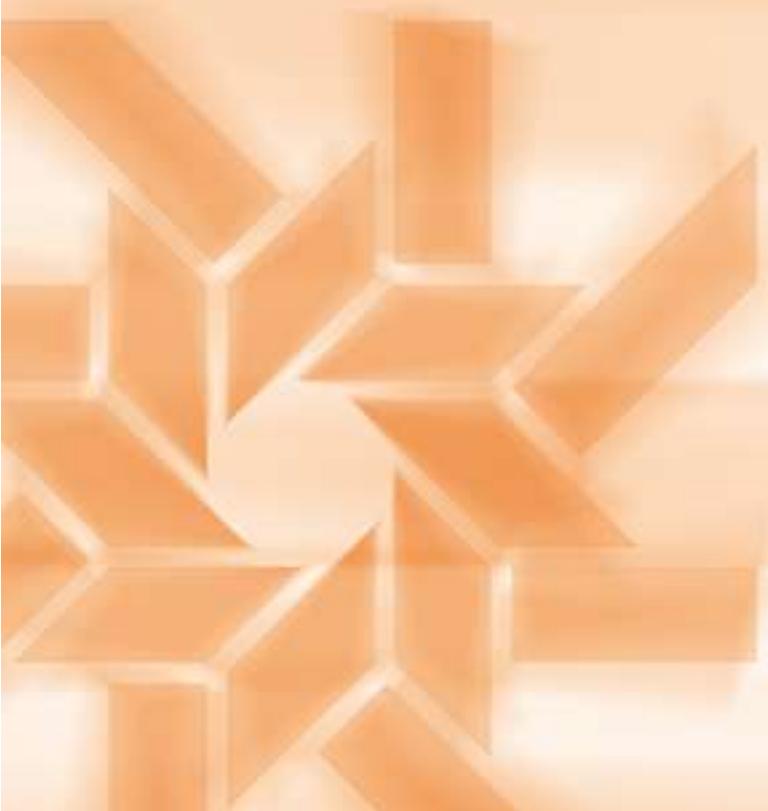




# Los tres discursos de la inclusión de la inmigración en la UE: pobreza, discriminación y desigualdad de derechos

*Ricard Zapata-Barrero*



# Los tres discursos de la inclusión de la inmigración en la UE: pobreza, discriminación y desigualdad de derechos<sup>(\*)</sup>

---

Se puede afirmar que, en la práctica, la Unión Europea (UE) carece de la visión integrada que requeriría el conjunto de políticas de inclusión: las referentes a los derechos, a la igualdad de oportunidades y al mínimo de bienestar socioeconómico. Prueba de ello es que cuando la UE habla de políticas de inclusión, habla un lenguaje básicamente asistencial, que vincula a la inmigración con la pobreza, y a esta con discriminación. La UE ha introducido desde el año 2000 el discurso de la ciudadanía cívica como una forma de incluir al inmigrante dentro de las políticas de la UE como un ciudadano más, con iguales derechos. La noción de ciudadanía cívica se convierte así en un concepto que puede llegar a paliar los problemas de la inclusión/exclusión de derechos que conlleva el concepto de inmigración.

---

---

*Esan daiteke, praktikan, Europako batzordeak ez daukala inklusio edo txertatze-politiken multzoak eskatuko lukeen ikuspegi integraturik: eskubideei, aukera-berdintasunari eta gutxieneko ongizate sozio-ekonomikoari dagokien ikuspegia, hain zuzen ere. Horren froga bezala, EBk inklusio-politikaz hitz egiten duenean, laguntza-mailan oinarritutako bizkera besterik ez du erabiltzen, inmigrazioa pobreziarekin lotzen duena, eta azken hori diskriminazioarekin. EBk hiritartasun zibikoaren diskurtsoa sartu du 2000. urtetik aurrera, inmigrantea EBren politiken barruan txertatzeko moduan, eskubide berak lituzkeen hiritar bat gehiago balitz bezala. Hiritartasun zibikoaren kontu hori inmigrazioaren kontzeptuak berekin daramatzen eskubideen inklusio/esklusio arazoak arintzera irits daitekeen kontzeptu bilakatzen da horrela.*

---

<sup>(\*)</sup> Este capítulo forma parte de un proyecto de investigación del Ministerio de Educación y Ciencia titulado: *La politización de la inmigración: relación entre el discurso político y social en España y políticas de la UE en torno a la inmigración* (SEJ2004-04775/CPOL).

## LAS TRES CARAS DE LA INCLUSIÓN

Conceptualmente, en los debates de teoría política la inclusión tiene varios sentidos. La inclusión puede ser vista como acceso a derechos por parte de las personas (la población inmigrante) que carecen de los mismos derechos que los ciudadanos, o bien como equiparación real de las personas que teniendo los mismos derechos, encuentran dificultades para ponerlos en práctica por razones de sexo, color de la piel, cultura, religión, y en general, por factores que no dependen de la voluntad de la persona sino que son propiedades de nacimiento. Este segundo sentido está relacionado con la igualdad de oportunidades y con las políticas contra la discriminación. En ambos significados, la dicotomía entre esfera privada y esfera pública también sirve de criterio. La dicotomía inclusión/exclusión tiene como referente el acceso o no a la esfera pública. Se parte de la constatación de que existen personas que tienen dificultades o han quedado literalmente fuera de la esfera pública o bien que pueden entrar y actuar en la esfera pública, pero sin poder ejercer los derechos y su identidad como los otros.

Frente al significado de desigualdad de derechos y de discriminación, la comprensión de las políticas de inclusión como políticas que facilitan el acceso, y proporciona oportunidades de ejercer los derechos y su identidad, a la esfera pública, existe un tercer sentido político de la inclusión: el que relaciona a la persona con la pobreza y la marginación social. Ya no se trataría de un lenguaje de derechos, ni de discriminación, sino de un lenguaje asistencial que hablaría de las políticas de inclusión. Las políticas de inclusión tendrían como objetivo asegurar el mínimo de bienestar y de calidad de vida de las personas y combatiría todos los factores de riesgo de la pobreza.

Aunque conceptualmente se pueden vincular estos tres sentidos, en la práctica la Unión Europea (UE) todavía los trata por separado sin la visión integrada que requeriría el conjunto de políticas de inclusión: las referentes a los derechos, a la igualdad de oportunidades y al mínimo de bienestar socioeconómico. Prueba de ello es que tiene todavía un lenguaje muy contradictorio sobre la inclusión. Explícitamente, cuando la UE habla de políticas de inclusión, habla un lenguaje básicamente asistencial.

En estas páginas nos adentraremos en cada uno de estos discursos de la inclusión. Defenderemos el argumento que la hegemonía discursiva la tiene el discurso asistencial, el que vincula la inmigración con la pobreza (sección II), y también que cada vez se hace más evidente en los documentos que produce la UE el vínculo entre pobreza y discriminación. Asimismo, advertiremos que también existe una lógica discursiva procedente del lenguaje asistencial que puede convertirse en problema en lugar de solución. Existe una lógica instrumental y de concepción del inmigrante como recurso que también forma parte de las políticas de inclusión social y económica. Como prueba de ello, destacaremos cómo los argumentos económicos (la inmigración puede ser una solución para algunos problemas de los sectores laborales y de las pensiones de los trabajadores ciudadanos) y demográficos (la inmigración puede ser una solución para hacer frente al proceso creciente de envejecimiento de la población) están presentes en los últimos comunicados de la UE y dividen a la opinión pública europea (cap. 2). Las confusiones que genera el lenguaje asistencial de la inclusión aplicado a la inmigración se deben a que, desde la perspectiva de la inmigración, existen problemas conceptuales y de interpretación porque se considera que las situaciones de desigualdad en las que se encuentra el inmigrante son las mismas que las de los ciudadanos. Desde el punto de vista de los recursos, ser inmigrante también debe ser visto como categoría de desventaja para salir de las mismas situaciones de desigualdad. Estas desventajas se deben a propiedades que no afectan a los ciudadanos ni son estrictamente sociales y económicas, como la nacionalidad, el color de la piel, la religión no católica, la cultura, etc. (cap. 3).

Al final me adentraré en el debate que ocupa a la UE, a iniciativa de la Comisión, que desde el 2000 ha introducido el discurso de la *ciudadanía cívica* como una forma de incluir al inmigrante dentro de las políticas de la UE como un ciudadano más con iguales derechos. La noción de ciudadanía cívica se convierte así en un concepto que puede llegar a paliar los problemas de la inclusión/exclusión de derechos que conlleva el concepto de inmigración (cap. 4). Al final, no obstante, me pronunciaré mediante un dilema ante esta cuestión, puesto que el enfoque de la ciudadanía cívica, interpretada co-

mo política de inclusión, puede ser visto tanto como elemento innovador como conservador frente al lenguaje asistencial<sup>(1)</sup>.

