamiento de las identidades nacionales, étnicas y religiosas*, Barcelona, Paidós.
- BENDIX, R. (1974): *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires, Amorrortu.
- BLANCO, C. (1993): *La integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- BLANCO, C. (2000): *Las migraciones contemporáneas*, Madrid, Alianza.
- BONINO, C. y otros (2003): *Los planes de las Comunidades Autónomas para la integración social de las personas inmi- grantes*, Madrid, CCOO.
- CACHÓN, L. (1995): “Estado de bienestar y capitalismo avanzado”, en J. Benedicto y M. L. Morán, *Sociedad y Política. Temas de sociología política*, Madrid, Alianza: 187-221.

- CACHÓN, L. (2002): "La formación de la 'España inmigrante': mercado y ciudadanía", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 97, enero-marzo: 95-126.
- CACHÓN, L. (2003): "Discriminación en el trabajo de las personas inmigradas y lucha contra la discriminación", en *La discriminación racial. Propuestas para una legislación antidiscriminatoria en España*, Barcelona, Icaria: 39-101.
- CACHÓN, L. (2007a): "La inmigración y el mercado de trabajo en la Unión Europea", *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 36: 77-106.
- CACHÓN, L. (2007b): "El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010", en AJA, E. y ARANGO, J., *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración*, Barcelona, CIDOB, 2007: 246-266.
- CASTLES, S. y MILLAR, M. (2003): *The age of migration. International population movements in the modern world*, Houndmills, Palgrave Macmillan.
- CASTLES, S., KORAC, M., VASTA, E. and VERTOVEC, S. (2003): *Integration: Mapping the Field*, Londres, Home Office.
- CCOO CASTILLA-LA MANCHA (2004): *La inmigración en Castilla-La Mancha. Una radiografía en 2003*, Albacete, Altabán.
- CES DE CASTILLA Y LEÓN (2006): *La inmigración en Castilla y León tras los procesos de regularización: aspectos poblacionales y jurídicos*, Valladolid, CESCYL.
- COLECTIVO IOE (sf): "Igual de seres humanos". *Historias de inserción de migrantes con problemas en la Comunidad Valenciana*, Valencia, CEIM.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2002): *Inmigración, asilo e integración social*, Bruselas, Comunidades Europeas.
- DAHRENDORF, R. (1990): *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*, Madrid, Mondadori.
- FRASER, N. (2001): "Redistribución, reconocimiento y participación: hacia un concepto integrado de justicia", UNESCO, *Informe mundial sobre la cultura. Diversidad cultural, conflicto y pluralismo*, Madrid, Ed. UNESCO y Mundi-Prensa: 46-57.
- GIMÉNEZ, C. (1993): "¿Qué entendemos por integración de los inmigrantes? Una propuesta conceptualizada", *Entreculturas*.
- GIMÉNEZ, C. (2003): *Qué es la inmigración*, Barcelona, RBA.
- GÓMEZ Gil, C. (2003): *La inmigración en Alicante y algunas de sus paradojas*, Alicante, Universidad de Alicante.
- GÓMEZ, P., BARBOSA, F. LÓPEZ, D. y MARTÍNEZ, A. (2005): "La integración de los inmigrantes: conceptualización y análisis", *Puntos de vista*, nº 3: 7-29.
- GUILD E. (2007): "La Unión Europea y los límites de la soberanía", *Vanguardia Dossier*, nº 22, enero-marzo: 84-88 (Monográfico "Inmigrantes. El continente móvil").
- HABERMAS, J. (1977): *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu.
- HABERMAS, J. (1981): *La reconstrucción del materialismo histórico*, Madrid, Taurus
- HAMMAR, T. y LITHMAN, Y. G. (1989): "La integración de los migrantes: experiencias, conceptos y políticas", OCDE, *El futuro de las migraciones*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: 347-385.
- HEGEL, G.F.W. (1968): *Filosofía del Derecho*, Buenos Aires, Claridad.
- HELD, D. (1997): "Ciudadanía y autonomía", *La política*, nº 3, Octubre: 41-67.
- HERRERA, E. (1994): "Reflexiones en torno al concepto de integración en la sociología de la inmigración", *Revista Papers*, nº 43: 71-76
- IVIE (2007): *Radiografía de las migraciones en la Comunidad Valenciana. Diciembre de 2006*, Valencia, IVIE, CEIM y Bancaja.
- KYMLICKA, W. y NORMAN, W. (1997): "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", *La política*, nº 3, Octubre: 5-39
- LAPARRA, M. (coord.) (2005): *El impacto de la inmigración en una sociedad que se transforma*, Pamplona, Gobierno de Navarra.
- LAPARRA, M. (ed.) (2003): *Extranjeros en el purgatorio. Integración social de los inmigrantes en el espacio local*, Barcelona, Bellaterra.
- LAPARRA, M. y MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A. (2003): "Integración y políticas de integración", en M. Laparra (ed.), *Extranjeros en el purgatorio. Integración social de los inmigrantes en el ámbito local*, Barcelona, Bellaterra.
- LEÓN DE ARANO, F. (2007): "Náufragos", *El País domingo*, 26 agosto.
- LÓPEZ PIETSCH, P. (2007): "La política de integración de los inmigrantes de la Unión Europea", *Migraciones*, nº 22: 221-256.
- LÓPEZ SALA, A. (2005): *Inmigrantes y estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, Barcelona, Anthropos.
