

INTEGRACIÓN: UNA CUESTIÓN DE DERECHOS*

María José Añón

Universidad de Valencia

ABSTRACT: *This article achieves a comparative analysis between the Citizenship and Integration Programme (2007-2010) and the Spanish Migration Bill Project. Firstly, it aims to analyze whether the concept of integration, as it was introduced as a general principle within the Migration Bill, is consistent with the concept of the Programme. Secondly, it is about to examine how the notion of integration affects some of the provisions, which are introduced by the law reform, especially on fundamental rights. Finally, this leads to assess the implications and strains between migration control policies and integration policies about migrants'.*

KEY WORDS: *Migrations; integration policies; social insertion; equality rights; assimilation; fundamental rights; Spain.*

1. INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre las políticas de inmigración y de integración no son fáciles, sobre todo cuando se someten a debate los objetivos, fines y políticas públicas relativas al modelo de gestión de la convivencia en sociedades atravesadas por flujos migratorios. El origen de las tensiones reside, en buena medida, en la mirada que los poderes públicos tienen sobre la inmigración como proyecto de movilidad humana, en la versatilidad del concepto de integración y en la funcionalidad del mismo.

El *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración* aprobado por el estado español en 2007 incorpora una concepción normativa sobre la integración que ya estaba presente en algunos de los planes de inmigración elaborados con anterioridad por las comunidades autónomas. Una concepción que supuso un enfoque relativamente novedoso del significado de las respuestas que puede dar una sociedad que tiene una presencia estable de inmigrantes. La adopción de este punto de vista sobre la integración de las personas migrantes comporta cambios importantes en distintas di-

INTEGRATION: A QUESTION OF RIGHTS

RESUMEN: Este artículo tiene por objeto llevar a cabo un análisis comparativo entre el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración* (2007-2010) y el Anteproyecto de Ley española de Extranjería. Es propósito del mismo analizar, en primer lugar, en qué sentido el concepto de integración introducido como principio general en el Anteproyecto es coherente con el concepto plasmado en el plan. En segundo término, se trata de examinar el sentido en el que queda plasmada la noción de integración en algunas de las disposiciones que introduce la reforma especialmente en materia de derechos fundamentales. Todo ello llevará, finalmente, a valorar las relaciones de implicación y de tensión entre las políticas migratorias de control y las políticas de integración de las personas migrantes.

PALABRAS CLAVE: Migraciones; políticas de integración; inserción social; igualdad en derechos; asimilación; España.

mensiones del proceso de inmigración. El reconocimiento de que la integración de las personas en una sociedad es un proceso que implica tanto a los sujetos que llegan como a los que viven en ella y transforma a ambas sociedades, algo cambia en ellas necesariamente. Un proceso, por otra parte, que se proyecta en todas las dimensiones sociales básicas, en la vida social, política, cultural, laboral, familiar, etc. Todo ello incrementa, sin duda, la diversidad y deja constancia de distintas formas de ver el mundo y de entender las claves de "identidad" de cada sociedad.

Es evidente que una categoría tan vasta como la de integración de las personas migrantes desborda ampliamente los estrechos márgenes del derecho. La articulación y la regulación que el derecho es capaz de proporcionar es imprescindible —hablamos de derechos fundamentales— pero limitada. Con esta perspectiva me propongo examinar el concepto de integración y su recepción por parte de la reforma de la legislación española de extranjería que se anuncia. Con el fin de plantear los ejes de las modificaciones que se van a operar y su coherencia con los principios programáticos del *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración*.

El cambio legislativo que se propone ahora no es un caso aislado, también en el espacio europeo asistimos a mutaciones normativas constantes, no sólo por la necesidad de gestionar las migraciones en tiempos difíciles, ni tampoco como exigencia de ajustar o coordinar las legislaciones internas y las directrices europeas, sino porque se someten a cambios los objetivos y fines de la integración, así como la exigencia, por otro lado bastante difusa, de mantener una política integral y multilateral de inmigración. La integración es susceptible de diversas interpretaciones y su configuración jurídico-política puede cumplir distintos fines que van desde la inclusión social, la inserción social condicionada, al control institucional, político-jurídico y de gestión de los flujos migratorios, mediante el cual el Estado ve reforzado su poder de seleccionar la admisión e inclusión de no-nacionales. Examinaré cautelarmente el sentido en el que podemos observar estos distintos significados en el *Anteproyecto de Ley de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social de 19 de diciembre de 2008*, así como el compromiso explícito de mantener una política integral y multilateral de inmigración, pues al tratarse de una propuesta se trata de una norma provisoria y, desde luego, no definitiva.

2. LAS BASES NORMATIVAS DE UN CONCEPTO HOLISTA DE INTEGRACIÓN

Precisar el concepto y la concepción de la integración se encuentra, sin duda, en el corazón de la comprensión de las políticas de integración de las personas migrantes. Se trata, sin embargo, de un concepto afectado, por un lado, de vaguedad intensional y extensional y, de otro, su utilización en el discurso político lo ha dotado de diversos significados no siempre nítidamente perceptibles.

Partiré de una noción de integración denotada como proceso de inserción social complejo, multidimensional y transversal. Se trata de un concepto que aglutina en su contenido, en buena medida, los avances y desarrollos teóricos sobre él mismo y cuenta con un soporte en documentos jurídico-políticos de ámbito europeo y estatal. Entre las notas que lo caracterizan podemos destacar las siguientes: (i) la igualdad en derechos y obligaciones, que hace referencia tanto al estatus jurídico del extranjero

como a un "igual trato social". La integración es, en este sentido, inserción social y jurídico-política; de ahí el peso de conceptos como el de pertenencia y ciudadanía (De Lucas 2006a). (ii) Son procesos que afectan tanto a la sociedad de acogida como a la sociedad alógena. Implican a todas las instituciones y actores sociales. (iii) Son procesos que se desenvuelven y atraviesan todas las dimensiones sociales: estatuto jurídico, participación pública y política, vida laboral, cultural, acceso a la educación, conocimientos lingüísticos, problemas urbanos y de vivienda, sanidad o servicios sociales. El acceso a todas ellas es condición necesaria aunque no suficiente de la integración y la cohesión social. (iv) La integración no debe implicar, obligatoriamente, la asimilación cultural de las personas migrantes o su aculturación, sino el respeto y cierto derecho a la diferencia (Torres 2002, 51). (v) La finalidad o la orientación de estos procesos es lograr que las personas y los grupos sociales se sientan parte de una sociedad con vínculos que garanticen la pertenencia plena y se sientan aceptados, maximizando la capacidad de los individuos para decidir sobre sus propias vidas (Cachón 2008, 214).

