

BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y CULTURAL DE LOS INMIGRANTES Y RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS*

Ángeles Galiana Saura

I. INTRODUCCIÓN: LA INMIGRACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

Hoy en día hay que considerar que los flujos migratorios constituyen una característica estructural del orden mundial que el modelo de globalización impone, pues en la medida que el proceso de globalización se incrementa las migraciones aumentan también, no las libres sino las “forzadas”.¹ Si dejamos a un lado las consideraciones históricas, geográficas y culturales que pueden empujar a las personas a emigrar, en la actualidad las razones económicas son las que más peso tienen y éstas se reflejan en el desplazamiento de las personas en busca de trabajo.

En las normativas de inmigración de los países de la Unión Europea la inmigración irregular constituye una preocupación constante que se asocia frecuentemente con la delincuencia. La inmigración no regulada, los llamados “sin papeles”, termina cubriendo las necesidades existentes de mano de obra barata, sobre todo en los países del sur de Europa; en éstos las economías los necesitan, porque al no pagar los costos sociales de los trabajadores de la forma establecida en la ley, permiten aumentar los niveles de capitalización, sin embargo no los quieren como seres humanos sino como mano de obra barata.

* La autora es Miembro del Grupo de investigación “Ciudadanía, inmigración y minorías”, de la Universidad de Valencia-Universidad Rovira i Virgili, de Tarragona, ponencia presentada durante el Seminario Internacional sobre los Derechos Humanos de los Migrantes. Boca del Río, Veracruz, junio de 2005.

¹ Cfr. de Lucas, J. “Sobre las políticas de inmigración en un mundo globalizado”, en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 7, 2003, pp. 23-52.

Como señala S. Castles,² la razón principal de la presencia de los migrantes económicos es que son necesarios para ocupar puestos de trabajo en la industria y los servicios. El ingreso indocumentado de los trabajadores no calificados es visto como un problema, pero de hecho es consecuencia de las estructuras económicas y las políticas de inmigración. Dado que existe una alta demanda de estos trabajadores en la construcción, la manufactura y los servicios, el resultado es un florecimiento del trabajo indocumentado y del sector informal. Hoy en día hay una creciente conciencia de que tanto los factores demográficos como los económicos hacen necesario el trabajo inmigrante en los países del norte. Cada vez es más difícil para los Estados controlar sus fronteras, dado que los flujos de inversión, comercio y propiedad intelectual están vinculados de manera inextricable con el movimiento de personas. Por lo general las elites se benefician de los flujos transfronterizos y son los grupos que sienten amenazada su seguridad, por la reestructuración económica y los cortes en los servicios sociales, los que se oponen de manera expresa a la migración. La presencia visible de los migrantes en las ciudades del norte simboliza amplios cambios en las esferas de la economía, la cultura y la sociedad.

La migración de personas hacia los países más desarrollados, provenientes de naciones pobres es, por lo que supone respecto de la aparición de nuevos fenómenos y situaciones que inciden y modifican de la realidad social, uno de los retos que hay que acometer desde la sociedad en su conjunto y, en particular, desde las administraciones públicas.

II. LA NECESIDAD DE RESPUESTA: BASES PARA UNA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN

Trataré de plantear aproximaciones a políticas migratorias superando los planteamientos que hasta ahora han servido como su fundamento, que básicamente se reducen, por un lado, a una visión instrumental, sectorial y unilateral que percibe la inmigración sólo en clave laboral, y por consiguiente la trata como una cuestión de mercado; o, por otro, a

² Cfr. Castles, S. "La política internacional de la migración forzada", en *Migración y Desarrollo*, núm. 1, octubre de 2003, p. 89.

una visión humanitaria paternalista/asistencialista, que se enfoca desde la óptica de la ayuda al marginado, al que se encuentra en la miseria, a la víctima de las desgracias y la explotación, y por ello recurre a la caridad.

La cuestión es que frente a nuestro obsesivo dogma en materia de inmigración, es decir la tesis de que el inmigrante es un “trabajador invitado” que viene a realizar una función, o sea un visitante por un plazo establecido, predeterminado y, por tanto, una vez desempeñada esa tarea regresará a su lugar de origen y desaparecerá de nuestra vida (cotidiana y pública), la realidad dicta otro panorama. La realidad nos ofrece un escenario en el que los proyectos de los migrantes incluyen con frecuencia el propósito de establecerse de forma duradera (aunque no siempre con carácter definitivo) o, en no pocos casos, se cambia de opinión y lo que era un proyecto migratorio de carácter provisional se transforma en duradero, si no para los primeros protagonistas de la aventura de emigrar, sí para sus hijos.³

Los inmigrantes se quedan. Y eso plantea un tipo muy distinto de exigencias, de demandas, de necesidades y, por consiguiente, de respuestas. Es aquí donde aparece con mayor claridad el cambio en materia de derechos. Porque si bien en el primer escenario, el del trabajador extranjero que nos visita, el asunto del reconocimiento de derechos puede saldarse con escasa discusión y costo —con la lógica del regateo y la segmentación de los derechos que exige a su vez segmentar y diferenciar entre los sujetos de derechos—, en el segundo cambian decisivamente los argumentos.