## I. INCLUSIÓN E INMIGRACIÓN: MODELO CONCEPTUAL DE LA UNIÓN EUROPEA Y LENGUAJE ASISTENCIAL Y CONTRA LA POBREZA

### I. 1. Estado de la cuestión: la inmigración como población vulnerable a la pobreza

En el seno de la UE el concepto de inclusión tiene principalmente un significado económico y social. Se opone a exclusión de la sociedad y del sector laboral y esfera del mercado. La inclusión está muy vinculada a las políticas contra la pobreza. El objetivo de las políticas de inclusión es insertar a las personas dentro de la corriente principal de la sociedad y del mundo del mercado. Una persona excluida es una persona desmercantilizada. En términos normativos, el objetivo de las políticas de inclusión es que la persona pase de una situación de necesidad a una situación de libertad. Por lo tanto, se entiende por política de inclusión aquella destinada a proporcionar lo mínimo necesario para que la persona pueda tener una vida independiente.

Conceptualmente, se utilizan frecuentemente los términos “pobreza”, “exclusión social” e “inclusión social”. Para facilitar las referencias, la UE ofrecen las siguientes definiciones<sup>(2)</sup>:

**Pobreza:** se dice que las personas viven en una situación de pobreza cuando sus ingresos y recursos son tan insuficientes que les impiden tener un nivel de vida considerado aceptable en la sociedad en la que viven. A causa de su pobreza, pueden sufrir muchas desventajas: desempleo, bajos ingresos, vivienda inadecuada, asistencia sanitaria insuficiente y obstáculos para acceder al aprendizaje permanente, la cultura, el

deporte y las actividades recreativas. A menudo están excluidos y marginados de la participación en actividades (económicas, sociales y culturales) que son normales para otras personas y su acceso a derechos fundamentales puede estar restringido.

**Exclusión social:** es un proceso que relega a algunas personas al margen de la sociedad y les impide participar plenamente debido a su pobreza, a la falta de competencias básicas y oportunidades de aprendizaje permanente, o por motivos de discriminación. Esto las aleja de las oportunidades de empleo, percepción de ingresos y educación, así como de las redes y actividades de las comunidades. Tienen poco acceso a los organismos de poder y decisión y, por ello, se sienten indefensos e incapaces de asumir el control de las decisiones que les afectan en su vida cotidiana.

**Inclusión social:** la inclusión social es un proceso que garantiza que las personas en situación de riesgo de pobreza y exclusión social lleguen a tener las oportunidades y recursos necesarios para participar plenamente en la vida económica, social y cultural, y se beneficien de un nivel de vida y un bienestar considerados normales en la sociedad en la que viven. Esto les asegura una mayor participación en la toma de decisiones que afectan a sus vidas, así como el acceso a sus derechos fundamentales<sup>(3)</sup>.

Esta concepción de la inclusión como política contra la pobreza forma parte de un marco estratégico iniciado con el Informe de Lisboa adoptado en el Consejo Europeo de marzo de 2000. Este Informe se enmarca dentro de las acciones promovidas a raíz de los artículos 136 y 137 del Tratado de Ámsterdam, que reconocen la lucha contra la exclusión social como uno de los ámbitos en los que la Comunidad debe apoyar y completar la acción de los Estados miembros. En este marco, el Consejo Europeo de Lisboa, que se celebró en marzo de 2000, acordó que debían adoptarse medidas que tuvieran un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza a más tardar en 2010. Este es el marco dentro del cual se orientan todas las acciones políticas de la inclusión de la UE: la llamada

<sup>(1)</sup> En este capítulo, aunque obligatoriamente lo mencionaré, no me ocuparé de manera exhaustiva del lenguaje de la discriminación, puesto que este recibirá un tratamiento específico en el texto del profesor Lorenzo Cachón.

<sup>(2)</sup> Estas definiciones aparecen en el *Joint Report on Social Inclusion 2004* (p. 9) elaborado por la Dirección General de empleo y asuntos sociales de la Comisión Europea.

<sup>(3)</sup> Tal como se definen en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

*estrategia de Lisboa*. Metodológicamente, se acuerda que los Estados miembros coordinen sus políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social mediante un método abierto de coordinación que combine los objetivos comunes, los planes nacionales de acción y los indicadores comunes, a fin de promover estrategias políticas más ambiciosas y eficaces en el ámbito de la inclusión social<sup>(4)</sup>.

El éxito de conseguir el compromiso de la *estrategia de Lisboa* dependerá fundamentalmente de la manera en que los Estados miembros plasmen sus objetivos estratégicos expuestos en sus Planes de Acción Nacionales de inclusión (PANin) en medidas concretas para mejorar las condiciones de vida de las personas más vulnerables<sup>(5)</sup>.

En esta línea se destacan al menos ocho desafíos básicos<sup>(6)</sup>:

1. Desarrollar un mercado de trabajo integrador y promover el empleo como derecho y oportunidad para todos.
2. Garantizar ingresos y recursos adecuados para vivir dignamente.
3. Luchar contra las carencias educativas mediante la prevención y las oportunidades de aprendizaje permanente.
4. Preservar la solidaridad familiar al tiempo que se promueve la igualdad entre mujeres y hombres, y se protegen los derechos y beneficios individuales de los miembros de la familia y los derechos de los niños.
5. Garantizar viviendas adecuadas para todos
6. Garantizar el acceso de todos a servicios de calidad (la salud, el transporte, los servicios sociales, los cuidados, la cultura, las actividades recreativas y los servicios jurídicos).
7. Mejorar la puesta a disposición de los servicios.
8. Regenerar las zonas con carencias múltiples.

Teniendo en cuenta estos desafíos, se desprende que una estrategia eficaz para reducir significativamente la pobreza y la exclusión social debe seguir seis prioridades fundamentales para conseguir el “compromiso de Lisboa” y para que tenga un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza, a más tardar en 2010, y evitar que las personas que corren un mayor riesgo no se vean desproporcionadamente perjudicadas.

Estas prioridades que todos los Estados miembros deberán tener en cuenta en sus Planes Nacionales de Acción inclusión son<sup>(7)</sup>:

1. Promover la inversión en medidas activas de mercado de trabajo y adaptarlas para responder a las necesidades de las personas con mayores dificultades para acceder al empleo;
2. Garantizar que los sistemas de protección social sean suficientes y accesibles para todos y que proporcionen incentivos de trabajo efectivos para las personas que pueden trabajar;
3. Aumentar el acceso de las personas más vulnerables y con mayor riesgo de exclusión social a una vivienda adecuada, una salud de calidad y oportunidades de aprendizaje permanente;
4. Realizar esfuerzos concertados para prevenir el abandono escolar prematuro y promover un transición sin problemas de la escuela al mundo laboral;
5. Desarrollar el objetivo de erradicación de la pobreza infantil;
6. Impulsar la reducción de la pobreza y la exclusión social de los inmigrantes y minorías étnicas.

Destacamos que la sexta prioridad está directamente relacionada con la inmigración. Esto supone que por vez primera en el marco de una acción estratégica se reconoce explícitamente que ser inmigrante es un factor de riesgo de exclusión. La inmigración forma parte de una lar-

<sup>(4)</sup> Véase el sitio web de la Comisión, Empleo y Asuntos Sociales, [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion)

<sup>(5)</sup> Todos los PANin periódicos se encuentran disponibles en el sitio web de la Comisión, Empleo y Asuntos Sociales, [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion)

<sup>(6)</sup> Véase apartado 2 “Enfoques estratégicos adoptados en los PAN inclusión” de COM(2003)773 final.

<sup>(7)</sup> Se puede seguir este debate a través de dos documentos: Consejo de la Unión Europea, *Lucha contra la pobreza y la exclusión social: definición de objetivos adecuados*, Bruselas 30 noviembre 2000 (14110/00 SOC 470). También su revisión dos años más tarde: Consejo de la Unión Europea, *Lucha contra la pobreza y la exclusión social: objetivos comunes para la segunda ronda de los Planes de Acción nacionales*, Bruselas 25 noviembre 2002 (14164/1/02 SOC 508).

ga lista de factores de riesgo asociados con la pobreza y la exclusión social, en la que también se encuentran: la dependencia a largo plazo de ingresos escasos/insuficientes, el desempleo de larga duración, la baja calidad o ausencia de carrera laboral, el bajo nivel de educación y formación y la insuficiente capacidad de lectura y escritura, el crecimiento en una familia vulnerable, la discapacidad, los problemas de salud y las condiciones de vida difíciles, el hecho de vivir en una zona con múltiples carencias, los problemas de vivienda y falta de hogar, las minorías étnicas, el racismo y la discriminación<sup>(8)</sup>.

El Informe reconoce que la inmigración forma parte de los grupos vulnerables junto con las minorías étnicas y los refugiados, las personas con discapacidad, los desempleados de larga duración, los jóvenes desfavorecidos, las personas mayores, las personas poco cualificadas y los beneficiarios de ayuda social.

