

**Jan Niessen, M.<sup>a</sup> José Peiró  
y Yongmi Schibel**

**Civic citizenship and immigrant  
inclusion.  
A guide for the implementation  
of civic citizenship policies**

(Bruselas, Migration Policy Group, 2005)

I. ¿Qué políticas de integración están desarrollando los países de nuestro entorno europeo? ¿Cómo se sitúa España en comparación con dichos países? ¿Qué políticas son necesarias para mejorar la integración de la población inmigrada y en qué medida son aplicadas? A estas preguntas da respuesta el *Índice Europeo de Ciudadanía Cívica e Inclusión*, presentado por primera vez en 2005.

El *Índice Europeo* ha sido diseñado por un equipo de investigadores coordinados por Andrew Geddes, profesor de la Universidad de Sheffield, y Jan Niessen, director de la organización independiente *Migration Policy Group*, con sede en Bruselas, para comparar las políticas de integración de la población inmigrada aplicadas en la Unión Europea e identificar los elementos más positivos y los aspectos más necesitados de refuerzo de estas políticas. La iniciativa ha contado con el respaldo técnico del *Europe in the World Center* de la Universidad de Liverpool y de la organización *Migration Policy Group*, y ha sido desarrollada bajo el patrocinio del *British Council* y de las fundaciones *Barrow-Cadbury Charitable Trust* y *Joseph Rowntree Charitable Trust*.

Para hacer posible esta comparación, el *Índice* evalúa las normas jurídicas y políticas de los diferentes Estados europeos, partiendo de un marco normativo integrado por cinco áreas fundamentales para la integración de la población inmigrada: a) la inserción laboral; b) la reagrupación familiar; c) el estatus de residente de larga duración; d) el régimen de naturalización, es decir, de adquisición de la nacionalidad, y e) las políticas y medidas de lucha contra la discriminación. Una serie de indicadores específicos desarrollados para cada una de estas cinco áreas permiten valorar y contrastar el estado de la cuestión en los quince (antiguos) Estados de la Unión Europea. A su vez, expertos en inmigración de cada uno de los Estados aportan los datos que sirven de sustrato a cada uno de los indicadores.

Tras una parte introductoria en la que se justifica este marco normativo y se explica la metodología empleada, el estudio recoge las conclusiones principales que se desprenden del análisis comparado, así como los resultados obtenidos en las distintas áreas e indicadores por cada uno de los Estados. Por último, en el anexo se exponen los indicadores utilizados para cada una de las áreas y los distintos subapartados que debieron cumplimentar los expertos consultados.

II. Los autores del *Índice Europeo* señalan en la introducción que «ha sido desarrollado con el fin de llenar un vacío en el conocimiento sobre políticas de ciudadanía e inclusión a nivel europeo», y el apartado de conclusiones arranca lamentando «la insuficiencia de la información estadística disponible para evaluar el grado de inclusión de la población inmigrada en la Unión

Europea». Es precisamente esta constatación, difícilmente controvertible, la que confiere todo su valor a la iniciativa de elaborar este *Índice Europeo*. Porque, en efecto, cualquier valoración no teñida de voluntarismo de la actual política europea de inmigración y de integración tiene que concluir que se halla, en el mejor de los casos, en estado embrionario, y que lo propio sucede con los instrumentos de conocimiento y de gestión de los que se ha dotado hasta el momento la Unión Europea. No deja de ser paradójico que una de las tareas que supera de manera ostensible la capacidad reguladora del Estado y reclama, por tanto, una acción decidida de las instituciones comunitarias presente un balance tan menesteroso.

Y no por falta de conciencia, por cierto. Desde el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de octubre de 1999, en Tampere, se vienen sucediendo las declaraciones de la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeos en el sentido de que resulta imprescindible desarrollar una política común de inmigración y de que hay que reforzar las políticas públicas dirigidas a la integración, tanto en el ámbito de los Estados como de la propia Unión Europea. Pero hasta el momento no se ha logrado trascender el plano de la retórica. El programa de La Haya (2004), que cinco años después de Tampere estaba llamado a dar un nuevo impulso a las políticas europeas, es tan parco que hace parecer audaces las intenciones programáticas aseveradas en 1999 acerca del desarrollo de una política común de inmigración. Y ello si entendemos por tal la gestión de los flujos migratorios hacia Europa. Porque si atendemos a las medidas adoptadas a escala europea en materia de integración, la producción es aún más limitada y no va

más allá del intercambio de información y experiencias y de la aprobación de unos *Principios Básicos Comunes sobre Integración* de carácter no vinculante. La dotación de un Fondo Europeo de Integración para el período 2007-2013, un instrumento financiero destinado a reforzar las políticas de integración nacionales, supondrá, con todo, un cierto avance.