Como afirma A. Solanes, el peligro que la población autóctona advierte en la permanencia de los inmigrantes como trabajadores, que sólo resultan beneficiosos en la medida en que sigan ocupando los niveles más bajos, promueve que el ordenamiento jurídico establezca normas planeadas para ponerlos al margen de la protección que la ciudadanía supone. Los problemas aparecerán cuando esa población advierta que los trabajadores han dejado de ser temporales y que al convertirse en permanentes reclaman derechos.⁴

³ Cfr. de Lucas, J. “Prólogo”, en Solanes, A. y Cardona, M. B. *Protección de datos personales y derechos de los extranjeros inmigrantes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 13-14.

⁴ Cfr. Solanes, A. “El acceso a los derechos sociales por parte de los inmigrantes, un ejemplo: la vivienda”, en VV.AA., M. J. Añón (ed.). *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, pp. 266-267.

Cabe señalar que, al menos en España, como inmigrantes, es decir en su condición de trabajadores extranjeros en régimen de visita, en materia de reconocimiento jurídico esos sujetos no pueden aspirar a equipararse plenamente con los nacionales, y no digamos nada si encima se encuentran aquí en situación irregular. Pero si cambia esa consideración básica, la de trabajador extranjero de paso, la cuestión de los derechos cambia y aparece la exigencia fuerte de igualdad.

Si la inmigración se plantea en la actualidad seriamente desde un punto de vista político, no como un aspecto puntual, sino como uno relevante, éste no se puede proyectar desde puntos de vista sectoriales o reductivos. Se trata de pensar la política en el contexto de un mundo sometido al proceso de la globalización, en sociedades cada vez más dependientes y, al tiempo, cada vez más complejas y plurales, cada vez más multiculturales.

El marco idóneo para plantear políticas de integración social debe ser el local, incluso el más idóneo es el intermunicipal, pues a partir de la implicación de todos los municipios se pueden contrastar experiencias, valorar criterios globales de actuación y reducir el impacto político de las actuaciones acordadas en función de la responsabilidad de prestar servicios básicos para la integración y cohesión social. La cohesión social es el fin último al que se considera que se han de dirigir las políticas integracionistas de los inmigrantes; ésta ha de contemplar la participación ciudadana, el respeto y la interculturalidad; en definitiva, se ha de pretender gestionar la diversidad y llegar a construir marcos de convivencia en la sociedad de acogida. Para llegar a establecer esa cohesión social, desde este plan se considera que la intervención ha de constar de un proceso que contemple dos fases: la acogida y la integración.

Para establecer una correcta política de integración se debe tener presente que por su carácter intergubernamental, intersectorial y de interdependencia entre los actores implicados ésta es una cuestión compleja. Por ese motivo, señala R. Zapata, para abordar el tema se han de combinar tres perspectivas: la que analiza las relaciones intergubernamentales (afecta a más de un nivel de gobierno), la que analiza las políticas transversales (afecta a más de un sector público), y la que se centra en el análisis de las redes entre los actores implicados (afecta a más de un actor).⁵

⁵ Cfr. Zapata, R. "La gestión política de la inmigración: indicadores y derechos", en VV.AA., M.J. Añón (ed.). *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, op. cit., pp. 203-204.

El principal problema para la integración es que estamos ante un fenómeno estructural. Esto implica que los problemas de integración a los que se enfrentan los inmigrantes cuando llegan no son un hecho aislado o coyuntural característico de determinadas zonas o territorios, sino un fenómeno estructural. Por lo tanto, las políticas que se elaboren deben hacer un esfuerzo por plantear unos objetivos a largo plazo, con unos potenciales horizontes de resultados. Esta convicción tiene además un doble sentido:⁶

- Desde un punto de vista clásico significa que nuestra sociedad y Estado deben asumir que una solución definitiva del problema es categóricamente imposible. Los factores que originan las dificultades para la integración son muy variados e imprevistos.
- Un segundo sentido tiene una justificación histórica y está relacionado con la no previsión del tema de la multiculturalidad en el proceso de construcción de los Estados-naciones, porque en aquella época el problema de la coexistencia entre inmigrantes y ciudadanos, tal como la conocemos hoy en día, no existía. De ahí que las estructuras actuales, originadas en aquel período histórico, tengan dificultades para encontrar instrumentos para gestionar políticamente la inmigración. La única forma contemplada para que la estructura básica pueda responder a las demandas de esta nueva población, con características diferentes a la de los ciudadanos, es modificar las estructuras actuales.

Aunque en el marco de los Estados miembros de la Unión Europea las últimas legislaciones destinadas a regular los derechos y libertades de los extranjeros en sus territorios, entre ellas la española, insisten en la necesidad de potenciar la integración de los inmigrantes, lo cierto es que todavía se está muy lejos para arbitrar medidas que permitan dicha integración más allá de un plano estrictamente formal. El mayor obstáculo para llegar a esa integración es el reconocimiento de derechos de los inmigrantes, pues ese reconocimiento se supedita a la previa obtención de un permiso de residencia, que a menudo viene condicionado por la obtención previa de un trabajo (excepto casos concretos como el de los “reagrupados” por familiares).

⁶ *Ibid.*, pp. 204-205.