Este planteamiento sobre la integración ha sido acuñado como holista, multidimensional, comprensivo y transversal y se inscribe entre las propuestas actuales, tanto a nivel europeo como nacional, dirigidas a dar contenido a la promoción de la integración de las personas inmigrantes en las sociedades de acogida. Este enfoque es, sin duda, el resultado de esfuerzos por articular los principios básicos de las políticas de integración tanto por parte de la Unión Europea como en el orden interno del estado español. Veremos sucintamente esta evolución porque es fundamental para comprender las claves de las políticas migratorias, así como las normas jurídicas y políticas que constituyen hoy el marco de referencia de las políticas de integración. Evolución que ha ido atribuyendo mayor peso a la integración y, al menos sobre el papel, pretende responder a un cambio de percepción de los movimientos de personas. Me centraré fundamentalmente en la aportación de algunos documentos elaborados en el seno de la Unión Europea y en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración del estado español.

2.1. El discurso de la Unión Europea sobre la integración social

El discurso de la Unión Europea sobre la integración social y política de los nacionales de terceros países se originó

en el marco teórico de la noción de "ciudadanía cívica" cuya influencia sobre la política común de inmigración desarrollada bajo los mandatos de Tampere y La Haya ha sido limitada (Añón/Miravet 2008, 91 y ss.). La reflexión sobre la integración social y política de los inmigrantes, no obstante, se encuentra permanentemente entrecruzada con la articulación de la Unión Europea como comunidad transnacional de ciudadanos.

A pesar de las dificultades se inició en el período 1999-2004 por parte de la Comisión Europea el diseño de un modelo de ciudadanía e integración social y política para los nacionales de terceros países que quedó condensado en la Comunicación (COM 2000, 757, de 22 de noviembre) en la noción de "ciudadanía cívica", en el marco de las recomendaciones surgidas de la cumbre de Tampere con el fin de estimular el debate en torno a la política europea de inmigración en ciernes. La categoría que constituye una respuesta al reto de construir una política europea de integración comprensiva y multidimensional se presentó, de un lado, como el eje de una política de integración de los inmigrantes basada en un conjunto común de derechos cuya referencia era la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (2000/C 364/01, 7 de diciembre) y como una propuesta que alentaba la reflexión institucional en torno a los posibles modos de incorporación de los nacionales de terceros países a la ciudadanía de la Unión.

La Comisión profundizó (COM 2003, 336) en la noción de la "ciudadanía cívica" como un *status* de pertenencia intermedio, situado a mitad de camino entre el del inmigrante y el del ciudadano europeo de pleno derecho. Tenía aquí en mira la gestación de la que más tarde sería la Directiva 2003/109/CE del Consejo, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. La Comisión ofrecía un doble rostro en la especificación de este estatus. Por una parte, como un primer paso en el proceso de obtención de la nacionalidad del Estado miembro de acogida, por lo tanto, vinculada a una lógica estatal que equipara integración y acceso a la ciudadanía con adquisición de nacionalidad¹. De otro, el objetivo declarado de la propuesta era que los inmigrantes adquiriesen un conjunto de derechos y obligaciones básicos en un período de varios años, de manera que recibieran el mismo trato que los ciudadanos de su Estado de acogida a pesar de no ser naturalizados. A partir de aquí se puede afirmar que los caminos se bifurcan, las interpretaciones sobre esta categoría divergen y el discurso sobre la integración de las personas

migrantes adquiere autonomía (De Lucas 2006a, 28-30). El significado de la noción de integración se vertebra en torno a dos elementos: (a) un "proceso bidireccional basado en derechos mutuos y obligaciones correspondientes a los ciudadanos de terceros países y de la sociedad de acogida, que permite la plena participación de los inmigrantes" y (b) un proceso holista y multidimensional que tiene en cuenta que la integración debe tener lugar en todas las dimensiones sociales relevantes y debe vincular a todos los actores sociales e institucionales. La Comisión subrayó que la integración no sólo atañe a las *dimensiones* económico-laboral y social de la incorporación del inmigrante a la sociedad de acogida, sino también a las cuestiones vinculadas a la diversidad cultural y religiosa, la ciudadanía, la participación y los derechos cívicos y políticos (COM 2003, 336).

No sin tensiones, éste fue el enfoque sobre la integración que formó parte del "espacio de libertad, seguridad y justicia" adoptado en el programa de La Haya. Esta propuesta conceptual, por otra parte, receptaba algunas aportaciones del debate filosófico-político de la década de los años noventa sobre las transformaciones en la comprensión tradicional de la ciudadanía y encontró un reflejo normativo en los *Principios Comunes Básicos sobre Integración*, aprobados por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior de la Unión Europea el 19 de noviembre de 2004 y contenidos en la COM (2005) 389 sobre el Programa Común para la Integración. La integración se definió allí como "un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros (que) implica el respeto de los valores básicos de la Unión Europea".

La refundación de la política europea común de inmigración ha venido de la mano del *Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo* (Doc. 13440/08, aprobado por el Consejo de 25 de septiembre de 2008) receptor de aquella noción de integración interpretada en clave más securitaria que en sus orígenes. El Pacto es un documento político mediante el cual los Estados miembros de la Unión Europea se comprometen a orientar las políticas migratorias en torno a cinco compromisos, una serie de objetivos políticos y de orientaciones estratégicas para el desarrollo de la política europea de inmigración y de asilo.