Si concretamos el vínculo entre inmigración, pobreza y marginación social, casi todos los Estados miembros resaltan el mayor riesgo de pobreza y exclusión social relacionado con la inmigración o debido a la pertenencia a una minoría étnica. Consciente de la complejidad y diversidad de situaciones en las que se puede encontrar el inmigrante con riesgo de exclusión, se destacan especialmente las dificultades para encontrar alojamiento y hacerse con un trabajo bien pagado (especialmente en Francia, Finlandia y Suecia), y los obstáculos para el aprendizaje permanente, sobre todo de idiomas. También se concede mayor atención a los inmigrantes de edad avanzada (especialmente en Alemania), los matrimonios forzados o de conveniencias, el empeoramiento del estado de salud (especialmente en Suecia) y el descenso de los niveles educativos (especialmente en Holanda y Dinamarca). En algunos PNA se destacan también las diferencias entre mujeres y hombres (especialmente en Irlanda y Suecia). Varios Estados miembros mencionan los problemas particulares de los gitanos y muchos itinerantes (especialmente en Irlanda). Algunos Estados miembros (especialmente en Reino Unido, Irlanda, Suecia, Francia, Finlandia y Bélgica) establecen una conexión directa entre la discriminación y las cuestiones de cohesión social.

En este mismo Informe, se dedica una atención especial a los inmigrantes y minorías étnicas (incluidas la población gitana y la itinerante)<sup>(9)</sup>. Se resalta así el alto riesgo de pobreza y exclusión social al que se enfrentan algunos hombres y mujeres a consecuencia de la inmigración.

Si vamos del conjunto de la UE a los Estados, el Informe destaca que la mayoría de los Estados miembros continúa identificando claramente a las minorías étnicas y a los inmigrantes como grupos que corren un especial riesgo de exclusión social<sup>(10)</sup>. En **Alemania**, por ejemplo, la tasa de desempleo de los inmigrantes es dos veces superior a la de la población en general y tienen más del doble de posibilidades de pertenecer a hogares de renta baja. En **Dinamarca**, las tasas de actividad, empleo y educación son más bajas para los inmigrantes en general, en especial para los de primera generación y las mujeres. En **Francia**, el índice de pobreza de los hogares extranjeros es perceptiblemente más alto que la media nacional. En **Finlandia**, los inmigrantes tienen cuatro veces más probabilidades de vivir en la pobreza que la población en su conjunto, y tres veces más probabilidades de estar desempleados.

No obstante, la mayor parte de los países continúa presentando la cuestión de los inmigrantes y las minorías étnicas en términos bastante generales, destacando como áreas de especial preocupación la salud, la vivienda y el empleo. En muchos casos, sin embargo, se hace solamente una breve referencia a que tales grupos se hallan en situación de riesgo, sin que se hagan esfuerzos por analizar su situación o los factores que conducen a la exclusión y la pobreza. Tan solo algunos países intentan identificar tendencias, negativas o positivas, en las condiciones de vida y de trabajo de estos grupos. Los más recientes PANin apenas presenten pruebas claras de que la situación a la que se enfrentan las poblaciones migratorias haya mejorado desde la presentación de los primeros planes de acción en 2001.

Solo una minoría de Estados miembros (Reino Unido, Irlanda, Suecia, Francia, Finlandia y Bélgica) ha estableci-

<sup>(8)</sup> Véase Apartado 2. "Tendencias fundamentales y desafíos emergentes derivados de los PNAin" en COM(2003)773 final).

<sup>(9)</sup> Véase Apartado 7.1 "Promover la integración de las personas que se enfrentan a la pobreza persistente" en COM(2003)773 final).

<sup>(10)</sup> La definición de "minoría étnica" es muy amplia y ambigua: generalmente se refiere a nacionales de origen étnico distinto al de la mayoría de la población, y puede tratarse de ciudadanos de las antiguas colonias. No obstante, también puede hacer referencia a grupos, dentro de la población inmigrante, de origen étnico distinto al de la mayoría de la población.

do una relación directa entre la discriminación y los problemas de cohesión social. **Suecia**, por ejemplo, sitúa claramente su trabajo sobre los grupos vulnerables en un contexto de derechos humanos y antidiscriminación, con una descripción detallada del trabajo del Defensor del Pueblo sueco. Tan solo algunos países vinculan la lucha contra la discriminación con medidas legislativas. La Directiva del Consejo sobre la lucha contra la discriminación por causa del origen racial o étnico,<sup>(11)</sup> que debía ser objeto de transposición al Derecho nacional durante 2003, únicamente se destacó en algunos de los PANin, concretamente en los de Dinamarca, Italia, Irlanda y Suecia.

En muchos casos lo que se destaca es la necesidad de que los inmigrantes se adapten, especialmente a través de medidas de formación y apoyo. En **Austria e Italia**, por ejemplo, se presta especial atención a la oferta de cursos de aprendizaje del idioma a los inmigrantes. Además, **Austria** apoya financieramente un gran número de proyectos que ofrecen, por una parte, asesoramiento social y jurídico a los grupos destinatarios y, por otra, facilitan la integración. Si bien estas iniciativas son importantes, especialmente en la fase inicial de integración, hay una necesidad continua de medidas que aborden el comportamiento, las actitudes o las prácticas potencialmente discriminatorias de la mayoría de la población y que pueden impedir que un inmigrante pueda disfrutar de un trabajo, un servicio o un curso de formación, independientemente de su capacidad lingüística. Además, pocos planes reconocen explícitamente la contribución de los extranjeros y los inmigrantes a la prosperidad económica y a la diversidad cultural de su país.

A pesar de que se reconoce que los inmigrantes corren un especial riesgo de exclusión social, tan solo algunos países han presentado objetivos y metas claros y específicos para apoyar a los inmigrantes. Puede citarse como ejemplo:

- Los Países Bajos han establecido la meta concreta de incrementar el trabajo remunerado de las minorías étnicas en un 0,75% al año hasta 2005.
- El Plan irlandés incluye una serie de metas concretas en relación con la comunidad itinerante, co-

mo la de reducir la diferencia de esperanza de vida entre la comunidad itinerante y la población en su conjunto en al menos un 10 % antes de 2007, y la de duplicar la participación en las instituciones educativas de tercer nivel de los estudiantes desfavorecidos maduros, incluidos miembros de la comunidad itinerante y refugiados, antes de 2006.

- Grecia se ha fijado como meta que para finales de 2005 ninguna familia griega de origen gitano viva en tiendas o alojamientos provisionales; para alcanzar esta meta, se están poniendo a su disposición casas prefabricadas y permanentes.
- El Plan sueco especifica la naturaleza integrada de su planteamiento, en el que todas las metas son válidas tanto para las mujeres como para los hombres, con independencia de su origen étnico.
- Dinamarca ha establecido la meta general de que las personas de origen étnico no danés deben ser integradas para permitirles participar en el mercado laboral y la sociedad en igualdad de condiciones que el resto de la población.

En vez de formular medidas específicas, muchos Estados miembros tratan de alcanzar a los grupos vulnerables a través de sus iniciativas generales, centrándose fundamentalmente en mejorar el acceso al trabajo, el acceso a la vivienda, las oportunidades de aprendizaje permanente, etc.

Los programas nacionales para la integración de los inmigrantes constan, en general, de tres componentes principales: enseñanza del idioma, cursos de orientación o introducción y formación para el mercado del trabajo profesional. Las medidas específicas que se centran, en especial, en el acceso al trabajo, comprenden:

- En el **Reino Unido**, el Servicio nacional de apoyo a los asilados, que proporciona financiación para que las autoridades locales respalden cursos de idioma e iniciativas más amplias de inserción laboral para los refugiados.
- En **Suecia**, las entidades locales, en cooperación con la Oficina nacional de integración, organizan

<sup>(11)</sup> Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.

programas introductorios, cursos de idioma y servicios de asistencia a los nuevos inmigrantes para encontrar trabajo.

- En **Dinamarca** se han creado programas de asesoramiento para mujeres de minorías étnicas dirigidos a jóvenes que han sido obligadas a contraer matrimonio y han perdido contacto con sus familias y su red de apoyo. Se les ofrece ayuda y consejos prácticos para seguir cursos de educación o formación o para solicitar un trabajo. En 2002, el Gobierno danés también puso en marcha un programa denominado «Zonas urbanas para todos»: comprende cinco proyectos que se llevarán a cabo durante un período de cuatro años, dirigidos a la integración de nuevos refugiados e inmigrantes en programas de vivienda.
- Apoyo del Gobierno federal **belga** a los «Planes de la diversidad» en empresas y ciertas secciones de la función pública.
- En el Estado federado **alemán** de Renania del Norte-Westfalia se encuentra en marcha, desde junio de 2002, una campaña de información que lleva por título «Inmigrantes: una oportunidad para las empresas y la administración» y cuyo objetivo es mejorar la situación de los jóvenes de familias inmigrantes en la formación y el trabajo. En Berlín se ha iniciado un segundo proyecto: «Berlín – ciudad de la diversidad» dirigido a proporcionar a las autoridades escolares y sanitarias cualificaciones en materia de diversidad y antidiscriminación.
- En **Grecia** se ha planeado un programa operativo dirigido a los inmigrantes con un presupuesto de 260 millones de euros (entre 2003 y 2006). Este programa se centrará en proporcionar servicios de información, asesoramiento y apoyo a los inmigrantes; el desarrollo y el fomento de oportunidades de inserción laboral; la integración cultural; la mejora del suministro de servicios sanitarios y de medicina preventiva para grupos específicos de inmigrantes, y la creación de estructuras de apoyo para responder a necesidades urgentes de acogida y vivienda temporal.
- En **Francia** se ha creado un «*contrat d'accueil et intégration*» (acuerdo de acogida e integración) para

cada extranjero recién llegado, que incluye cursos de lengua francesa y formación cívica.