Probablemente, el estado de subdesarrollo en que se halla la política de inmigración europea sea el producto de dos factores relacionados: en primer lugar, de la importancia que confieren a la *cuestión inmigratoria* todas las sociedades europeas, importancia directamente proporcional a las inseguridades identitarias que provoca y los miedos sociales que moviliza; en segundo lugar, de la consiguiente trascendencia electoral de los mensajes partidistas en torno a la inmigración. Un tema electoralmente tan sensible, un tema que puede servir para decantar unas elecciones, no es para dejarlo realmente, más allá de las concesiones a la retórica, en manos de instituciones lejanas y difíciles de controlar. Por cierto que también en esta clave interna, y no en una hipotética clave de intereses europeos comunes, hay que leer las críticas a la política de inmigración española más reciente. Lo que preocupa a los gobiernos de algunos países no es que personas inmigrantes, una vez regularizadas en España, puedan trasladarse a su territorio —el título de residente en España no autoriza a establecerse y trabajar en otros países—, sino que el discurso interno de «mano dura» con los inmigrantes en situación irregular se ve debilitado en la medida en que existen planteamientos alternativos que demuestran que «otra política es posible». Por tanto, no hemos logrado toda-

vía elevar el debate al plano europeo, los debates son estrictamente nacionales y los argumentos y reproches formulados sólo son comprensibles en clave interna.

Ahora bien, si la política de inmigración, a pesar de su dimensión inexorablemente europea y aun mundial, se encuentra rehén de los intereses electorales nacionales, ¿qué beneficios o avances cabe esperar de la acción en el ámbito de la Unión Europea? Pues precisamente el tipo de contribución al que apunta el *Índice Europeo de Ciudadanía e Inclusión*: el conocimiento preciso de las políticas de integración desarrolladas en cada Estado, la comparación entre ellas, la generalización de aquellas que se revelen como más eficaces y la identificación de las insuficiencias más llamativas. En el mejor de los casos, se podría producir así una cierta convergencia espontánea de las políticas públicas nacionales. Y ya no estaría tan lejana una auténtica política europea de integración.

Con buen criterio, los autores del estudio abogan a estos efectos por desarrollar el llamado *método abierto de coordinación*, que se ha revelado como eficaz en ámbitos como las políticas de empleo y de inclusión social, en particular para avanzar en la consecución de los *objetivos de Lisboa*. Consiste en acordar una serie de objetivos comunes a todos y establecer indicadores para medir el grado de su consecución, dejando a cada Estado libertad para decidir los medios a través de los cuales quiere alcanzar los objetivos fijados. Para las políticas de integración, la aplicación de este *método abierto de coordinación* podría articularse bien incorporando las cuestiones relativas a la integración al marco de los planes de inclusión so-

cial, bien instaurando un marco específico. Instrumentos de este método como son el establecimiento de metas de referencia (*benchmarking*), la evaluación de grupo (*peer evaluation*), la identificación y la transferencia de buenas prácticas y el acuerdo común sobre objetivos en materia social se han revelado como útiles para orientar y ejercer una cierta presión sobre los decisores públicos nacionales para el logro de metas concretas. Sólo falta que los gobiernos de los distintos Estados de la Unión Europea quieran dar ese paso adelante y aplicar este método de coordinación. Hasta el momento, se resisten incluso a este tímido avance.

Mientras tanto, bien está que la sociedad civil vaya por delante y ofrezca instrumentos de análisis como el presente *Índice*. Una objeción nada más cabría formular al estudio, en línea de principio: se concentra casi exclusivamente en el plano normativo, en el de las normas y regulaciones estatales que inciden en la integración de la población inmigrada, como las relativas a la reagrupación familiar o al estatuto de residente de larga duración. En cambio, no mide el grado de integración efectiva. Los autores son bien conscientes de ello cuando señalan que «el Índice no establece ninguna relación causal entre las políticas implementadas y las condiciones reales de vida de los inmigrantes», puesto que «dichas condiciones dependen de muchos otros factores», y recuerdan que «el Índice valorará la adopción (o no) de políticas y medidas, no la eficacia de las mismas. No refleja, por tanto, en qué medida los inmigrantes están integrados en las economías y sociedades europeas».

Así las cosas, una excelente puntuación obtenida por un determinado país en la mayoría de

los indicadores es teóricamente compatible con la existencia de graves problemas de integración de la población inmigrada y, a la inversa, una puntuación baja no excluye que los niveles de integración puedan ser satisfactorios. Dicho de otro modo, el *Índice* sólo ofrece una fotografía parcial de la realidad, que puede llevar a percepciones equivocadas si se cede a la tentación de tomar la parte por el todo. Pero esta constatación, que implica la necesidad de complementar el estudio con investigaciones de orientación menos normativa y más sociológica, no obsta a la validez y alta calidad de la fotografía en cuanto tal.