Los compromisos pueden sintetizarse en los siguientes términos: (i) Organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de

acogida determinada por cada Estado miembro y favorecer la integración. La inmigración legal debe reflejar una doble voluntad: la del emigrante y la del país de acogida, siendo compartido el beneficio. Corresponde a cada Estado miembro poner en práctica políticas de inmigración profesional y decidir el número de personas que desea admitir en su territorio en función de las necesidades de su mercado de trabajo. Reforzar el atractivo de la Unión Europea para trabajadores altamente cualificados. Facilitar las migraciones temporales y circulares, evitando la fuga de cerebros de los países de origen de los migrantes. (ii) Luchar contra la inmigración irregular, garantizando el retorno de los extranjeros en situación de irregularidad al país de origen o a un país de tránsito. A este propósito los Estados miembros deberán limitarse a las regularizaciones caso por caso por motivos humanitarios o económicos. (iii) Reforzar la eficacia de los controles fronterizos. (iv) Construir la Europa del asilo. Finalmente, (v) Establecer una cooperación global con los países de origen y de tránsito favoreciendo las sinergias entre las migraciones y el desarrollo. Como vemos, el objetivo relativo a las medidas que han de favorecer la integración ya no se refiere al carácter bidireccional y holista de este proceso y desconocemos la proyección que esto pueda comportar. Habrá que esperar a las acciones que habrán de desarrollar estos objetivos a través del programa que en 2010 sucederá al de La Haya (Solanes 2009b, 53).

Desde que la UE decidió que la política migratoria debía ser una política común ha ido ampliando el conjunto de normas y documentos² a través de los cuales ha introducido el desarrollo de los elementos nucleares de la mencionada política. Sin abandonar los tres ejes invocados desde los inicios de las políticas migratorias: control de fronteras, lucha contra la inmigración clandestina e integración, la Unión Europea va introduciendo cambios, a veces sutiles, orientados a justificar la integración diferenciada de una inmigración cada vez más compartimentada. Con palabras de Solanes (2009a, 68) la inmigración deseada (cualificada), la inmigración no deseada pero de la que no se puede prescindir absolutamente (no cualificada) y la inmigración padecida (asilados y reagrupados).

2.2. El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010)

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (en adelante PECEI) asume plenamente la perspectiva bidireccional

y multidimensional de la integración construida a lo largo del diálogo en torno a la "ciudadanía cívica" protagonizado por las instituciones de la Unión Europea desde Tampere. El texto del PECEI se ciñe fundamentalmente a los Principios Básicos, a las comunicaciones de la Comisión y al marco programático de la Unión Europea.

El plan se asienta sobre dos hilos conductores. El primero establece que el destinatario del plan es el conjunto de la población, autóctona e inmigrada, "porque la integración concierne a todos los miembros de la sociedad". El segundo, que las políticas de integración deben ser abordadas de manera integral u holística (Miravet 2008, 389). Por otra parte, el PECEI se vertebra a partir de tres Principios Políticos (Igualdad y no discriminación, Ciudadanía e Interculturalidad), establece diez Objetivos Generales, entre los cuales figura el de "garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos de las personas inmigrantes", y se estructura en doce áreas de intervención (acogida, educación, empleo, vivienda, servicios sociales, salud, infancia y juventud, igualdad de trato, participación, sensibilización y desarrollo), organizadas en un esquema tipo que responde a los siguientes ítems: diagnóstico, objetivos específicos, programas y medidas asociadas a cada una de las áreas. El Plan contiene también los criterios de seguimiento e indicadores de evaluación.

Las premisas que, según el texto, conforman las bases para la elaboración del programa reflejan con claridad una concepción normativa de la integración (Apartado 6.1 del documento). Premisas que traducen los principales ingredientes del concepto de integración del que hemos partido y que, previsiblemente, debería en adelante configurar las normas y políticas públicas, si éstas realmente comparten los contenidos del modelo de integración elegido y propuesto. Entre los contenidos de esta concepción normativos son decisivos para nuestro análisis los siguientes:

- (i) La integración como proceso bidireccional y de adaptación mutua en el que están implicados las personas extranjeras y autóctonas y todos los agentes e instituciones sociales. Se trata de un proceso dinámico y progresivo consistente en el reconocimiento de derechos y obligaciones "por ambas partes" y de adaptación mutua.

- (ii) El objetivo de la integración es alcanzar una sociedad inclusiva. La inclusión significa la plena participación de los inmigrantes en condiciones de igualdad en los ámbitos económico, social, cultural y político.
- (iii) La responsabilidad de llevar a cabo este proceso debe ser compartida e implicar a todos los agentes sociales, instituciones y a la sociedad receptora a través de sistemas de cooperación entre todos los actores.
- (iv) Inmigración e integración deben formar parte de un planteamiento o enfoque global e integral. Esta premisa afirma que puesto que la integración es un proceso que afecta a todas las facetas de la vida cívica, social, económica, cultural y política de las personas de los grupos sociales debe haber una relación de complementariedad y coherencia entre las políticas de integración y las políticas de inmigración, esto es, de control. En este punto precisamente reside el núcleo de muchos de los problemas y asimetrías que generan los planteamientos de carácter integrador, los que apelan a los derechos en sentido más universalista por cuanto resultan inconsistentes con las políticas de control. Se trata del ámbito donde constatamos las mayores divergencias entre distintos discursos sobre las políticas de integración.

He señalado ya en qué sentido las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de 1999 y diversas Comunicaciones de la Comisión Europea desde el año 2000 establecieron una preferencia sobre un enfoque global de la inmigración y de la integración de los inmigrantes. La Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2005, sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal y la integración de los inmigrantes habla incluso del sentido de esta perspectiva global "y no sectorial, basado no solamente en las exigencias del mercado laboral de los Estados miembros sino sobre todo en políticas de acogida e integración, así como en la definición de un estatuto claro y de derechos de ciudadanía, sociales y políticos para los inmigrantes en toda la Unión Europea". Este enfoque holístico de las políticas de integración de la inmigración exige, según el PECl, mantener "una relación coherente y complementaria con las políticas de inmigración. Exige abordar, además de los aspectos económicos, laborales, educativos, sanitarios, de alojamiento y sociales de la integración, las cuestiones relaciona-

das con la diversidad cultural y religiosa, la ciudadanía, la participación y los derechos políticos de los inmigrantes. Y exige hacerlo en un marco global y coherente a largo plazo que tenga en cuenta las diversas condiciones regionales o locales y las necesidades específicas de grupos particulares".

- (v) Universalidad de las políticas de integración. Esta premisa exige una orientación de las políticas públicas normalizadas. Esto es, los inmigrantes deben insertarse en las redes públicas en términos de igualdad y no de especialidad. Junto a ello, el tratamiento diferenciado encuentra su justificación en lograr superar las desventajas para garantizar la igualdad real y efectiva de las personas y los grupos sociales. Estas medidas son posibles en atención al momento en el que se encuentren las personas migrantes, por ejemplo, el momento de llegada y de acogida que en todo caso tendrán carácter temporal. El plan considera que este punto es especialmente importante para la sociedad receptora, porque las políticas de normalización también implican la necesidad de repensar y adecuar la oferta de servicios existentes, con el fin de dar respuesta a las diferentes necesidades y a la situación diversa de cada una de las personas que quiere integrarse en la sociedad.