La mayor limitación de estos derechos se produce en el caso de los derechos sociales, que constituyen en la práctica una buena muestra de los abusos de que son objeto los inmigrantes en su reconocimiento, satisfacción y garantía. Para llegar a la integración, resulta imprescindible no sólo el reconocimiento sino sobre todo la garantía de los derechos sociales, pues éstos son la palanca más importante para situar a sus titulares, al menos, en una posición que les permita combatir en contra de la disminución de sus posibilidades vitales, ya que, como afirma J. de Lucas:

... cuando hay más posibilidades vitales, para empezar, el hecho de inmigrar no se convierte en una necesidad, en la única salida a una situación desesperada, sino en una libre elección, y lo cierto es que hoy en día no lo es. Pero una vez que el inmigrante ha accedido al país de destino, su margen de posibilidades vitales pasa de nuevo por el grado de reconocimiento y garantía efectiva de los derechos sociales. La realidad, en nuestro país, es que tampoco se produce semejante reconocimiento y garantía, al menos no en el estándar que sería exigible que, a mi juicio, es el de la equiparación con los nacionales.⁷

Si se han de diseñar propuestas para establecer una política de integración y cohesión social de los inmigrantes que residen, hay que tener presente que ello ha de significar, ante todo, proteger y garantizar sus derechos y libertades y, en algunos casos, dar contenido a los derechos sociales que toda persona tiene mediante la creación de instrumentos eficientes, eficaces y evaluables de intervención sobre la realidad social. En conclusión, los principales objetivos y actuaciones que hay que desarrollar para la consecución de esa integración social se pueden sintetizar en los siguientes ejes fundamentales:

- garantizar los derechos y las libertades democráticas de las personas inmigrantes, con especial atención de los derechos de participación;
- mejorar sus condiciones de vida, haciendo posible el acceso a los diversos sistemas de bienestar social, sin ningún tipo de discriminación, entre los que destacan la sanidad, la educación y la vivienda;

⁷ Vid. de Lucas, J. “Derechos sociales de los inmigrantes: ciudadanía y exclusión”, *op. cit.*, pp. 319-320.

- promover el conocimiento mutuo entre la sociedad receptora y los inmigrantes, como base de un proceso de enriquecimiento cultural y social. Este último sería el fundamento para alcanzar la integración social y la igualdad en derechos y libertades de las personas inmigrantes pues, no cabe duda, es necesario que el fenómeno migratorio se considere como un elemento enriquecedor, tanto para la sociedad receptora como para los recién llegados.

En el momento de definir las propuestas, se ha de tener en cuenta que hay que actuar a partir de una perspectiva de prevención; es prioritario dar respuestas a las necesidades actuales y, al mismo tiempo, definir estrategias a mediano plazo, para obtener más información y tratarlas con más conocimiento. Las actuaciones a corto plazo han de incidir principalmente sobre los factores que generan conflicto y ruptura social. Por ello, es necesario dotarse de sistemas de información que faciliten el manejo de elementos de análisis, y crear indicadores que permitan evaluar los resultados de las actuaciones desarrolladas. Si bien para evaluar el trabajo hay que planificar y concretar los niveles de evaluación, todo ello se realizará a partir de una serie de indicadores sociales (como, por ejemplo, el acceso a la vivienda, la educación y la sanidad por parte de los migrantes en el Estado receptor). Esta propuesta será desarrollada en el siguiente apartado.

III. INTEGRACIÓN, SEGURIDAD E IGUALDAD COMO EXIGENCIAS DE JUSTICIA EN LA GESTIÓN DE LA INMIGRACIÓN

A. SOBRE EL SIGNIFICADO DE INTEGRACIÓN

Existe una gran dificultad para definir el concepto de integración social; en este sentido hay que poner de relieve que la integración social es un concepto complejo que no debiera identificarse con el de integración cultural, y que en principio no puede describirse en los términos unidireccionales que sugieren que el anfitrión absorbe al “extraño” sin alterarse.

La integración no es un *estatus* sino un proceso, o cuando mucho un resultado u objetivo. Como tal su dimensión es múltiple, o al menos bidireccional, pues implica transformaciones en todas las partes implicadas. Por decirlo de otra forma, es un fenómeno transitivo, reflexivo, que

no conjuga el integrar “en”, “de”, o “a”, sino el integrar “con”: integrarse. Estamos hablando de procesos de interacción, de adaptación mutua, que exigen cambios en ambas partes, y que puede que, a largo o medio plazo, hagan crecer la pluralidad. Por ello, resulta determinante aproximarnos a una definición de “cultura social”.

En este punto cabe señalar que el concepto de “cultura” es polisémico; se refiere a los valores que comparten los miembros de un grupo social, a las normas sociales que acatan, y a los bienes materiales que producen. “Cultura” se refiere a los modos de vida de los miembros de una sociedad o los grupos que la forman. Aunque los conceptos de sociedad y cultura sean distintos, existen estrechas relaciones entre ambos. Ninguna cultura podría existir sin sociedad; por la misma razón, no puede haber una sociedad carente de cultura. Las variaciones culturales entre los seres humanos se encuentran ligadas a las distintas formas de sociedad. La diversidad de la cultura es asombrosa; los valores y las normas de comportamiento varían enormemente de una cultura a otra, y a menudo contrastan con lo que los habitantes de las sociedades occidentales consideran como “normal”. El reconocimiento de la construcción de una sociedad futura a partir de la universalidad de las culturas y de la multietnicidad resta por ser asumido aún en aquellas sociedades llamadas desarrolladas. El derecho del inmigrante a mantener sus diferencias culturales sólo podrá ser posible cuando las sociedades receptoras renuncien a la ideología de la asimilación pura y simple de las comunidades extranjeras, para consentir la cohabitación de comunidades diferentes. Sólo de esa manera la inmigración dejará de ser vista como un peligro para la identidad cultural, para pasar a ser concebida como una posibilidad de enriquecimiento de esa cultura.