- En los **Países Bajos** se ofrecerán «Programas de integración» tanto a los inmigrantes recién llegados como a aquellos que llevan más tiempo en el país.
- En **Luxemburgo** se pondrán en marcha programas de introducción y una campaña de sensibilización con vistas a las próximas elecciones locales, a fin de facilitar la participación de los inmigrantes en la vida cívica y política.

Finalmente, El Informe concluye que aun cuando todos los Estados miembros han reconocido la vulnerabilidad de los inmigrantes y las minorías étnicas ante la pobreza y la exclusión, solo en unos pocos casos se han fijado metas y objetivos específicos. La *situación real* es que se presta poca atención a promover el acceso de los inmigrantes y las minorías étnicas a recursos y derechos, así como a bienes y servicios, en especial, a programas de protección social, a una vivienda decente y adecuada, a una atención sanitaria apropiada y a la educación. La falta de atención a los derechos es particularmente sorprendente, dado que el Consejo Europeo de Tampere, en octubre de 1999, hizo ya un llamamiento a favor de “una política de integración más vigorosa”, que “debe orientarse a conceder a los nacionales de países terceros que sean residentes legales derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la UE”. En este contexto, la probable incorporación al nuevo Tratado de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea es un punto de referencia esencial, puesto que la mayoría de sus disposiciones son aplicables a todas las personas, independientemente de su nacionalidad.

Parece que, en el futuro, convertir los derechos en un foco de atención será un prerequisite esencial para cualquier actuación, puesto que con ello se establecerá el marco básico en el que ha de situarse toda otra política de integración. La falta de datos e indicadores detallados, por no hablar de indicadores comunes, obstaculiza la realización de cualquier análisis en profundidad de la situación a la que se enfrentan estos grupos vulnerables. Las medidas previstas y adoptadas han de ser seguidas de cerca y evaluadas para calibrar su impacto.

Como última conclusión, el Informe destaca que harán falta mayores esfuerzos y análisis de la situación específica de los inmigrantes y las minorías étnicas que se enfrentan a la pobreza y la exclusión si se quiere elevar su participación en el mercado laboral al mismo nivel que el de la mayoría de la población y promover su participación en la vida social, cultural y política.

## **I.2. Primer Balance: Planteamiento holístico. De la inclusión entendida como política contra la pobreza a la inclusión entendida como política contra la discriminación.**

Nuestro argumento es que este vínculo entre inmigración y pobreza no puede seguir estrictamente las pautas asistenciales de las políticas sociales tradicionales, puesto que es una evidencia, que también reconoce implícitamente el Informe, que la pobreza, la exclusión y el desempleo entre los inmigrantes puede no ser simplemente el resultado de un bajo nivel de educación. Por ejemplo, existe discriminación por parte de los empleadores, existen situaciones que indican claramente que la inmigración, además de ser un factor de riesgo de exclusión es también un *factor de desventaja* que va más allá de los indicadores sociales y económicos clásicos de la pobreza y la exclusión. Entran aquí temas de derechos, de identidad, temas culturales, de religión, de propiedades que dependen del nacimiento. En definitiva, temas de discriminación. Esto nos lleva a defender el argumento que no se puede abordar el tema de la inmigración y la pobreza desvinculado de un tercer factor: la discriminación.

Consciente de la complejidad de las políticas de inclusión social y económica cuando se refieren a los inmigrantes, la Comisión, situándose desde el punto de vista de sus comunicaciones de 2000 y 2001 relativas a las políticas comunitarias en materia de inmigración, apuntó la necesidad de un *planteamiento holístico* que tuviera en cuenta, no solo los aspectos económico y social de la integración, sino también cuestiones relativas a la diversidad cultural y religiosa, la ciudadanía, la participación y los derechos políticos.

Siguiendo la **Comunicación de la Comisión al Consejo al Parlamento Europeo, al Comité Económico y**

**Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo [COM (2003) 336 final], el enfoque se concreta de la forma siguiente:**

### **Integración en el mercado laboral**

Con el fin de reducir a la mitad, en todos los Estados miembros, las diferencias en las cifras de desempleo entre nacionales de terceros países y nacionales comunitarios de aquí a 2010, es preciso:

- valorar la experiencia y la cualificación obtenidas fuera de la Unión;
- eliminar la discriminación en el lugar de trabajo y los comportamientos racistas;
- sensibilizar a los empresarios ante esta diversidad y sus ventajas (conocimientos lingüísticos, multiplicidad de competencia, etc.).

### **Educación y competencias lingüísticas**

Los inmigrantes se enfrentan a grandes problemas para obtener el reconocimiento de sus resultados académicos y sus cualificaciones. Además, el problema del dominio de la lengua del país de acogida sigue siendo, a menudo, el primer obstáculo para una buena integración.

### **Problemas de vivienda**

La falta de viviendas de calidad asequibles en las regiones pluriétnicas es un problema con el que se encuentra un gran número de inmigrantes.

Las estrategias globales de planificación urbana y regional que tienen en cuenta, por ejemplo, la vivienda, los transportes, los servicios sanitarios, las infraestructuras escolares y las necesidades del mercado laboral, pueden ayudar a superar la segregación étnica y social en el medio urbano, así como sus consecuencias.

### **Servicios sanitarios y sociales**

Las poblaciones inmigrantes pueden sufrir problemas sanitarios particulares (malas condiciones de vida, problemas derivados de la incertidumbre y la inseguridad en la que se encuentran), pero a menudo encuentran dificultades para acceder a servicios sanitarios y sociales de calidad. Una participación creciente de personas de orígenes étnicos diferentes en estos servicios debería contribuir a prevenir la discriminación y a garantizar que estos servicios tengan en cuenta los obstáculos culturales.

### El entorno social y cultural

La implicación y la participación activas de los inmigrantes en la vida civil y en particular en las comunidades locales es una etapa importante de la adaptación.

Para favorecer una actitud general positiva del público hacia los inmigrantes, es necesaria una voluntad política firme, con el fin de evitar el resentimiento, así como el incremento del racismo. Los políticos y los medios tienen una gran responsabilidad, en tanto que educadores de la opinión pública.

### Nacionalidad y ciudadanía cívica

La Comisión subraya la importancia de la adquisición de la nacionalidad y de la ciudadanía cívica como herramientas para facilitar la integración positiva.

En las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere se apoya el objetivo de ofrecer a los nacionales de terceros países residentes legales de larga duración en la Unión Europea la posibilidad de obtener la nacionalidad del Estado miembro en el que viven.

La noción de ciudadanía cívica, por su parte, garantiza a los inmigrantes un determinado número de derechos y obligaciones, incluso si no están naturalizados. Se trata, entre otros, del derecho a la libre circulación, el derecho a trabajar y el derecho de voto local.

### Los principales agentes de una política de integración holística

El éxito de un planteamiento global de la problemática de la inmigración depende sobre todo de los gobiernos, pero estos deben contar también con la cooperación de los interlocutores sociales, del sector de la investigación y de los proveedores de servicios públicos, las ONG y otros agentes de la sociedad civil, incluidos los propios inmigrantes.

### Necesidades específicas de determinados grupos de inmigrantes

Algunos inmigrantes tienen necesidades y prioridades específicas que deben tenerse en cuenta en las estrategias de integración globales. Este es el caso de los refugiados, las personas que gozan de una protección internacional, las mujeres y los jóvenes inmigrantes de segunda o tercera generación.

### Resolver el problema de los inmigrantes ilegales

Los nacionales de terceros países que residen ilegalmente en la Unión Europea representan un escollo importante para el proceso de integración. En el contexto de la política de inmigración común, el único planteamiento coherente para tratar el problema de los residentes ilegales es asegurarse de que regresen a su país de origen.

Siguiendo la línea de acción anterior, se reconoce que uno de los logros del proceso de inclusión social ha sido una definición más clara de las principales prioridades de actuación para combatir la pobreza y la exclusión social, que se reflejan en las políticas de los Estados miembros. En la Unión Europea se observan **siete actuaciones prioritarias clave** (cap. 3. Fomento de la integración social, pág. 6):

1. Aumentar la participación en el mercado de trabajo.
2. Modernizar los sistemas de protección social.
3. Abordar las desventajas educativas.
4. Erradicar la pobreza infantil.
5. Garantizar una vivienda digna.
6. Mejorar el acceso a servicios de calidad.

Siendo la séptima prioridad, *vencer la discriminación y aumentar la integración de las minorías étnicas y los inmigrantes*: La lucha contra la grave marginación que sufren determinados colectivos, como los gitanos, requiere una combinación de medidas encaminadas a permitir disfrutar de servicios y oportunidades, aplicar la legislación contra la discriminación y desarrollar enfoques específicos para situaciones particulares. Se pasa de una concepción de la inclusión como política contra la pobreza a otra entendida como política contra la discriminación.