Éstos son los principios que van a orientar el examen de reciente propuesta de reforma de la Ley de extranjería y que guiarán esta aproximación a los aspectos más directamente relacionados con la integración.

3. PROPUESTA GUBERNAMENTAL PARA UNA LEGISLACIÓN DE EXTRANJERÍA REFORMULADA

Recientemente ha sido presentado por parte del gobierno español un Anteproyecto de reforma de la Ley orgánica 4/2000. Se trata, por tanto, de un texto que puede y que seguramente se verá modificado en varios extremos antes de su aprobación. A la luz del texto, las modificaciones que se proponen son muy amplias, afectando a numerosos aspectos del articulado, de gran calado en algunos casos y de suficiente entidad y densidad en otros, al introducir algunos principios hasta ahora inexistentes en la legislación española o presentes en documentos de menor rango normativo.

Las razones explícitas que se alegan en la justificación del Anteproyecto de Ley pueden sintetizarse en las siguientes: (i) adaptar la legislación de extranjería a los cambios sociales y económicos acaecidos en España desde la Ley 4/2000, (ii) transponer una serie de Directivas europeas que cada vez son mayores en número habida cuenta que la política migratoria es un área común a la Unión, (iii) presentar los objetivos del Anteproyecto en conexión con los enunciados en el *Pacto Europeo para la Inmigración y el Asilo*, y (iv) incorporar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en las STC 236/2007 y STC 259/2007 y sentencias conexas (véase nota 7).

Sin embargo, la razón de ser de esta reforma no radica sólo en la adaptación de la norma a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ni en la transposición de las Directivas europeas mencionadas (ya se prevé la aprobación de nuevas Directivas que habrá que transponer en breve o bien introducir en el ordenamiento español a través de normas de menor rango jerárquico que la ley). Pues la legislación vigente se acerca en gran medida a los mínimos exigidos en estas normas y con mayor repercusión en diversos aspectos de la vida de los ciudadanos extranjeros de terceros estados en España, más allá de los derechos fundamentales, como son la reagrupación familiar o ampliando de forma muy significativa el régimen de infracciones y sanciones. La pretensión de la ley parece más bien responder al nuevo contexto económico, laboral y social de los procesos migratorios que está en la base de las razones implícitas a las que responden algunas modificaciones normativas que no están vinculadas con los contenidos de la jurisprudencia constitucional, sino más bien de lo que podemos llamar la inflexión securitaria de la Unión Europea, así como los cambios operados sobre el estado de bienestar que articulan una opción en la orientación de la política migratoria³. La incorporación por primera vez de principios como el de "capacidad de acogida" o el de "ejercicio progresivo de los derechos" en función del período de residencia de las personas funcionan ahora como criterios interpretativos de los derechos fundamentales y sus garantías, como corolario de los principios del *Pacto Europeo por la Inmigración y el Asilo* (J. De Lucas 2009, 20-21).

No corresponde a este trabajo realizar un análisis de todas las reformas previstas, sino examinar aquellos aspectos de la norma más estrecha y directamente relacionados con el concepto de integración. Recordemos que hablamos de integración como proceso de inserción social complejo,

holístico, multilateral y transversal. En este sentido, centraré mi análisis en los principios que han sido incorporados al Título Preliminar del Anteproyecto de Ley.

3.1. Principios relativos a la integración

El Título Preliminar delimita en su artículo 1 el ámbito de futura Ley e introduce dos nuevos artículos (2 bis y 2 ter) relativos a la política migratoria y a la política de integración, respectivamente. No deja de ser significativo que el texto establezca esta separación entre políticas de inmigración (léase de control) y políticas de integración.

El nuevo artículo 2 bis⁴ atiende a dos grandes ámbitos. De un lado, la esfera competencial donde explicita las potestades que corresponden al Estado, de acuerdo con el artículo 149.1.2.^a de la CE, respecto a la definición, planificación, regulación y desarrollo de la política migratoria en las áreas de la nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo. De otro, los principios materiales de las políticas de inmigración.

Los dos ámbitos temáticos suscitan dudas sobre su alcance y contenido. En el terreno de las competencias la arquitectura constitucional española no permite entender las políticas de inmigración sin tener en cuenta una distribución en virtud de la cual el Estado central tiene la competencia sobre la regulación del acceso/control y el estatuto jurídico del sujeto migrante y las Comunidades Autónomas las tienen sobre la integración. Las Comunidades Autónomas —también las administraciones locales— han adquirido, por tanto, un papel muy relevante en el proceso de integración, importancia traducida en el impulso y aprobación por los gobiernos autonómicos de planes de ámbito infraestatal que se encuentran ya en su segunda o tercera generación de Planes de Integración, según la Comunidad Autónoma de que se trate.

En el ámbito de la distribución de competencias parece necesario hacer una lectura conjunta de los artículos 2 bis y 2 ter, dado que el protagonismo de las políticas de integración corresponde a todos los poderes públicos (art. 2 ter). Por lo tanto parece que, en este punto, no es tan sencillo distinguir entre los dos "tipos" de políticas. Como sostiene Moya (2009, 6) las directrices sobre integración tendrán incidencia sobre todo aquello que regula el artículo 2 bis, es decir, en la planificación, regulación y desarrollo de las políticas de inmigración. Pero no está tan claro que el

artículo 2 bis ofrezca un fundamento jurídico suficiente como para imponer obligaciones a las CCAA en materia de integración, especialmente si éstas disponen de títulos competenciales propios relacionados con la integración e incluso en algunos Estatutos ésta es una competencia propia. El texto normativo que se propone parece imponer algunas obligaciones en aspectos relativos al aprendizaje de la lengua (art. 2.2 ter), el acceso al empleo y las acciones formativas, que recaerían sobre todas las administraciones, pero de una forma imprecisa e indeterminada.