Por otro lado, y para hablar de una integración “real”, es necesario aceptar que el reconocimiento y la garantía de los derechos políticos es también requisito de esa integración. Hay que reconocer que no hay integración sin participación en la toma de decisiones y en la producción del Derecho, sin medidas positivas de fomento del asociacionismo, así como también sin asegurar la presencia de los inmigrantes no sólo en instancias consultivas sino en los órganos superiores de política migratoria, y sin la posibilidad de que actúen en los procesos –administrativos y jurisdiccionales– que los afectan.⁸

⁸ *Cfr.* de Lucas, J. “Las condiciones de un pacto social sobre la inmigración”, en VV.AA., N. Fernández Sola y M. Calvo García (coords.). *Las condiciones de un pacto social sobre la*

Por último, para concluir este apartado, cabe abordar el tema de la integración de los inmigrantes. Desde un punto de vista “realista” o práctico se puede partir del análisis de la relación entre los inmigrantes y las instituciones públicas con base en una serie de indicadores sociales, pues en realidad ambos aspectos están interconectados; es decir, lo que interesa en este análisis no es tanto la relación entre los inmigrantes y las instituciones públicas en general y en sentido estricto, sino entre los inmigrantes y el trabajo, la educación, la vivienda, la seguridad, la sanidad y, en general, todos los sectores públicos cuya gestión es responsabilidad política de los gobiernos.

I. En materia de *sanidad* interesará, por ejemplo, determinar si existen centros sanitarios próximos a su vivienda, si creen que es suficiente con una asistencia de urgencias, o si están en condiciones de acceso adecuadas, como el resto de ciudadanos, entre otras. En la actualidad, el sistema público de servicios sociales se inspira en el principio de universalidad: todos los ciudadanos tienen derecho a recibir los recursos, las acciones o las prestaciones sociales que garanticen el principio de igualdad y los poderes públicos tienen el deber de proveerlos. El sistema se estructura en dos niveles: en el primer nivel se encuentran los servicios sociales de base, destinados a toda la población, independientemente de sus características sociales y demográficas, por lo que las actuaciones que llevan a cabo son universales; es lo que se denomina “prestaciones básicas del sistema” (información y orientación, ayuda a domicilio, alojamiento y convivencia, prevención e inserción social, etcétera). En un segundo nivel se incluyen los servicios sociales especializados, sectoriales o específicos; éstos implican una actuación sobre un colectivo o grupo de población con características peculiares que obligan a un tratamiento individualizado. El sistema público de servicios sociales ha de desarrollar las actuaciones necesarias para dar respuesta a los ámbitos específicos de las necesidades que son sus referentes, por lo que es necesaria la consolidación, ampliación y creación de servicios de apoyo técnico especializado en las redes de atención primaria municipales más próximas a los individuos.

inmigración. Segundas Jornadas de Derechos humanos y libertades fundamentales, Mira editores, Zaragoza, 2001, pp. 48-51.

En general, se puede afirmar que la población inmigrante hace poco uso de su derecho a disfrutar de los recursos o prestaciones sociales. Este hecho puede estar motivado, por un lado, por el desconocimiento de los servicios y, por otro, por el miedo a acudir a centros oficiales.

Igualmente, cuando llegan a los países de acogida no existe una red organizada para atenderlos en sus necesidades básicas. Por esas circunstancias, es necesario divulgar la existencia de los recursos sociales a disposición de la población inmigrante, principalmente a través de información mediante programas específicos de atención. También será necesario conseguir que los profesionales de los sistemas sociales, sanitario, educativo, cuerpos de policía, cuerpo general de la administración y voluntarios, tengan la formación adecuada para atender la diversidad social y cultural de los inmigrantes, para así comprender el fenómeno migratorio y su proceso de integración social.

II. Otro de los problemas fundamentales de la población inmigrante que llega a nuestro país es el del acceso a la vivienda. Aunque la vivienda por sí misma no garantiza la integración social de los inmigrantes, juega un papel importante en la misma. Las malas condiciones de habitabilidad de buena parte de las viviendas que ocupan los inmigrantes, y la ubicación de las mismas —muchas veces localizadas en barrios marginales (éste sería el caso de España)—, constata su exclusión dentro de la sociedad de acogida. La segregación espacial de las zonas habitadas por una mayoría de población inmigrante conlleva, al menos, dos consecuencias: la estigmatización y la exclusión social.⁹

Como señala A. Solanes, por lo que se refiere a la segregación espacial, conviene destacar que se trata de un fenómeno impuesto por la propia coyuntura social y económica a la que se ven abocados los extranjeros. Los inmigrantes, en la medida que no suelen tener un poder adquisitivo alto, se ven obligados a acceder, a menudo a través de un alquiler, a viviendas degradadas, en zonas mayoritariamente abandonadas por la población autóctona que ha pasado a ocupar otras residencias que se consideran más adecuadas.

La concentración de colectivos inmigrantes en determinadas zonas suele conllevar el aumento de la presencia policial, como consecuencia

⁹ Cfr. Martínez Veiga, U. *Pobreza, segregación y exclusión espacial. La vivienda de los inmigrantes extranjeros en España*, Icaria, Barcelona, 1999.

directa de las medidas de control que sobre estos sujetos aplica el ordenamiento jurídico, convirtiendo la zona que los extranjeros ocupan en lo que se ha denominado un “espacio penalizado”.¹⁰ Las consecuencias de habitar en estas zonas son negativas, especialmente en lo que se refiere al acceso al mercado laboral, puesto que se asocia con espacios degradados donde hay droga, pobreza, etcétera.