Además, en el área de inserción laboral el estudio sí toma en consideración datos estadísticos sobre el mercado laboral extraídos de la Encuesta Europea de Población Activa, y las conclusiones que extrae son consecuentemente más diferenciadas que en los restantes apartados. El análisis aquí realizado pone sobre la pista del tipo de estudio que sería necesario para obtener una visión más amplia del grado de integración: identificación de áreas sociales relevantes (educación, trabajo, vivienda, inclusión social, presencia y participación en los foros públicos, etc.) y establecimiento de indicadores que permitan comparar los datos correspondientes a la población autóctona con los de la población inmigrada. Poner a punto un conjunto depurado de indicadores de este tipo a escala europea supondría dar un salto cualitativo en el análisis, la evaluación y el (re)diseño de las políticas públicas de integración en Europa, comparable al avance que el estudio PISA de la OCDE ha supuesto para el debate europeo sobre los sistemas y modelos educativos.

III. España ocupa un lugar notable en la comparación europea de políticas de integración, incluso sorprendentemente bueno, teniendo en cuenta nuestra juventud como país de inmigración. España se sitúa por encima de la media europea en las cinco áreas. Encabeza la clasificación de la UE-15 en el apartado de inserción en el mercado laboral, figura en cuarto lugar en el apartado de estatuto de residente de larga duración, en séptimo lugar en cuanto al régimen de reagrupación familiar, en octavo lugar en el régimen de adquisición de la nacionalidad y en sexto lugar en materia de no discriminación. El aspecto en el que puntúa mejor es el de la inserción laboral de los trabajadores inmigrantes, donde obtiene la máxima calificación de «favorable», mientras que el apartado con una puntuación más baja es el de adquisición de la nacionalidad, con un «poco favorable», en el que influye en particular el régimen que tiene establecido el ordenamiento español en materia de doble nacionalidad. Aun así, también en este apartado España se sitúa por encima de la media europea. La regulación española de la reagrupación familiar y del estatuto de residente de larga duración obtiene una calificación de «bastante favorable», y lo propio sucede en el apartado de políticas y medidas contra la discriminación por motivo del origen racial o étnico. En su conjunto, España forma parte del pelotón de cabeza europeo, junto con Bélgica, Holanda, Portugal y Suecia. Los países que peor parados salen de este análisis son Dinamarca, Austria, Grecia y Luxemburgo.

IV. En definitiva, este *Índice Europeo* constituye una valiosa aportación al análisis de las políticas públicas europeas de integración de la población inmigrada y, con ello, para la mejo-

ra de la acción en este terreno. Su contribución se proyecta sobre al menos tres frentes. En el plano normativo, ayuda a identificar las políticas que se precisan si queremos construir sociedades integradas. En el plano del desarrollo de las políticas públicas españolas, refleja los indudables activos de la política de inmigración española desarrollada hasta el momento y, en particular, del *giro laboral* emprendido con decisión a partir de 2004, al tiempo que invita a plantearnos ulteriores reformas. Y en el plano de la construcción de una política europea de integración, hoy por hoy inexistente, permite avanzar en el conocimiento recíproco y fundamentar la opción por el *método abierto de coordinación* como vía para mejorar la integración de la población inmigrada en las sociedades europeas. Que, a la postre, es de lo que se trata.

Pablo LÓPEZ PIETSCH

## **Colectivo IOÉ (Carlos Pereda, Walter Actis, Miguel Ángel de Prada)**

### **Inmigración y vivienda en España**

(Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005)

Esta publicación es la séptima entrega de la colección «Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración», en la que se presentan los resultados de la investigación realizada por el Colectivo IOÉ acerca de las condi-

ciones residenciales de la población inmigrante en España. Por ello, la publicación se organiza siguiendo la estructura de un informe de presentación de resultados compuesto por dos grandes bloques. El primero sirve como contextualización al problema de investigación. Contiene, en primer lugar, una clara exposición acerca de las características y las dinámicas del sistema de vivienda español y, en segundo lugar, una aproximación a la situación de los inmigrantes frente a la vivienda. Este primer bloque está fundamentado en la revisión bibliográfica y la explotación de fuentes secundarias de tipo estadístico como el Censo de Población y Viviendas de 2001, el Padrón de Habitantes y otras fuentes relacionadas con el mercado de la vivienda.

El segundo bloque está dedicado a la revisión de los resultados de una encuesta propia distribuida a 909 inmigrantes residentes en tres Comunidades Autónomas (Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana y Cataluña). Los resultados, así como la encuesta, se hallan organizados a partir de cinco bloques temáticos. En el primero se describen las características de las viviendas y los hogares en los que residen actualmente los entrevistados; el segundo analiza las vías de acceso a la vivienda actual (influencia de las redes, motivaciones, problemas, discriminación, etc.); el tercero aborda la situación residencial de los inmigrantes relacionando la trayectoria migratoria y la trayectoria de vivienda; el cuarto describe el uso de la vivienda junto con aspectos subjetivos acerca de la valoración de la misma; finalmente, un último capítulo introduce la dimensión de barrio para tratar temas como la relación con los vecinos o la participación comunitaria.