Por otra parte, las políticas de integración son fundamentalmente políticas de control y el nuevo artículo responde a ello al insistir en los pilares de estas políticas: el control de la inmigración, la ordenación de la inmigración legal orientada al ejercicio de una actividad productiva, la lucha contra la inmigración "ilegal". Esta disposición plantea cuestiones de envergadura. De un lado, a pesar de la visión sobre la inmigración que cabe extraer del *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración*, la norma insiste en los viejos moldes. Una mirada instrumental, defensiva, empleocéntrica y utilitaria de las personas migrantes (De Lucas 2006b, 69). De otro, el listado de principios viene encabezado por la exigencia de una política migratoria de carácter integral. Esta característica implica que las políticas migratorias no deben ser sectoriales sino globales y coherentes entre sí. He advertido con anterioridad sobre las dificultades hermenéuticas de tal exigencia. Del tenor literal del artículo 2 bis parece desprenderse una contradicción con la Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2005, sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal y la integración de los inmigrantes que prescribe adoptar una perspectiva global "y no sectorial, basado no solamente en las exigencias del mercado laboral de los Estados miembros sino sobre todo en políticas de acogida e integración, así como en la definición de un estatuto claro y de derechos de ciudadanía, sociales y políticos para los inmigrantes en toda la Unión Europea". Por otra parte, la dimensión integral prescribe coherencia entre las políticas de inmigración y las de integración, algo que en este caso puede resultar difícil de satisfacer.

Finalmente, el principio de igualdad de trato, no discriminación e igualdad de condiciones laborales queda reservado a las personas migrantes que se encuentren legalmente en España. Las dificultades de este planteamiento han sido señaladas de modo reiterado a raíz de la denominada tesis

tripartita de los derechos fundamentales (Aja y Arango 2006 y Solanes 2006, 6-12) que hasta ahora ha impedido considerar el principio de igualdad de trato como un derecho inserto en el primer círculo de derechos, esto es, en los derechos de los que son titulares españoles y extranjeros porque son derechos implícitos o consustanciales a la dignidad humana. Como se ha aseverado en otras tantas ocasiones se trata de una tesis que debe ser superada por todo un conjunto de razones, porque las normas que reconocen derechos humanos permiten y justifican una interpretación distinta, más plausible y más coherente con el principio interpretativo *in favor libertatis*. Algo que, por otra parte, queda apuntado en las últimas sentencias del Tribunal Constitucional sobre derechos fundamentales de los extranjeros en España⁵.

Por su parte, el artículo 2 ter tiene la siguiente redacción: *"Integración de los inmigrantes. 1. Los poderes públicos promoverán la plena integración de los extranjeros en la sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y la ley. 2. Las Administraciones públicas desarrollarán medidas específicas para favorecer el aprendizaje del castellano y demás lenguas cooficiales, la escolarización de los menores y el acceso al empleo como factores esenciales de integración. Asimismo, procurarán, mediante acciones formativas, el conocimiento y respeto de los valores constitucionales de España y de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre hombres y mujeres. 3. El Gobierno cooperará con las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos para la consecución de las finalidades descritas en los párrafos anteriores, en el marco de un plan estratégico plurianual con cargo a un fondo estatal que se dotará anualmente"*.

La incorporación expresa de la idea de integración en el texto legislativo es una de las novedades del texto. Sin embargo, podríamos decir que la ley sólo contiene el *nomen iuris* sin referencia alguna al concepto o a los elementos del concepto que se han desarrollado en el contexto de la Unión Europea ni en el PECE. La integración social de los extranjeros es, según la norma, un principio vertebrador de las políticas de inmigración (art. 2 bis 2.c), pero desconocemos exactamente el significado y alcance que se le atribuye en esta propuesta legislativa. La norma española en ciernes parece recepcionar los objetivos del *Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo*, de octubre de 2008, fundamentalmente en tres aspectos relativos a la integra-

ción: (i) la omisión de toda mención expresa al concepto de integración que sustenta la ley o a sus notas (bidireccional, transversal, holista), (ii) la perspectiva desde la que debe ser "organizada" la inmigración legal, esto es, teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida determinada por cada Estado miembro para favorecer la integración, y (iii) La idea de que el conocimiento de la lengua, la cultura y los valores de los estados europeos receptores son el mínimo común denominador de la inserción social. Estos ingredientes pueden realizarse de muy diversas formas, más o menos garantistas, más o menos comprensivas de la noción de ciudadanía. Y lo que nos preguntamos es qué concepción de la integración se desprende o proyecta el texto legislativo.

Dado que podemos hablar, al menos, de dos concepciones sobre la integración. De un lado, un concepto de integración bidireccional, transversal y holístico centrado en el acceso a los derechos fundamentales y en la idea de ciudadanía como pertenencia, tal como hemos examinado hasta el momento. De otro lado, una concepción unilateral de la integración cuya caracterización descansa en las siguientes notas: se trata de un proceso individual de inserción en una sociedad, del que la persona inmigrante es responsable, la integración se configura como una obligación personal articulada a través de la figura del contrato cuyo contenido queda limitado a la inserción laboral y cultural (A. Solanes 2009b). Esta segunda vertiente ha ido evolucionando en algunos países europeos en los que se han planteado críticamente tanto la viabilidad del estado de bienestar como su capacidad inclusiva de personas migrantes. Las dudas coextensivas sobre la recepción de la inmigración (integración) y el estado de bienestar dan lugar a un contexto de fuerte politización simbólica de esta materia y a la legitimidad de las políticas de migración restrictivas, amplificada en estos momentos por un proceso de desaceleración económica aguda. En algunos países europeos este escenario está en el origen de un proceso de individualización de la integración paralelo, por otra parte, al desarrollo evolutivo de las políticas de bienestar.