En el caso del ordenamiento jurídico español, la legislación de extranjería (Ley Orgánica 4/2000, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000), reserva ayudas públicas a los extranjeros, pero únicamente a los extranjeros residentes regulares. El acceso de la población inmigrante a las viviendas sociales no era posible hasta entonces, dado que se pedía como condición tener la nacionalidad española. Actualmente la legislación abre el acceso al sistema público de ayudas en materia de viviendas de protección oficial, en igualdad de condiciones con los ciudadanos españoles, siempre y cuando se esté empadronado en el municipio de residencia habitual. Por una parte, la exclusión del inmigrante irregular del sistema público de ayudas a la vivienda y, por otra, las difíciles condiciones a las que debe hacer frente el inmigrante residente regular, hacen, para los inmigrantes, prácticamente imposible en la práctica la satisfacción de este derecho social. Puesto que la legislación actual de extranjería española no contempla como sujeto de derecho al extranjero indocumentado, le impide a éste el disfrute de las ayudas en materia de vivienda, consintiendo e incluso potenciando las situaciones de dualización de la sociedad y la desconexión entre culturas que de hecho conviven en un mismo espacio físico. El legislador debería haber tenido en cuenta la importancia de la utilización de la vivienda como mecanismo de exclusión/marginalización de importantes sectores de la población.¹¹

Para paliar este problema se puede promover el acceso a viviendas temporales mediante la reconversión y rehabilitación de edificios obsoletos en apartamentos, y la elaboración de programas específicos de mediación para favorecer el acceso de los inmigrantes más desfavorecidos a las viviendas de protección oficial o sociales, así como el alquiler y la compra en el circuito ordinario.

¹⁰ *Cfr.* Solanes, A. “El acceso a los derechos sociales por parte de los inmigrantes, un ejemplo: la vivienda”, *op. cit.*, pp. 268-269.

¹¹ *Ibid.*, p. 270.

No cabe olvidar que la falta de viviendas y el incremento del índice de precios al consumo hace que los precios de éstas sean elevados, las fianzas abusivas, y que existan, para hacer frente a estos precios, problemas de concentración de personas en una misma vivienda. Además, en muchas ocasiones las viviendas no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad; con lo que se favorece la aparición de diferentes tipos de infraviviendas, como barracas, tiendas de campaña, coches o caravanas abandonadas, y bajo condiciones de seguridad mínima, todo ello sin contar con las ínfimas o escasas condiciones de salubridad e higiene.

A. Solanes señala en un estudio sobre la situación en Francia e Italia, que ésta no es muy diferente a la que se vive en España. En el caso de Francia, cabe señalar que aunque el Estado francés reconoce a los inmigrantes legales el derecho a la vivienda, ha intentado luchar contra las concentraciones producidas bien por la propia agrupación de los inmigrantes o como efecto perverso de una política que tuvo en cuenta exclusivamente los intereses de un determinado segmento de población inmigrante, lo cierto es que no se ha conseguido acabar con la segregación y, por tanto, con la estigmatización y exclusión social que ésta conlleva. Las políticas públicas para los inmigrantes en materia de vivienda, especialmente a nivel municipal, en los últimos tiempos han procurado más dotar de equipamientos a los barrios donde existe una importante presencia de inmigrantes que superar la segregación.

En el caso de Italia, los titulares de la carta de residencia y los residentes regulares inscritos en las listas de empleo o que tienen un trabajo, son también los únicos extranjeros a los que se les reconoce el derecho a una vivienda en condiciones de igualdad con los nacionales italianos, de forma que pueden acceder a construcciones subvencionadas con fondos públicos y al crédito facilitado para la adquisición de la primera casa, entre otras opciones. Una evolución semejante a la francesa (en cuanto a la separación espacial y social) puede observarse en el caso italiano, en la que los inmigrantes tienen menos dificultades para encontrar alojamiento en las zonas limítrofes o en los centros históricos más degradados, en los que los edificios ofrecen condiciones poco aceptables para la población local. Además, las políticas públicas puestas en marcha también han jugado un papel fundamental a la hora de determinar la separación espacial de los inmigrantes. Otro de los problemas añadidos que los inmigrantes encuentran en el acceso a la vivienda,

común al caso español y al francés, es que en la práctica la oferta privada de alojamientos es distinta para los inmigrantes en condiciones estables, igual que ocurre con el mercado de trabajo. En este sentido, la posibilidad de conseguir una vivienda y las condiciones que ésta pueda tener dependen en gran medida del proyecto migratorio del extranjero, es decir, si se trata de un trabajador temporal o permanente, de una persona casada con un trabajo estable que pretende reagrupar a su familia o soltera, etcétera.¹²

Hablar de integración social de los inmigrantes en relación con la satisfacción de una necesidad básica como la vivienda resulta complicado, porque no se puede hacer ignorando las preferencias, necesidades, aspiraciones y estrategias de alojamiento de los diferentes grupos. Ya que no se puede comparar *a priori* con el acceso de los ciudadanos nacionales a la vivienda, como tampoco se puede desvincular del tipo de trabajo que se realiza. Por tanto, hemos de plantearnos cuándo se puede hablar de integración social de los inmigrantes en materia de vivienda; qué circunstancias o condiciones se tienen que dar para considerar que el proceso de integración está en marcha; y qué carencias o necesidades hay y hacia dónde deberían encaminarse las políticas públicas en materia de vivienda. De tal modo, se concluirá que se puede hablar de integración cuando las preferencias y necesidades en materia de vivienda no se establezcan ni se determinen por el hecho de ser inmigrante, y además se tenga acceso en igualdad de condiciones a una vivienda que satisfaga esas preferencias y necesidades.