Para perseguir estas prioridades, los Estados miembros tienen que desarrollar estrategias integradas y coordinadas en los niveles local y regional, prestando especial atención a las comunidades urbanas y rurales que sufren desventajas múltiples. Se insiste asimismo en que las estrategias deben adaptar sus medidas a cada situación e integrar a todos los protagonistas. También es esencial garantizar que la igualdad entre hombres y mujeres esté presente en todas estas prioridades.

## II. LOS PELIGROS DE CONCEBIR LA INCLUSIÓN COMO SOLO UNA POLÍTICA CONTRA LA POBREZA: DISCURSO TÁCITO Y OPINIÓN PÚBLICA EUROPEA

En una de las últimas Comunicaciones de la Comisión,<sup>(12)</sup> se utiliza un enfoque muy diferente al que nos tenía acostumbrados desde el compromiso de Lisboa. La inmigración ya no se vincula a la pobreza, sino que se utiliza como instrumento para paliar los déficit sociales de los Estados miembros. Sorprende, por ejemplo, la declaración siguiente (cap. “Protección social e inclusión social: responder al cambio”, pág. 4):

“El aumento de la inmigración neta puede ayudar a remediar el desequilibrio debido a estos cambios demográficos compensando las carencias de mano de obra y, por lo que atañe a las reformas de las pensiones, mejorando la viabilidad financiera de los regímenes. Sin embargo, las sociedades solo podrán aprovechar estas ventajas potenciales si crean las condiciones precisas para integrar a los inmigrantes en el mercado de trabajo oficial y aprenden a tratar las tensiones interculturales y a derribar las barreras a la integración social y económica de los inmigrantes”<sup>(13)</sup>.

Asimismo, si repasamos datos recientes del Eurobarómetro, casi cinco años después de iniciada la estrategia de Lisboa, esto es, prácticamente casi a mitad de camino de la fecha indicada de 2010 para cumplir sus objetivos, se ha efectuado una valoración de cómo la ciudadanía percibe su implementación y los principales aspectos relacionados con su progresión. En este marco interesa tanto percibir las opiniones convergentes, como los puntos divergentes entre los Estados en relación con los objetivos de Lisboa y sus valoraciones. En febrero de 2005 se publicó una encuesta realizada en los 25 Estados miembros (entre el 27 de octubre y el 29 de noviembre de 2004). Interesa destacar las preguntas y los resultados relacionados con la inmigración.

Destacamos que las preguntas siguen el lenguaje que ya nos sorprendió en la última Comunicación de la Comisión (COM (2005) 14 final). El capítulo 6, dedicado a la inmigración, se titula “*Is immigration a solution?*”. Esto es, se pasa de un enfoque que vincula la inmigración como un factor de riesgo, y como grupo vulnerable a la exclusión social y a la pobreza, a otro que considera al inmigrante como recurso político para la solución. El interrogante que persigue la encuesta es que ante el aumento de argumentos que perciben la inmigración como posible solución a los déficit demográficos, económicos y sociales de la UE, ¿cuál es la posición de los ciudadanos? Los primeros resultados globales muestran una clara fractura en el conjunto de la UE: el 54% está en contra del argumento de que necesitamos más inmigrantes para trabajar en algunos sectores de la economía, mientras que el 43% comparte esta idea. España, con un 65%, se sitúa por encima de la media que está de acuerdo. En los extremos se encuentra Suecia (81%) y Luxemburgo (77%) estando España en tercer lugar de los 25 Estados. En el extremo opuesto se encuentran la mayoría de los nuevos Estados miembros, con un destacado Eslovaquia (9%), Polonia (13%), Malta (19%).

La nueva UE de los 25 también evidencia nuevas fracturas en percepciones y opiniones. En concreto, el 80% de la ciudadanía de los nuevos 10 Estados está en contra de la afirmación, frente al 49% de los 15 viejos Estados miembros.

Según otros indicadores socioeconómicos, las conclusiones son las siguientes<sup>(14)</sup>.

1. Apoyan el argumento el 46% de mujeres frente al 40% de hombres.
2. La categoría de edad más joven, esto es, la que debe incorporarse todavía en el sector laboral (entre 15 y 24 años) está en contra de la afirmación (el 57%) frente a la categoría de edad ya incorporada en el sector laboral (el 52% del grupo 25-34 años).
3. Existe una relación directa entre menor educación y nivel de estudios y mayor oposición a la afirmación de que los inmigrantes son necesarios.

<sup>(12)</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Proyecto de informe conjunto sobre protección social e inclusión social (COM(2005) 14 final)

<sup>(13)</sup> El 11 de enero de 2005, la Comisión adoptó el Libro Verde titulado “El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica” [COM(2004) 881], que aborda los procedimientos necesarios para regular la admisión de inmigrantes económicos y para expedir permisos de trabajo y de residencia.

<sup>(14)</sup> Pueden consultarse los resultados completos en el número especial del Eurobarómetro 225 dedicado a la estrategia de Lisboa.

4. Los que se sitúan a la derecha política están en contra de la afirmación (el 63%), frente a los que se sitúan en el ala izquierda (el 54%).

Los resultados son todavía más contundentes si pasamos del argumento económico al argumento demográfico. El 60% de los ciudadanos (el 68% de los que pertenecen a los nuevos Estados miembros, frente al 58% de los viejos Estados miembros) opina que la inmigración no proporciona una solución a los retos que plantea el envejecimiento de la población europea. Destaca muy por debajo de la media europea España, con un 30%, que está en contra de la afirmación y un 64% que está a favor de la afirmación de que la inmigración no proporciona una solución al envejecimiento de la población. De hecho España se sitúa en penúltimo lugar del ranking de Estados, siendo Suecia la que ocupa el último lugar, con un 29% que esta en contra de la afirmación.

En lo que queda de mi intervención quisiera defender dos argumentos. Un primer argumento, que sigue el marco de Lisboa, y un segundo argumento que va más allá de la estrategia de Lisboa.

Respecto al primer argumento, y siguiendo la lógica del primer balance (sección II.2.) proponemos incidir más en la percepción de que la inmigración no solo genera formas de desigualdad relacionadas con la marginación y la pobreza, sino que constituye un elemento de desventaja. Por lo tanto, es importante introducir, dentro del lenguaje de la igualdad y la desigualdad socio-económica, la noción de desventaja.

Situándonos fuera de la estrategia de Lisboa, defenderé el argumento de que es necesario vincular no solo pobreza con discriminación, sino pobreza, discriminación y ciudadanía entendida como igualdad de derechos. Esta tercera forma de entender la inclusión está muy vinculada con los planteamientos del enfoque holístico defendido por la UE. La inmigración no solo debe ser abordada en términos sociales y económicos, sino también expresa una diferencia de derechos e implica temas relacionados con la identidad y, en el fondo, con los fundamentos mismos que legitiman los Estados: la ciudadanía (Zapata-Barrero, 2004b). De ahí que la propuesta de

ciudadanía cívica planteada por la Comisión sea una propuesta a la vez útil porque abre un campo de innovación política, pero también ineficaz si solo se deja en manos de los Estados la posibilidad de su definición.

### III. LA INMIGRACIÓN NO SOLO ES FACTOR DE RIESGO DE POBREZA: LA INMIGRACIÓN COMO CATEGORÍA DE DESVENTAJA<sup>(15)</sup>

El proceso de llegada e instalación de inmigrantes está en la base de los procesos de cambio hoy en día (G. Aubarell y R. Zapata-Barrero, eds. 2003) y puede también suponer un proceso de depauperación, en tanto que la mayoría vienen a engrosar el ya alto índice de marginación y de pobreza. En este sentido, al discutir formas de gestión del proceso debe uno enfrentarse y tomar una posición en el debate práctico. Teniendo en cuenta esta realidad, el enfoque de clase social adquiere un significado explicativo. La pregunta de fondo es ¿cómo evitar que el proceso de inmigración suponga consolidar las diferencias de clases sociales ya existentes? Esto es, cómo evitar que el proceso mismo adquiera una significación social y política. El vínculo entre cultura y pertenencia a escala social o el hecho de que la cultura tenga un sentido estructural es una realidad cada vez más visible.