El debate en las instituciones europeas en torno a la protección social del estado de bienestar gira en torno a tres aspectos centrales (Moreno/Serrano 2007, p. 38): (i) individualización, puesto que las políticas públicas, sobre todo de activación, fomentan la personalización de las intervenciones y exigen una gran participación y colaboración de la persona

afectada. El referente es siempre el sujeto individual y la intervención social alcanza también a la exigencia de actitudes y motivaciones del sujeto, (ii) el empleo: el objetivo de las políticas sociales es la inserción y la autonomía a través del empleo, por tanto, se ocupan preferentemente de las dimensiones económicas más que de las políticas o sociales, y (iii) el principio de contractualización, el contrato como forma de regulación social. Éste se ha convertido en el instrumento central de legitimación de las políticas sociales. Como advierten certeramente estos autores, ello ha comportado una mutación de las bases sobre las que se asentó el contrato social fundamento de los distintas versiones del concepto de ciudadanía. Por una parte, la nueva figura contractual es, antes que un contrato social y político, un contrato "moral" en el que el acceso de los ciudadanos a sus derechos está condicionado o es dependiente de sus actitudes y comportamientos en relación a su participación económica. Por otro lado, el principio de reciprocidad que hace de la condición de ciudadanía un *status* que debe ser "merecido". Todo ello debe ser matizado porque existen muchas formas y acciones de implementación de estas políticas, algunas favorecen la ciudadanía social y política y otras no. Lo destacable es que idénticas características a éstas orientan las políticas de integración. Lo que en algún país se ha denominado "trayectorias hacia la ciudadanía" es entendido así como "un proceso individual en el que el nuevo inmigrante es responsable de su éxito en la sociedad de acogida y no debe ser una carga para el Estado de bienestar" (Guiraudon 2008, 2).

Creo posible afirmar, aun cuando no vayamos más allá de la literalidad del texto del anteproyecto español, lo que, por otra parte, resulta difícil puesto que los enunciados que integran esta disposición son nociones sin referencia a un concepto y se expresan al modo de principios, esto es enunciados que sólo pueden operar como reglas tras un proceso de atribución de significado, que el anteproyecto de ley nos proporciona suficientes elementos para considerar que el concepto de integración más adecuado o coherente con el texto legal es el que deriva del PECEI y de los *Principios Básicos Comunes sobre la Integración*: un concepto bidireccional, de ajuste mutuo, multidimensional y basado en derechos. Analizaré, en este sentido, algunos de los elementos que ofrece el texto legislativo y que formarían parte del contenido de este concepto de integración o que avalan esta interpretación del mismo, aunque también habré de hacer referencia a algunos claros oscuros de la norma.

3.2. La integración: una cuestión de derechos

El primer rasgo de la integración es, como vengo afirmando, la igualdad en derechos y la garantía de los derechos fundamentales. El Anteproyecto profundiza esta tesis básicamente a través de la regulación de algunos derechos de participación, el derecho a la educación o algún aspecto concreto de la reagrupación familiar. Ello no significa que no existan claros oscuros a los que haré una somera referencia.

En primer lugar, en relación con algunos de los derechos de participación, el Anteproyecto de ley introduce una nueva regulación en la titularidad de derechos fundamentales de asociación, reunión, manifestación, sindicación y huelga al reconocer estos derechos a todos los extranjeros que se hallen en España, es decir, todos los extranjeros.

Aun cuando el texto legislativo que se propone se limita a incorporar a los artículos 7, 8 y 11 de la ley el fallo de diversas sentencias del Tribunal Constitucional (STC 236/2007 y STC 259/2007, por lo que se refiere al derecho de huelga y otras sentencias concordantes)⁶, sin aprovechar, como escribe Moya (2009, p. 6) el espacio de modulación que estas sentencias permitían, también se proyecta sobre estos derechos la doctrina constitucional sobre la vinculación de cada derecho en concreto con las exigencias de la dignidad humana y las limitaciones que de aquí derivan para el legislador.

En segundo término, respecto al derecho a la educación, el artículo 9 del Anteproyecto plantea dos aspectos distintos. El primero referido al derecho a la educación en sentido estricto. En este punto la reforma responde a lo exigido por la sentencia STC 236/2007 y siguientes, donde se consideró inconstitucional limitar la titularidad del derecho de acceso a los menores a la educación post-obligatoria a quienes tuvieran residencia regular y, por tanto, ahora se reconoce a todos los menores de 18 años el acceso a la educación reglada. Aunque persisten algunas dudas interpretativas en relación con la enseñanza infantil, de un lado, y, de otro, con la formación de adultos, tal como señala la *Subcomisión de extranjería del Consejo General de la Abogacía* en su informe.

El segundo aspecto está relacionado con la formación para la integración a la que hace referencia el artículo 9 en

su último apartado. Prescribe la promoción por parte de los poderes públicos de formación a los extranjeros para mejorar su integración social. Esta disposición parece ser consecuencia directa de la introducción del contenido del principio de integración en el artículo 2 ter. El Anteproyecto de ley se limita a señalar lo que considera como elementos o componentes de la integración: el respeto a la identidad cultural o "la convivencia de identidades y culturas" y el respeto a la Constitución y las leyes estatales y autonómicas. Para llevar esto a cabo establece en el párrafo siguiente (2.2 ter) algunas "medidas específicas" que corresponden a los poderes públicos: la formación lingüística, la escolarización de los menores, el acceso al empleo y el conocimiento de los valores constitucionales y los derechos humanos.

Se trata de ideas un tanto deslavazadas e inconexas, cuya exposición es poco sistemática y tan generales que no permiten interpretar el sentido en que se orientarán las políticas de integración; algunas son mera reiteración de algo que ya está reconocido como derechos, como la escolarización de los menores y en los demás casos desconocemos el alcance de los componentes de la integración que se mencionan. Así, de la expresión del texto "favorecer el aprendizaje" y "procurarán" Moya (2009, 5) deduce que en ningún caso las acciones formativas, especialmente relacionadas con la lengua y los valores constitucionales podrán tener carácter obligatorio, aunque no parece imposible que quepan otras interpretaciones. Sin duda, en este punto, se echa en falta medidas dirigidas a la sociedad receptora para favorecer "también" la integración, para hacer de ellas un proceso bidireccional que implica tanto a los inmigrantes como a la población autóctona.

La formación orientada a la integración y a garantizar la autonomía de las personas migrantes puede llevarse a cabo a través de acciones de diverso orden, justificación y alcance. En este sentido las políticas públicas comprenden toda una gama de posibilidades y en sus extremos se encontrarían los fines de inserción social plena y autónoma, de un lado, y la asimilación cultural y social, en el otro.

Me he referido ya a una concepción unilateral de la integración que exhibe una tendencia incipiente hacia una teoría y una práctica que hace de la inclusión social básicamente una modalidad de inserción cultural y una condición jurídica obligatoria. En varios ordenamientos jurídicos europeos (Austria, Alemania, Dinamarca, Holanda, Francia)

parece implantarse un nexo entre las políticas de inmigración e integración a través del vínculo entre la inclusión social de los inmigrantes y el marco jurídico relativo a la admisión y residencia en la legislación de extranjería que ahora se denomina expresamente "políticas de inmigración legal" (Carrera 2006, 38-39; Solanes 2009b, 54-68).