Para ello cabe analizar las estrategias de alojamiento, que varían en función de los siguientes factores: 1) circunstancias que determinan las opciones, tales como la situación administrativa (irregular/regular; regular: qué tipo de permiso de residencia y /o trabajo); las expectativas (de permanencia, vida familiar, mejora de *estatus*, de cambio de trabajo, de iniciativas empresariales y/o económicas variadas, etcétera); el trabajo que se realiza (formal/informal; estable/fortuito; por cuenta propia/por cuenta ajena; sector o actividad: agricultura, servicio doméstico, hostelería, construcción, prostitución, etcétera); la capacidad económica (que depende en gran parte del salario, las cargas familiares, las deudas, etcétera); u otras similares; 2) preferencias, tales como: el barrio; el régimen

¹² *Ibid.*, pp. 272-276.

de ocupación de la vivienda; el precio del alquiler en relación con otros gastos; u otras varias; 3) necesidades del individuo, la familia o el colectivo: objetivas (como pueden ser el estado de la vivienda, el espacio, etcétera); respecto al barrio (los servicios públicos de que se dispone, tales como escuelas, ambulatorios, centros de servicios sociales, centros cívicos, parques, bibliotecas, etcétera); necesidades propias (que irán en función del tamaño del grupo, o en función de las necesidades de los miembros, tales como guarderías, escuelas, etcétera); u otras posibles.

Cuanto más determinada esté la estrategia de alojamiento por cuestiones como la situación administrativa, el trabajo inestable y precario—debido al sector laboral en que se ha encontrado trabajo precisamente por ser inmigrantes, etcétera—, menor será el grado de “integración”. Cuando, al margen de esas cuestiones, la estrategia de alojamiento se lleve a cabo teniendo en cuenta principalmente preferencias y necesidades de otra índole, es decir, cuando las opciones no estén limitadas por esas condiciones, las personas pueden tener un “nivel de integración” más elevado. Además, habrá de tenerse en cuenta que las necesidades de cada grupo doméstico o colectivo particular dependen no sólo del tamaño del grupo sino también de los miembros que lo componen: por ejemplo, las necesidades de una familia con niños menores de tres años no son las mismas que las necesidades de un grupo de hombres solteros. El grupo determinará el orden de las prioridades.

III. En materia de educación interesará también, por ejemplo, investigar si existen centros educativos próximos a la vivienda de los inmigrantes, si los menores inmigrantes son generalmente escolarizados, etcétera. En el ordenamiento jurídico español, por poner un ejemplo, hay que partir de que el Artículo 27 de la Constitución establece el derecho a la educación como un derecho fundamental, y la Ley Orgánica de extranjería dispone, a su vez, que todos los extranjeros menores de dieciocho años tienen derecho a la educación en las mismas condiciones que los españoles, es decir, a una enseñanza básica gratuita y obligatoria, y al acceso al sistema público de becas y ayudas.

Los principales problema que podemos encontrar en este ámbito de la educación son, entre otros, la falta de información por parte de las familias inmigrantes en relación con la escolarización de los menores y su obligatoriedad; que los menores tienen problemas con el idioma y la adaptación curricular; que algunos padres son reticentes a la escolarización

por miedo a perder sus raíces, o porque en la escuela no se respeten sus creencias; que en la práctica las niñas de entre diez y doce años son sacadas de las escuelas para ayudar a sus madres en tareas domésticas y para cuidar de los hermanos menores.

Éstos y otros son hechos que pueden desembocar en un ausentismo escolar, que se ha de prever y evitar. Por ello, es necesario, en primer lugar, dar a conocer a toda la población inmigrante que llega a nuestro país que existe este derecho, así como la obligación de los menores de ser educados y, en segundo, que se favorezca la integración de estos menores poniendo a su disposición los medios que sean necesarios para ello. Igualmente, se ha de pretender conseguir que todos los niños escolarizados, inmigrantes y nacionales, se eduquen en la tolerancia, el respeto a la diversidad y la convivencia multicultural.

B. SEGURIDAD E IGUALDAD

La integración no es solamente una cuestión cultural, o económica, o de la vida cotidiana y social y, por tanto, competencia de los agentes sociales; lo cual conllevaría la no injerencia del Derecho y el Estado en esa cuestión, por el contrario, cualquier posibilidad de integración pasa por el hecho de que todos acepten los valores constitucionales y, en primer lugar, los derechos humanos y la democracia.

Para que tenga sentido hablar de integración hay que comenzar por establecer algo que es previo a los programas de interculturalidad, es decir, las políticas de valoración positiva de la diversidad, la lucha contra el prejuicio frente al otro. La intervención jurídica para la integración no ha de suponer, en absoluto, renunciar a cualquier manifestación de pluralidad.

En realidad se trata de recuperar la universalidad de los derechos, no sólo como la seguridad del reconocimiento y satisfacción de las necesidades básicas de todos, sino como exigencia de inclusión plural, de reconocimiento de igualdad compleja, comenzando por el derecho a tener derechos (con prioridad de los que son imprescindibles para la integración: educación, sanidad, trabajo, vivienda y libertades).