Los términos de la discusión tienen el carácter de un dilema. Para unos, este proceso tiene como efecto poner al descubierto problemas sociales ya existentes; para otros, por el contrario, además de lo anterior, este proceso plantea nuevos problemas. Esta diferencia en la interpretación de los efectos que puede tener la llegada y la permanencia de los inmigrantes se debe sin duda a que no perciben el mismo proceso en los mismos términos. Para los primeros, los que argumentan que el proceso mismo lo que hace es poner al descubierto problemas ya existentes, expresan una *percepción socioeconómica* de los conflictos que genera el proceso. Para los segundos, los que defienden que el proceso mismo genera unos

<sup>(15)</sup> Reproduzco, adaptándola, una sección del capítulo "multiculturalidad" en R. Zapata-Barrero (2006) y la sección 3.1.3 titulada "Vínculo entre inmigración y marginación/pobreza: ¿cómo salir de situaciones de desigualdad si se parte de condiciones de desventaja?" (R. Zapata-Barrero, 2004b).

efectos nuevos, apoyan una *visión del conflicto como un hecho cultural*. Significa esto —proseguiría la argumentación de los que se adhieren a este segundo enfoque—, que el proceso de llegada e instalación de inmigrantes plantea nuevas preguntas estructurales. Los que siguen el enfoque socioeconómico, dirían, por el contrario, que el proceso plantea preguntas estructurales tradicionales, pero no por ello menos importantes, de exclusión social y de pobreza. En ambos casos, las *zonas de conflicto* expresan *roces* entre las capas más bajas de la escala social, entre “los nuevos y los viejos pobres”. El hecho de identificar estas *zonas de conflicto* como un hecho cultural o un hecho socioeconómico tiene, pues, unas repercusiones importantes a la hora de articular discursos y legitimar políticas.

Lo que está claro es que el vínculo entre inmigración y clase social es una evidencia, y que este hecho, si no existe una gestión política adecuada puede dar lugar a graves conflictos sociales. Estas *zonas de conflicto* son generalmente contextos socialmente desestructurados. En este sentido, cobra toda su fuerza la necesidad de que las políticas que se hagan para gestionar el proceso tengan en cuenta a todas las culturas por igual. El vínculo entre procedencia nacional, práctica cultural y pobreza, sin una gestión que anticipe los efectos del proceso de inmigración, puede convertirse en una “dinamita social” de difícil predicción. El hecho de que en la realidad se confundan la diferencia cultural y la diferencia de clases sociales, que se fusionen de tal modo que se tome un problema de índole social por otro de índole cultural y un conflicto cultural por otro de índole social, es uno de los efectos a evitar. En resumidas cuentas, los dos enfoques deben vincularse para tener una concepción más completa de la situación, pero también separarse analíticamente para evitar confusiones que pueden generar discursos que en lugar de resolver problemas, los creen sin querer.

En efecto, toda esta interpretación clasista de la inmigración, no por describir una realidad social, debe seguirse sin matices importantes. El vínculo entre cultura y marginación social adquiere sentido para comprender el proceso si se interpreta en un lenguaje de derechos y de discriminación. Esto significa, y en este punto reside el matiz importante sin el cual perdemos gran parte del significado del proceso mismo, que algunas culturas, en cir-

cunstancias socioeconómicas similares a las de la cultura dominante, tienen, en comparación con ella, menos oportunidades y recursos para salir de la situación de pobreza en la que están, por razones que no dependen de su voluntad (no tienen los mismos derechos, o bien por razones del color de la piel, la nacionalidad, etc.). Lo que se discute, pues, no es que haya diferencias socioeconómicas, sino que estas diferencias supongan desigualdad y tengan significado social por razones culturales. El hecho de que las diferencias que genera el proceso de inmigración adquieran un significado social es una de las principales consecuencias del proceso que todo gestor político debería evitar. Este es uno de los peligros que apuntan autores que siguen enfoques y defienden concepciones muy diferentes, como M. Wiewiorka (2001) y B. Barry (2001). Este último, por ejemplo, argumenta que las políticas destinadas a gestionar el proceso deben intentar evitar que las diferencias también se reconozcan socialmente.

En este marco de la discusión es importante introducir una noción que puede tener una función aclaratoria: la noción de *situación de desventaja*. La idea básica es que para poder hacer políticas destinadas a gestionar el proceso (*políticas de acomodación*, R. Zapata, 2004a,b) siguiendo precisamente este enfoque clasista, es fundamental tener en cuenta que los inmigrantes, en situaciones de precariedad social y económica, tienen unas *situaciones de desventaja* respecto a los ciudadanos que están en iguales circunstancias. Estas *situaciones de desventaja*, además, no dependen en gran medida de su voluntad. Nos referimos, de nuevo, a las peculiaridades que pueden hacerlos diferentes de los ciudadanos y que son propias del nacimiento o que no son voluntarias: el color de la piel, los rasgos físicos, el origen nacional y la cultura, la situación jurídica, el conjunto de estereotipos negativos que rodean a su cultura y a su origen, etc. Estas peculiaridades que los hacen diferentes son las que conforman las *situaciones de desventaja* para poder salir de su situación, respecto de los ciudadanos en iguales circunstancias de desigualdad. En este sentido, es muy importante diferenciar entre *desventaja* y *desigualdad*. La idea básica es que uno puede estar en una situación de desigualdad, pero no de desventaja, si tiene los suficientes recursos para salir de la situación de desventaja inicial. La *desventaja*, en este caso, debe tener un trata-

miento específico. El argumento completo es que *los inmigrantes están en desventaja respecto de los ciudadanos para poder salir de las situaciones similares de desigualdad social y económica*. Es esta desventaja la que conforma el núcleo de la discriminación que debe tenerse en cuenta en todo discurso que vincule inmigración y exclusión social. De ahí que la pregunta correcta que uno debe plantearse cuando aborda este indicador: *¿cómo salir de condiciones de desigualdad si se parte de situaciones de desventaja?*

#### IV. LA PROPUESTA DE CIUDADANÍA CÍVICA: EL LENGUAJE DE LA CIUDADANÍA Y DE LA IGUALDAD DE DERECHOS<sup>(16)</sup>

En el marco de Tampere, la Comisión introdujo en noviembre de 2000 la categoría de ciudadanía cívica para conceptualizar la figura del inmigrante residente permanente o lo que en el debate académico se suele denominar como *denizenship europeo* (T. Hammar, 2003). Con esta propuesta se produce un cambio cualitativo importante, puesto que esta noción se transforma en el principal eje de las políticas de integración de la UE, especialmente desde las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Salónica (19-20 de junio de 2003) y las conclusiones de Tampere de junio de 2004,<sup>(17)</sup> en las que se reconoce por primera vez la necesidad de elaborar una política comprensiva y multidimensional de integración para los nacionales de terceros Estados legalmente residentes en uno de los Estados miembros. Este proceso de europeización de una categoría de inmigrante está también vinculada a la Directiva del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración<sup>(18)</sup>. Este nuevo frente que lidera la Comisión es importante, no solo por el enfoque que propone, sino por la “filosofía” que establece. De lo que

se trata ahora es de introducir en el vocabulario de la UE el concepto de integración aplicado a los inmigrantes. Para ello, es necesario antes tener una categoría europea de inmigrante: la del residente permanente bajo el concepto de ciudadanía cívica. Una nueva etapa comienza. Por primera vez la lógica de los inmigrantes entra dentro del proyecto común europeo. Mi argumento es que este debate tiene dos posibles interpretaciones: considerar la ciudadanía cívica como una propuesta de política innovadora de inclusión o bien considerar que esta propuesta pertenece a la tradición de una política clásica de adquisición de la ciudadanía, siguiendo pautas estatales.

Mi propósito no solo es presentar esta propuesta de ciudadanía cívica como una posible incursión en las dos caras de las políticas de inclusión que hemos presentado (la entendida como anti-pobreza y como anti-discriminación), sino también pronunciarme en el debate que suscita. Al respecto, pienso que el debate reproduce una nueva fractura dentro de la UE entre una política más abierta (innovación) y más cerrada (tradición) de inmigración. Al final haré un balance trasladando este dilema entre tradición e innovación al seno del nuevo marco de políticas de inmigración: el programa de La Haya, iniciado en noviembre de 2004.

#### IV.1. ¿Nueva filosofía de la UE? Dos modelos de ciudadanía cívica: tradición o innovación

La iniciativa de la Comisión de conceptualizar al inmigrante residente permanente (*denizen europeo*) es un paso adelante sin precedentes. Los discursos que ha provocado también constituyen de por sí un avance en tanto que el tema se incorpora en la agenda europea y ayuda a socializar una cuestión de importancia vital para el propio futuro de la UE. Supone un paso importante por, al menos, tres razones:

1. Incluye por primera vez la lógica del inmigrante dentro de los debates de construcción de la UE.

<sup>(16)</sup> Reviso diferentes argumentos para adaptarlos al enfoque de las políticas de inclusión económica y social que he defendido en el último monográfico sobre inmigración de la Revista Arbor (2005) (véase R. Zapata-Barrero, 2005b) y la ponencia presentada en el *II Seminario: Inmigración y Europa: cinco años después de Tampere* de la Fundación Cidob (Barcelona: 17 de diciembre 2004) - Véase su publicación en editorial Cidob, [www.cidob.org](http://www.cidob.org).

<sup>(17)</sup> COM(2004) 401 final, de 2 junio, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo: Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones

<sup>(18)</sup> Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

O invirtiendo el argumento, la UE ya no es solo asunto de nacionales europeos sino también de nacionales de terceros países residentes de larga duración o *ciudadanos cívicos*.