Una evolución de este tipo entraña el riesgo de hacer de la integración una barrera para alcanzar un estatuto jurídico seguro, al transformar la inserción en proceso unidireccional vinculante en el que las responsabilidades se ponen exclusivamente en manos de los inmigrantes. En este sentido, puede hablarse de "integración condicionada" e inmigración "seleccionada" como consecuencia de la participación por parte de las personas migrantes en programas y cursos de integración (Solanes 2009a, 2009b). Aun cuando el contenido y la estructura de los programas o planes de integración para inmigrantes varían ampliamente en relación a su ámbito personal y material, los actores institucionales implicados, las sanciones en caso de incumplimiento por parte del inmigrante, la historia de cada país y las tradiciones migratorias de cada estado, lo decisivo respecto a la integración es su grado de vinculatoriedad y sus efectos como condición de acceso a los derechos.

A diferencia de ello, el Anteproyecto de ley español se refiere a la formación orientada a la integración (art. 2 ter y art. 9) y no habla en términos de "contrato de integración". Institución que tampoco ha sido introducida directamente ni en el *Pacto Europeo para la Integración* ni formaba parte de los *Principios Básicos Comunes sobre la Integración de Inmigrantes* (PBC) que fueron adoptados por el Consejo de Justicia y Asuntos Interiores Europeos el 19 de noviembre de 2004.

Éste es uno de los argumentos a favor de la tesis de que el enfoque de la integración más coherente con los principios del PECL y del Anteproyecto de ley es un punto de vista multidimensional que prescribe la inserción transversal en todas las dimensiones sociales y el acceso a los derechos. En este sentido, la propuesta legislativa española de favorecer o fomentar el aprendizaje de la lengua, el respeto a los valores constitucionales y a los derechos humanos parece muy procedente en el marco de la integración en términos de derechos iguales. Esta perspectiva parece incompatible con una concepción que hace de la integración un proceso exclusivamente cultural, de estricta responsa-

bilidad individual y cuyos indicadores son el conocimiento de la lengua y la cultura que siendo importantes y recomendables no pueden comprometer el estatuto jurídico de una persona (Solanes 2009b, 70-71).

En tercer lugar, es relevante en relación con el concepto holista de integración, alguno de los aspectos de la reagrupación familiar. Como es sabido, esta institución ha sido siempre uno de los pilares de las políticas de control, dado que son una de las dos claves de entrada legal a nuestro país. De ahí que se haya tratado siempre por parte del legislador como una institución "bajo sospecha" (La Spina 2006). Sin embargo, entre las valencias positivas del Anteproyecto podemos consignar la incorporación a la reagrupación familiar de las "relaciones de análoga afectividad" o las uniones de hecho y el avance en la individualización de los derechos (art 17.4). A este propósito responde la posibilidad de que el o la cónyuge obtenga autorización de trabajo independiente de las autorizaciones de residencia y trabajo de la persona reagrupante. Esta previsión, sin embargo, encuentra limitaciones en el artículo 40 en relación con las cuales habrá que esperar al desarrollo reglamentario para comprobar si contradice o no lo dispuesto en el artículo⁷.

Sólo dos palabras para poner de relieve que en este ámbito la valoración de la reforma que se propone desde el punto de vista de la integración es ambivalente, en tanto que no se han superado los límites más candentes al principio de igualdad y a la participación. No puedo extenderme en este punto, pero en tanto que no se ha producido modificación alguna sólo dejaré constancia de dos hitos: el derecho al sufragio y el derecho de acceso a la justicia. A tenor de lo dispuesto en el artículo 6 del Anteproyecto de Ley el régimen de derechos de un extranjero no comunitario en España seguirá siendo, por lo que respecta al derecho a sufragio, incompleto (De Lucas 2008, Miravet 2009). A pesar de que el PECL, a través del principio de ciudadanía, hace un reconocimiento expreso de la relación entre los derechos de participación y los cauces institucionales o no de participación y la integración en sentido bidireccional. Sin embargo, los programas y medidas del PECL en este ámbito tienen como propósito: consolidar el movimiento asociativo inmigrante y su interacción con el tejido asociativo general, aumentar el nivel de participación de los inmigrantes en las asociaciones de carácter general y ampliar y mejorar los cauces de participación política

de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes. Se trata de objetivos coherentes con las premisas de las que parten y bien estructurados pero que, como subraya Miravet, desplazan a un lugar secundario la cuestión de los derechos propiamente *políticos* de los extranjeros no comunitarios. El PECL se ciñe en este punto a la restricción impuesta por el artículo 13.2 de la Constitución y sigue la línea marcada por la Proposición no de Ley presentada en julio de 2006 en el Congreso de los Diputados, a saber, explorar las posibilidades de la reciprocidad, potenciando la firma de convenios bilaterales y el desarrollo de los mismos sin plantear ni entrar a discutir la necesidad de la reforma constitucional. Por tanto, no plantea en ningún momento la necesidad de iniciar la reforma para el reconocimiento del derecho de sufragio. Es en este sentido en el que se puede considerar irrelevante el cambio que propone la reforma al referirse al derecho de sufragio que se reconoce a los extranjeros residentes en las elecciones municipales en los términos establecidos en la Constitución y las leyes y omitir expresamente la exigencia del "criterio de reciprocidad".

En cuanto al derecho de acceso a la justicia, en concreto a la postulación procesal, el artículo 22 bis⁸ exigirá a los extranjeros, si la reforma llega a término, que realicen una nueva solicitud de asistencia jurídica gratuita para la interposición de un recurso contencioso-administrativo o en la acción procesal pertinente para garantizar cualquiera de las decisiones que puedan afectar a su situación administrativa en España. A este respecto, tanto el Consejo General del Poder Judicial en su informe como el realizado por la Subcomisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía ante el Anteproyecto de Reforma de la Ley de Extranjería consideran que aun cuando cabría una interpretación favorable de la disposición, partiendo de la consideración de que dicha exigencia opera en favor del afectado, dado que su finalidad no es otra que la de actuar como garantía del adecuado ejercicio por los extranjeros —especialmente en el supuesto de que carezcan de domicilio en España—, de los derechos que se integran en el ámbito de la tutela judicial efectiva, el precepto introduce para los extranjeros una condición diferente o más gravosa que la exigida a los nacionales; se pone en cuestión, por tanto, el principio de igualdad de condiciones con los nacionales, en el reconocimiento del derecho de asistencia jurídica gratuita, principio que ha sido reiteradamente señalado por la doctrina del Tribunal Constitucional (por todas, SSTC 95/2003 y 236/2007).