Las claves de la integración son, en primer lugar, jurídicas, y tienen que ver con la igualdad y la seguridad. Es decir, con la igualdad de estatus

jurídico (igualdad ante la ley, igualdad de trato), y también con la igualdad en el acceso al poder y la riqueza. En segundo término, las claves tienen que ver con la seguridad jurídica, que es en primer lugar certeza y previsibilidad y, además, estabilidad (estabilidad en el estatus jurídico y en las condiciones sociales, comenzando por la estabilidad laboral). No obstante, al mismo tiempo, existe una condición jurídica de la integración como igualdad que remite a un requisito político: el pluralismo. Por ello, integración no es homogeneización ni uniformidad.

Mal se puede hablar de la integración si no nos situamos en una noción de comunidad política, en una democracia inclusiva, plural e igualitaria. Esta comunidad política plantea, al menos, unas reivindicaciones imprescindibles para elaborar una política de inmigración acorde con los derechos humanos y la legitimidad democrática:¹³

- La condición de miembro de la comunidad política no puede ser un privilegio vedado a quienes no tuvieron el “premio de la lotería genética”. El modelo de democracia inclusiva exige un cambio en las oportunidades para alcanzar esa condición: como el reconocimiento del derecho de acceso a la condición de miembro de esa comunidad, por tanto, a las posibilidades de regularización y de participación en la vida pública en términos de igualdad, así como a las condiciones del derecho de pertenencia (el derecho al trabajo, la vivienda, la sanidad, etcétera). En este caso, la responsabilidad básica en el proceso de integración social cotidiano corresponde a la administración municipal, regional o autónoma. Por lo que se refiere al periodo inicial de residencia, resulta decisivo revisar los factores (legales) de precarización de la condición legal de los inmigrantes: como las disposiciones que permiten que quien es residente legal caiga en la ilegalidad a consecuencia de la circularidad entre permisos de residencia y trabajo, y de la rigidez de los segundos (vinculados a la actividad y el ámbito geográfico y, aún más, al procedimiento de contratación en origen) basada en el dogma de los cupos o cuotas como condición de integración.
- También será preciso el reconocimiento, en condiciones de igualdad, de los derechos personales, de las libertades públicas, de los

¹³ *Cf.* de Lucas, J. “Acerca del debate sobre inmigración y ciudadanía. Políticas de inmigración, ciudadanía y derechos de los inmigrantes en la Unión Europea”, en *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 33, 2003, pp. 75-112.

derechos económicos, sociales y culturales, pero también, obviamente, de los derechos políticos. Incluso hay que ir más allá de los ayuntamientos y las comunidades regionales o autonomías, más allá incluso del Estado: lo que se necesita de verdad es un estatuto que reconozca y garantice esos derechos en todo el espacio de la Unión Europea.

La condición *sine qua non* para establecer un criterio de justicia en las políticas de integración consiste en garantizar la igualdad formal de los derechos fundamentales entre ciudadanos y residentes estables en los países de destino de la inmigración. Esa igualdad formal es formulada como condición necesaria, aunque insuficiente, de la integración política que, a su vez, va más allá de la habitual reivindicación de integración social y que comporta una integración cívica. Ésa es la propuesta de J. de Lucas, quien considera que el modelo de integración cívica exigiría esas medidas, que más o menos han ido apareciendo a lo largo de las páginas anteriores:¹⁴

- 1) El reconocimiento inequívoco del principio de igualdad de los derechos, del acceso a bienes, servicios y cauces de participación ciudadana en condiciones de igualdad de oportunidades y trato. Igualdad que conlleva la de los deberes. Se trata de la garantía de igualdad formal en los derechos fundamentales entre ciudadanía y residentes estables en los países de destino de la inmigración.
- 2) La igualdad de derechos debe abarcar no sólo los derechos civiles, sino también los sociales, económicos y culturales en sentido pleno: desde la salud a la educación, al salario y a la seguridad social, al acceso al empleo y la vivienda. Esta consideración exige adoptar dos medidas básicas y complementarias: a) el reconocimiento pleno del rea-grupamiento familiar como derecho de todos los miembros de la familia, no como instrumento de la política de inmigración; y b) el establecimiento de un plan de acción urgente y específico para los menores inmigrantes.
- 3) Asimismo, un reconocimiento de derechos políticos; no sólo el sufragio activo y pasivo, sino también los derechos de reunión, asociación, manifestación y participación.

¹⁴ *Ibid.*

- 4) La adopción de medidas eficaces contra la discriminación por razones de nacionalidad, cultura, religión o sexo, en relación con los inmigrantes, sean o no trabajadores.
- 5) El compromiso de establecimiento en los países de la Unión Europea de una directiva que asegure a los inmigrantes residentes permanentes un estatus de igualdad plena de derechos y de participación política con los nacionales de los Estados miembros.
- 6) El reconocimiento de la ciudadanía local, plena, para quienes tengan el estatus de residentes estables. La dificultad estriba en cómo hacer asequible esa condición de residente estable equiparada a la de ciudadano; se ha de discutir si debe tratarse de una condición que se adquiere simplemente tras un período consolidado de residencia, o si hace falta además superar un test de adaptación o integración y de lealtad constitucional. J. de Lucas entiende que debe tratarse de un efecto automático derivado de la estabilidad de residencia. Pese al carácter razonable de algunos de los requisitos enunciados, no puede ignorarse que plantean más bien un modelo de asimilación cultural como condición de la integración política.
- 7) Otra condición de esas políticas es que traten la inmigración no de forma sectorial (inmigración sólo como mano de obra necesaria, o a lo sumo como recambio para el equilibrio de la pirámide demográfica), sino como un hecho social complejo. A esos efectos, ante todo, es necesaria una tarea de concientización social para cambiar nuestra mirada sobre la inmigración, que continúa presa de prejuicios y datos que no corresponden a la realidad. Y en ese combate contra los fobos, la responsabilidad no recae sólo en los medios. Si desde los poderes públicos se propicia el mensaje de emergencia social, de competencia desleal en el mercado de trabajo, de incompatibilidad cultural y riesgo para los derechos humanos, se contribuye a lo que hay que llamar xenofobia institucional.