2. Produce un salto cualitativo al cambiar la percepción de la UE: se pasa de una percepción de la inmigración como exclusivamente de control de flujos y asuntos de seguridad, a una basada en la integración. Esto significa que por vez primera se introduce en el vocabulario europeo el término “integración”, inicialmente destinado a describir el proceso de construcción de la UE. Ahora “integración” tiene un nuevo referente: el inmigrante. Con esta nueva noción en los círculos europeos, por primera vez la lógica de los inmigrantes entra en el proyecto común europeo<sup>(19)</sup>.
3. Es una noción mucho más extensa, inclusiva, que la clásica de ciudadanía europea estrictamente centrada en los nacionales de Estados. Por lo tanto, permite conceptualizar a una población que quedaba desatendida con la noción exclusivamente estatal y vinculada a la nacionalidad (de un Estado miembro) de *ciudadanía europea*. Esta extensión se efectúa con el establecimiento de un sistema de derechos y deberes comunes entre nacionales europeos y de terceros países.

Aunque existan motivos para ello, no comparto el optimismo (sin condiciones) de J. de Lucas (2004), quien interpreta este paso importante en el camino hacia la obtención de un estatuto de residente europeo para los inmigrantes que, cumplidas determinadas condiciones, puedan ser equiparados en sentido estricto, es decir, en términos de igualdad de derechos, a los ciudadanos europeos. Se trata de la recuperación de la idea de que ciudadano es el que habita en la ciudad, no solo el que nace en ella. Si bien comparto con el profesor De Lucas que esta integración cívica es ante todo una garantía de integración política y jurídica, esto es, garantizar a los inmigrantes una igualdad jurídica y política, y, como consecuencia, garantizar el acceso de los inmigrantes a la ciudadanía y a sus derechos,<sup>(20)</sup> discrepo en tanto que in-

terpreta todo el debate como si tratara de un único objeto: la ciudadanía cívica. Creo que estamos en presencia de dos modelos muy diferenciados, y que solo uno ha sido recogido por la Comisión y la Constitución. El modelo del que habla Javier de Lucas ha sido, simplemente, ignorado.

En estos debates vemos que se perfilan dos concepciones muy diferentes: una *concepción* tradicional que sigue una *lógica nacional* defendida particularmente por la Comisión y de una forma menos explícita, pero también tácita, por el Parlamento, y una *concepción innovadora*, que sigue una *lógica postnacional* defendida principalmente por el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo. En la primera, la introducción de la noción de ciudadanía cívica responde a intenciones de armonizar el estatuto de la residencia permanente para que adquiriera una dimensión europea, y como paso previo para la adquisición de la ciudadanía nacional, en manos de los Estados. De esta forma se soluciona el tema de la asimetría que existe actualmente en la adquisición de la ciudadanía europea, puesto que cada Estado regula de forma diferente la “ciudadanía permanente”, como criterio para la adquisición de la nacionalidad (ciudadanía) de un Estado (R. Zapata-Barrero, 2003b). Pero se sigue defendiendo un vínculo: la concesión de la ciudadanía europea y de los derechos políticos para los inmigrantes queda todavía en manos de los Estados, quienes siguen vinculando acceso a los derechos políticos con la adquisición de la nacionalidad, y por lo tanto, sigue defendiendo una percepción nacional de la ciudadanía. En el otro extremo está una concepción de la ciudadanía vinculada a la residencia y no a la nacionalidad. Sería la residencia la que otorgaría el estatuto de ciudadanía europea, sin necesidad de estar vinculada a la nacionalidad. En este nivel es en el que seguiríamos la interpretación de De Lucas, en que la lógica europea seguiría más una lógica local (basada en el empadronamiento) y no estatal de la ciudadanía. Esta es la que defienden tanto el CESE como el Comité de las Regiones. Entre ambas concepciones solo una es la que ha llegado al Consejo Europeo y a la Constitución Europea: la ciudadanía sigue estando vinculada a la nacionalidad.

<sup>(19)</sup> Véase al respecto uno de los primeros estudios que se sitúan en este marco en R. Süßmuth y W. Widenfeld (eds. 2004)

<sup>(20)</sup> Véase J. de Lucas (2004), y también unas primeras reflexiones en J. de Lucas (2005).

Ahora bien, sea cual sea la vía de interpretación de la ciudadanía cívica que adopte la UE, “tradicición *versus* Innovación”, queda un núcleo común que bien puede servir de un premisa para orientar el debate académico. Podemos resumir este núcleo del concepto de ciudadanía cívica de la forma siguiente (me baso en R. Bauböck, 2004):

1. Es un estatus de derechos y deberes, similar a *denizenship europeo* dirigido a los residentes legales de larga duración. Esto significa que es un estatus paralelo al estatus de ciudadanía europea. Los nacionales europeos no adquieren el estatus de ciudadanía cívica.
2. Si los beneficiarios del estatus son los residentes de larga duración de terceros países, La residencia se convierte en criterio básico para el acceso a la ciudadanía cívica.
3. El área del estatus es todo el territorio de la UE, independientemente del Estado. Esto significa que todo residente permanente podrá gozar del mismo estatus, independientemente del Estado donde resida.
4. La base de este estatus es la igualdad jurídica (igualdad de trato) y la no-discriminación por razón de nacionalidad.
5. Los principales derechos que otorga son los de la Carta de Derechos Fundamentales.
6. Incluye derechos básicos como: derecho de residir, recibir educación, trabajar sin discriminación respecto a ciudadanos de la Unión.
7. Contempla la extensión de derechos locales de voto.
8. Considerado como primera etapa para recibir nacionalidad de un Estado, por tanto la ciudadanía europea.

Vemos que existen puntos, dentro de este núcleo común, que llevan hacia la tradición (especialmente el punto 8), mientras que otros, también presentes en el concepto, que siguen más la innovación (especialmente el punto 3). Esta será la disyuntiva que deberá resolverse en el nuevo marco de discusión de la inmigración: el programa de La Haya.

## IV.2. Proceso de innovación conceptual en un marco tradicional estatal: el marco de La Haya

Estamos en una fase de la UE en la que se mezclan procesos de innovación conceptual (*ciudadanía cívica*) con nociones clásicas que por vez primera entran en el seno del debate institucional de la UE (*integración*). Lo que queda claro es que la noción de integración que habitualmente pertenecía al vocabulario europeo para significar el proceso de construcción europea, ahora se le ha dotado de un nuevo referente empírico: la *ciudadanía cívica*.

Acaba de finalizar una primera etapa en el marco de Tampere (1999-2004), en la que se inicia formalmente el proceso de construcción de un enfoque europeo de la inmigración y que ha desembocado en dos directivas de suma importancia: la referente a la reagrupación familiar (Directiva 2003/86/CE, septiembre 2003), y la relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (Directiva 2003/109/CE, noviembre 2003). Entramos ahora en un nuevo periodo iniciado tras las conclusiones de la presidencia del consejo europeo de Salónica (19-20 de junio de 2003) que ha abierto un nuevo marco para discutir la gestión de la inmigración en la UE: el programa de La Haya. Cinco años después del Consejo Europeo de Tampere, que acordó un programa que sentaba las bases para importantes logros en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia, este nuevo programa tiene como objetivo avanzar sobre dichos logros y hacer frente con eficacia a los nuevos retos. Este nuevo programa plurianual para los próximos cinco años refleja las ambiciones expresadas en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y tiene en cuenta la evaluación de la Comisión que el Consejo Europeo de junio de 2004 acogió con satisfacción, así como la Recomendación sobre la utilización de la votación por mayoría cualificada y el procedimiento de co-decisión aprobados por el Parlamento Europeo el 14 de octubre de 2004. El programa de La Haya trata todos los aspectos de las políticas relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia. En lo que respecta a la ciudadanía e inmigración, trata concretamente los derechos fundamentales y la ciudadanía, el asilo y la migración, la gestión de las fronteras, la integración.

En relación con la integración de los nacionales de terceros países, el programa vincula la integración con la

estabilidad y la cohesión en nuestras sociedades (apartado 1.5). Uno de los objetivos básicos que traza es la prevención del aislamiento de ciertos grupos. Para ello, defiende un planteamiento integral que implique a los interesados en el ámbito local, regional, nacional y de la UE y hacer un seguimiento de la igualdad de oportunidades con la finalidad de que todos puedan participar plenamente en la sociedad. El principio de coordinación con las políticas nacionales de integración y las iniciativas de la UE en este ámbito resulta uno de los ejes centrales. A este respecto, expresa la necesidad de establecer los principios de base comunes que sirvan de fundamento para un marco europeo coherente de integración. Dichos principios, que habrán de conectar todas las áreas políticas relacionadas con la integración, deben incluir por lo menos los siguientes aspectos de la definición de “integración” (recogiendo parte de los debates entre instituciones desde la Comunicación de la Comisión del 2000):

- Es un proceso continuo y bidireccional que implica tanto a los ciudadanos de terceros países con residencia legal como a la sociedad de acogida.
- Incluye la política contra la discriminación.
- Implica el respeto por los valores básicos de la Unión Europea y los derechos humanos fundamentales.
- Requiere unas capacidades básicas para la participación en la sociedad.
- Se basa en la interacción frecuente y el diálogo intercultural entre todos los miembros de la sociedad, en el marco de foros y actividades comunes encaminados a mejorar la comprensión recíproca.
- Se extiende a una variedad de áreas políticas, incluidos el empleo y la educación.