- LUCAS, J. de (2002): "Una oportunidad perdida para la política de inmigración. La contrarreforma de la Ley 8/2000 en España", en J. de Lucas y otros, *Inmigrantes: una aproximación jurídica a sus derechos*, Valencia, Germanía, pp.33-56.
- LUCAS, J. de (2003): *Globalización e identidades. Claves políticas y jurídicas*, Barcelona, Icaria.

- MALGESINI, G. y GIMÉNEZ, C. (1997): *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*, Madrid, La cueva del oso.
- MARTÍNEZ DE LIZARRONDO (2006): “¿Un modelo español de integración de inmigrantes?: una mirada a los planes de las Comunidades Autónomas”, Comunicación Congreso Internacional “Migraciones y políticas social en Europa, Pamplona, 8-10 junio 2006.
- MARTINIELLO, M. (2007): “Integración y diversidad en una Europa multicultural”, *Vanguardia Dossier*, nº 22, enero-marzo: 78-83 (Monográfico “*Inmigrantes. El continente móvil*”).
- MEZZADRA, S. (2005): *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*, Madrid, Traficantes de sueños.
- MILLER, D. (1997): “Ciudadanía y pluralismo”, *La política*, nº 3, octubre: 69-92.
- MONTILLA, J. A. (2006): “Inmigración y Comunidades Autónomas”, en AJA, E. y ARANGO, J. (ed.), *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica, 1985-2004*, Barcelona, Fundación CIDOB: 339-367.
- MONTILLA, J. A. (2007): *Distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, CEPC (en prensa)
- OVEJERO, F. (1997): “Tres ciudadanos y el bienestar” *La política*, nº 3, Octubre: 93-116.
- PEDREÑO, A. y HERNÁNDEZ, M. (coord.) (2005): *La condición inmigrante. Exploraciones e investigaciones desde la región de Murcia*. Murcia, Universidad de Murcia.
- PENNINX, R. (2004): “Integration of Migrants: economic, social, cultural and political dimensions”, Paper en *European Population Forum 2004: Population Challenges and Policy Responses*, Ginebra.
- REA, A. y TRIPIER, M. (2003): *Sociologie de l’immigration*, Paris, La Découverte.
- RIBAS, N. (2004): *Una invitación a la sociología de las migraciones*, Barcelona, Bellaterra.
- RICHARD, J.-L. y TRIPIER, M. (2002): “Quelle intégration? Synthèse introductive”, en F. Héran y otros, *Immigration, marché du travail, intégration*, París, La Documentation Française: 285-295.
- SANTAMARÍA, E. (2002): *La incógnita del extraño. Una aproximación a la significación sociológica de la ‘inmigración no comunitaria’*, Barcelona, Anthropos.
- SASSEN, S. (2003): *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Madrid, Los traficantes de sueños.
- SAYAD, A. (1999): *La double absence. Des illusions de l’émigré aux souffrances de l’immigré*, París, Seuil.
- SCHIERUP, C.-U. (2007): “El atolladero europeo”, *Vanguardia Dossier*, nº 22, enero-marzo: 100-105 (Monográfico “*Inmigrantes. El continente móvil*”).
- SEN, A. (2007): *Identidad y violencia. La ilusión del destino*, Buenos Aires, Katz.
- SIMMEL, G. (1977): “Digresión sobre el extranjero”, en *Sociología. Estudios sobre las formas de socialización*, Madrid, Revista de Occidente, pp. 716-722.
- SOLÉ, C. e IZQUIERDO, A. (coords.) (2005): *Integraciones diferenciadas. Migraciones en Cataluña, Galicia y Andalucía*, Barcelona, Anthropos.
- SOLÉ, C., ALCALDE, R., PONT, J., LURBE, K. y PARELLA, S. (2002): “El concepto de integración desde la sociología de las migraciones”, *Migraciones*, nº 12, Diciembre: 9-41.
- STEINBECK, J (2007): *Los vagabundos de la cosecha*, Barcelona, Libros del Asteroide (Prólogo de Eduardo Jordá y fotografías de Dorothea Lange).
- SUÁREZ, L. (2005): “Ciudadanía y migración: ¿oximorón?”, *Puntos de vista*, nº 4, diciembre: 29-49.
- THOMAS, W. I. y ZNANIECKI, F. (2004): *El campesino polaco en Europa y en América*, Madrid, CIS (Edición de Juan Zarco).
- VASTA, E. (2007): *Accommodating diversity: why current critiques of multiculturalism miss the point*, Centre on Migration, Policy and Society (University of Oxford), Working Paper nº 53.
- WEBER, M. (1983): *La ética protestante y el desarrollo del capitalismo*, en *Ensayos sobre sociología de la religión*, Madrid, Taurus.
- WIEVIORKA, M. (1998): *Le racisme, une introduction*, París, La Découverte.
- ZAPATA, R. (2002): *El turno de los inmigrantes. Esferas de justicia y políticas de acomodación*, Madrid, IMSERSO.
- ZAPATA, R. (2004): *Multiculturalidad e inmigración*, Madrid, Síntesis.
- ZAPATA, R. (2005): “Una nueva ‘filosofía’ de la UE: tradición versus innovación en la propuesta de ciudadanía cívica”, en AA.VV., *Cinco Años después de Tampere*, Barcelona, Fundació CIDOB: 61-78.
- ZOLO, D. (1997): “La ciudadanía en la era poscomunista”, *La política*, nº 3, Octubre: 117-131.