IV. CONCLUSIÓN

Es evidente que en la actualidad el sostenimiento del Estado de bienestar se basa, en gran parte, en las aportaciones que hacen los inmigrantes debido a su consideración instrumental (como trabajadores temporales). Por

ello si ha de plantearse una alternativa a las políticas migratorias actuales, se les ha de conceder el grado de relevancia que ostentan y tratarlas como una alternativa política global. Una alternativa que, como afirma J. de Lucas, no consista en relativizar la importancia de lo político, porque el problema relevante es precisamente ese: la exclusión institucional de los inmigrantes del espacio público, justificada en términos axio-máticos o, en todo caso, mediante argumentos paternalistas. Esa exclusión constituye un déficit de legitimidad en dos aspectos:

- I. En primer lugar, porque no hay integración política cuando la dimensión etnocultural es condición de la integración política (y la única justificación de esa discriminación es la condición de extranjero, de ajeno a la comunidad, por nacimiento o por identidad cultural).
- II. En segundo lugar, porque se bloquea el acceso del inmigrante al espacio público. Por eso se le niega el reconocimiento de los derechos que permiten ese acceso mediante la acción colectiva (reunión, asociación, huelga,...).

Es desde esas consideraciones que cabe examinar y entender las críticas habituales a las políticas de inmigración de los países de la Unión Europea. En la actualidad las políticas migratorias se caracterizan por la limitación de las migraciones económicas, el incremento de las causas de expulsión, el interés por consolidar a las fuerzas policiales en el control de las fronteras, la falta de políticas públicas de acogida y de integración, entre otras.

Esas políticas restrictivas tienen el objetivo de monopolizar la libertad para absorber o expulsar mano de obra extranjera de bajo costo, y eso es más fácil si se les impide entrar legalmente sobre el propio territorio y negándoles ciertamente un estatus jurídico. Lo relevante es que esas políticas son las que producen ilegalidad, las que conducen a los inmigrantes a la marginación y la exclusión, y las que les obligan a negociar con las mafias y a aceptar cualquier trabajo, en cualquier condición.

La idea de dominación es, según J. de Lucas, la clave de nuestra política de inmigración: no queremos controlar (ni regular), sino dominar los flujos migratorios. Queremos dominar la inmigración para evitar riesgos (el de perder nuestro privilegiado estatus, que a su vez no puede

mantenerse sin inmigración), pero sobre todo para autoafirmarnos como sujetos, y eso significa establecer en nuestras relaciones con los flujos migratorios como regla una única, la de nuestro propio y exclusivo beneficio. Los derechos sociales son el tema más inmediato de ese proyecto de dominación, de construcción de los inmigrantes como otro inferior, como instrumentos.¹⁵

Por todo ello, y como alternativa, se trata de sentar las bases de un acuerdo social que incluya a todos los agentes sociales implicados (no sólo a las instituciones, ni sólo a los políticos), con especial atención de los propios inmigrantes y los agentes sociales de las sociedades de origen de donde provienen los flujos migratorios.

Para replantear las erróneas políticas sobre inmigración mantenidas hasta el momento en la mayor parte de los Estados Europeos, es necesaria la superación de la vieja noción de ciudadanía, concebida como una situación privilegiada, para dar paso a una nueva que incluya al inmigrante considerado como persona. Una ciudadanía que constituya un estatuto jurídico estable para el extranjero, asegurándole que goce de iguales derechos que el resto de la comunidad. La insistencia en un pacto de adhesión a una comunidad, personalizado en la figura de la ciudadanía, en el que únicamente los elegidos pueden participar, se justifica tan sólo en la voluntad asumida por la mayoría de las legislaciones modernas de mantener el cierre social a un buen número de sujetos que “de hecho” se encuentran en la comunidad pero que “de derecho” no existen. Si se quiere tomar en serio los derechos es necesario comenzar por el establecimiento de un pacto que incluya a los inmigrantes. Un pacto basado en un sistema de derechos y deberes recíprocos, salvando errores que existen en las actuales legislaciones de extranjería e inmigración centradas en establecer muchos deberes a cambio de pocos derechos. La integración es la pieza clave de este pacto,¹⁶ el cual debe nacer del reconocimiento y garantía de los derechos sin exigir renunciaciones individuales previas. Ciertamente, la participación de los inmigrantes a través de su inclusión en la sociedad en la que se encuentran es fundamental.¹⁷

¹⁵ Cfr. de Lucas, J. “Reconocimiento, inclusión, ciudadanía. Los derechos sociales de los inmigrantes”, en VV.AA., M. J. Añón (ed.). *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, op. cit., pp. 35-36.

¹⁶ Cfr. de Lucas, J. “Las condiciones del pacto social sobre la inmigración”, op. cit., pp. 53-59.

¹⁷ Cfr. Solanes, A. “El acceso a los derechos sociales por parte de los inmigrantes, un ejemplo: la vivienda”, op. cit., pp. 277-278.