La intención de la UE es que este marco basado en estos principios comunes forme los cimientos para iniciativas futuras, basándose en objetivos y medios de evaluación claros. El Consejo Europeo invita a los Estados miembros, al Consejo y a la Comisión a que promuevan el intercambio estructural de experiencias e información sobre la integración.

Siguiendo los objetivos de Salónica, y en este marco, se sitúa también el *Handbook on integration* elaborado

por el *Migration Policy Group* a petición de la Comisión Europea (dirección de Justicia, Libertad y Seguridad). En efecto, uno de los objetivos de Salónica es desarrollar la cooperación y el intercambio de información sobre integración para promover iniciativas políticas. Este Manual de integración constituye una de sus primeras acciones. Su pertinencia cubre una doble necesidad: por un lado, hace un repaso de las principales acciones que se están poniendo en práctica en diferentes países (es un catálogo de buenas prácticas, de ideas que inspiren nuevas iniciativas en materia de integración); por otro lado, esta destinado a un tipo de actor muchas veces olvidado, pero que (todos sabemos) tiene una gran responsabilidad y soporta la mayoría del peso social que implica la gestión de la inmigración: los responsables de elaborar políticas y formular objetivos, y a los profesionales y técnicos que diseñan las acciones. Este colectivo está desatendido políticamente y es nuclear para el éxito de la gestión de la acomodación de inmigrantes y ciudadanos.

La estructura del manual nos da ya muchas indicaciones de su filosofía: trata de programas de acogida (cap. 1), de la participación política y políticas de ciudadanía (cap. 2) y de indicadores necesarios para evaluar programas y comparar países (cap. 3). Luego, en un anexo presenta un plan para elaborar programas, cuya primera recomendación, que tiene el estatuto de *fundamento*, es la necesidad de crear una complicidad y compromiso de todos los actores implicados (*stakeholders*) (sindicatos, asociaciones de inmigrantes, confesiones religiosas, empresarios, ONG, etc). Recogiendo gran parte de los debates entre instituciones, en este manual se define la integración como un proceso bidireccional que centra la atención en la actitud de las sociedades receptoras, en su ciudadanía y sus estructuras institucionales; se insiste en que existe un vínculo entre participación política y sentimiento de pertenencia; se recuerda que un buen plan de acogida debe tener un enfoque de formación de la ciudadanía (lingüística y cívica); que todo plan debe centrarse en las capacidades y formación del inmigrante recién llegado para que pueda tener las mismas oportunidades en la sociedad; sigue el sentido común de conceder derechos políticos, al menos a nivel local y para residentes de larga duración, y de muchas más acciones e ideas.

Tenemos, pues, elementos para ser optimistas, puesto que ya que se ha empezado no solo a hablar de

integración y de búsqueda de normas e indicadores comunes de interacción, sino también se ha abierto un debate sobre un nuevo concepto de ciudadanía que incluya a los inmigrantes. Respecto a la última década (R. Zapata-Barrero, 2003a), este paso significa que por primera vez los inmigrantes pueden ver que la UE se interesa por ellos más allá de la constante lógica de control y de seguridad.

Todos los debates entre instituciones que hemos trazado y que se enmarcan dentro de la lógica de Tampere de introducir y desarrollar un espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (la Santísima Trinidad de la UE) lleva a la necesidad de considerar a los inmigrantes residentes permanentes como sujetos también de este espacio, y no como excluidos hasta ahora. En este nuevo escenario, el concepto de *ciudadanía cívica* daría a los inmigrantes ciertos derechos y obligaciones, incluido el derecho a vivir y trabajar en otro Estado miembro de la UE. Estos derechos se adquirirían al cabo de unos años con la intención de equiparlos con los derechos que gozan los ciudadanos de la UE (Comisión Europea, *Libertad, seguridad y justicia para todos*, Europa en Movimiento, 2004; 9).

La Comisión no solo ha conseguido introducir un nuevo concepto dentro del vocabulario europeo: el de *ciudadanía cívica*, sino que desde entonces lo utiliza de forma sustantiva para hacer sus comunicaciones, siempre relacionadas con su discurso (en construcción) de la integración. Por ejemplo, al hablar de la integración en la sociedad de acogida, asevera<sup>(21)</sup>:

“Si, dado el carácter forzoso de la migración de las personas que se benefician de la protección internacional y las necesidades específicas debidas a su condición de exilados, deben tenerse en cuenta los derechos incluidos en el Convenio de Ginebra, los retos de la integración son los mismos en términos generales que para los otros emigrantes procedentes de terceros países, así como para las sociedades de acogida en relación con las cuestiones de la nacionalidad, la ciudadanía cívica y el respeto de la diversidad, así como la política social y de acceso al mercado laboral, la educación y la formación.”

Hemos visto que inevitablemente los argumentos que se dan forman parte de *desiderata* y no estrictamente de *facto*, aunque debemos valorar, valga el rodeo que hago, que el *facto* es que se expresen estos *desiderata*.

Con estos debates se abre una triple categoría de población en la UE: los *inmigrantes* (los que no son de larga duración, menos de cinco años según la Directiva citada), quienes todavía no se pueden beneficiar ni del territorio ni de los derechos que otorga la Constitución Europea, los *ciudadanos cívicos* (los inmigrantes residentes de larga duración, nacionales de terceros países o *denizens europeos*), quienes pueden beneficiarse de la Carta de Derechos fundamentales, y los *ciudadanos europeos* o nacionales de Estados miembros.

Desde el punto de vista de la construcción de una ciudadanía que tenga en cuenta la realidad multicultural en Europa, de la construcción de un enfoque europeo de ciudadanía multicultural (T. Modood, *et. al.*, eds 2005), reconozco que tengo una interpretación ambivalente. Con el análisis del debate entre instituciones sobre la *ciudadanía cívica* y su ubicación dentro de los grandes marcos de referencia discursiva de las políticas de la UE (Tampere, Salónica, La Haya) podemos ver la botella medio vacía (*tradicción*) o medio llena (*innovación*) Déjenme formular los principales argumentos para acabar:

*Medio llena: Se ha construido un criterio objetivo... (innovación)*

- Lo que supone es una armonización de la categoría de residente permanente o *denizenship* de la UE, solo es el resultado de un proceso de armonización, pero no un concepto cualitativo nuevo. Se institucionaliza una categoría que ya existe en los Estados: la de residente permanente. Y se otorga a los residentes permanentes la igualdad jurídica y de trato.

*Medio vacía: ...pero a imagen estatal (tradicción)*

- Es una categoría que sirve de criterio a la UE para armonizar el código de nacionalidad, y evitar así la situación asimétrica que todavía existe en la UE en los criterios para conceder la nacionalidad y por tanto, como la ciudadanía es una categoría derivada, la ciudadanía europea (R. Zapata-Barrero, 2003b).

<sup>(21)</sup> Sección 2.2. de COM(2003)152 final Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política común de asilo y el programa de protección (Segundo informe de la Comisión sobre la aplicación de la Comunicación COM (2000) 755 final de 22 de noviembre de 2000).

La ciudadanía europea no se ve en ningún modo afectada, sigue siendo: superpuesta o de segundo grado, condición jurídica y derivada en tanto que su determinación es competencia exclusiva de los Estados miembros.

Lo que se está haciendo es otorgar la categoría europea a los nacionales de los terceros Estados, puesto que se necesita construir el sujeto antes que hacer las políticas.

Lo que se está haciendo es construir una categoría de residente permanente a imagen estatal, sin nada de innovador ni cambio cualitativo. El cambio revolucionario sería que la ciudadanía cívica fuera el criterio para la concesión de la ciudadanía europea, sin necesidad de que se adquiriese previamente la nacionalidad de un Estado miembro.

En resumidas cuentas, con la noción de ciudadanía cívica se plantea una nueva filosofía de la UE que busca *in-*

*cluir* a los inmigrantes residentes como sujetos de derecho y sujetos políticos de la propia UE, y no sujetos derivados mediados por la definición que les concedan los Estados miembros (A. Gerber, 2004). Esta nueva filosofía tiene el carácter de salto cualitativo. La cuestión ahora es saber si este cambio de enfoque es un cambio conservador o progresista, en el sentido de que mantiene una lógica de percepción tradicional estatal o no. Ambas direcciones son hoy en día posibles. El futuro marco del programa de La Haya tiene como nuevo reto precisamente el de definir el camino trazado hacia una u otra dirección (Conclusiones de la Presidencia - Bruselas, 4 y 5 de noviembre de 2004).

Veremos si esta tercera cara de las políticas de inclusión tiene realmente un nuevo rostro, o bien reproduce el rostro clonado estatal ya conocido, sin pautas europeas propias para incluir a los inmigrantes en la categoría de ciudadanos con iguales derechos.