4. ¿ES POSIBLE UN ENFOQUE INTEGRAL O GLOBAL DE INTEGRACIÓN E INMIGRACIÓN?

Un enfoque integral de las políticas migratorias de control y de integración plantea dos exigencias básicas: un punto de vista comprensivo, amplio y global sobre los procesos migratorios y no una mirada parcial e instrumental de la misma y, por otra parte, una coherencia entre las dos vertientes desde las que se articulan respuestas a la gestión de la movilidad humana.

El examen del concepto de integración plasmado en los Principios Básicos de inmigración de la UE, así como el PECL responden, en términos generales, a una concepción normativa de la integración como proceso bidireccional, multidimensional, holístico, transversal y universalista. Cada una de estas notas incorporan exigencias de distinto orden al modelo de gestión o de tratamiento de los flujos migratorios.

La inflexión producida, entre otros documentos de fuerza normativa diversa, por la introducción en la Unión Europea de los principios del *Pacto Europeo por la Integración y el Asilo* y la reforma de la legislación española en ciernes suscitan algunas dudas. Un sentido en el que las políticas de inmigración o bien mantienen claras diferencias entre el ámbito del control y de la integración o bien subsumen la integración en el espacio ocupado por el control. Las dos variantes encuentran acomodo en los dos nuevos artículos (2 bis y 2 ter) del Anteproyecto de Ley, como hemos podido ver. Las tensiones entre ellas descansan en la incompatibilidad que se da entre una concepción holista, multidimensional y universalista de la integración con una política de inmigración instrumental y empleocéntrica. Es posible, sin embargo, obviar esta incompatibilidad pero al precio, como ocurre en muchos sistemas jurídico-políticos, de dividir y separar a las personas entre aquéllas en situación administrativa regular y aquéllas que se encuentran en situación irregular y, dentro de las primeras, proceder a clasificarlas, a su vez, en distintos subgrupos cada uno de los cuales tiene atribuido un estatuto jurídico que se considera exento de tener que justificar el tratamiento diferenciado y más gravoso para algunos de ellos. Este enfoque permite reservar los planteamientos integradores únicamente a las segundas, reservando para las primeras, estrictamente y no en todo caso, aquellos derechos que son inherentes a la dignidad humana cuyo catálogo, como ya hemos avanzado desde hace mucho, ha ido ampliándose

necesariamente y que sigue resultando un criterio evanescente cuando la igualdad no forma parte del mismo. La posibilidad de que la persona migrante sea titular y ejerza los derechos se hace depender, por lo tanto, de los requisitos unilateralmente impuestos por la política de inmigración y sus filtros selectivos. Es el propio Estado en su marco de competencias el que genera dinámicas de "estratificación cívica" (Velasco 2009, 371-376) o de "exclusión estratificada" como lo califica Solanes (2006, 6). Las políticas de integración planteadas así, en exclusividad para las personas migrantes que se encuentran en situación administrativa regular, se van transformando progresivamente en políticas condicionadas. Condicionadas a la "normalidad" social y económica, a la "buena convivencia" y a la ausencia de todo acto delictivo (García Roca 2008, 5). Precisamente es el "incumplimiento" de este "contrato" la justificación para establecer políticas de expulsión o repatriación, centros de internamiento para extranjeros, "criminalización" de las personas migrantes indocumentadas, cuya única falta es carecer de una autorización de residencia en vigor.

Desde que la UE decidió que la política migratoria debía ser una política común ha ido ampliando el conjunto de normas y documentos a través de los cuales ha introducido el desarrollo de los elementos nucleares de una política orientada a seleccionar el tipo de inmigración que se desea en el mercado laboral y justificar así cada uno de los estatutos de diferenciación. En este sentido, tanto las políticas de control como las de integración no han abandonado la visión instrumental y laboral de los procesos migratorios, alentada por todas las instancias e instituciones europeas, incluido el CES (2009, 19). El proceso evolutivo parece decantarse hacia una profundización en la diferenciación o en el acceso diferenciado a un estatuto jurídico seguro, de forma que la integración es cada vez más un proceso condicionado, una barrera para el acceso a la inserción social y a los derechos plenos. La estratificación en Europa se ha

visto "ampliada" a través de las normas que han venido a regular el estatuto jurídico de una nueva clase de inmigrantes: los inmigrantes altamente cualificados (Solanes 2009), las normas que favorecen el retorno de los inmigrantes irregulares y desempleados a sus países de origen. Con ello se abre una nueva "brecha de ciudadanía" que se suma a las existentes y que dará lugar, una vez más, a estatutos jurídicos diferenciados. La integración se aleja así del proceso bidireccional ampliamente acogido en otros momentos en los documentos de la Unión y en el PECE, pero no así en la reforma de ley anunciada donde esta idea queda silenciada y sustituida por dos criterios que pasan a ocupar una posición elevada tanto de las políticas de control como de las de integración: la capacidad de acogida de la sociedad receptora y el ejercicio progresivo de derechos.

Probablemente, las inconsistencias entre las políticas de control y las de integración son ineliminables, pero pueden suavizarse en unos casos y superarse por elevación en otros. Para ello el reconocimiento de derechos de las personas migrantes desde el punto de vista normativo y teniendo en cuenta incluso los objetivos expresos de las diferentes normas que han regulado la extranjería hasta el momento, debería formar parte de las políticas de integración y, sin embargo, la realidad muestra que el reconocimiento, acceso y goce de los derechos sigue formando parte del área sobre la que tienen competencia las políticas de control, como manifiesta de nuevo el artículo 2 bis de la reforma anunciada. Situar el reconocimiento de derechos en el corazón de las políticas de integración supone también la superación de la estratificación o diferenciación de derechos. En definitiva volver sobre el principio de igualdad porque, como tantas veces se ha señalado, la piedra de toque, como la califica De Lucas, sobre la orientación de todas las reformas acaecidas en el régimen jurídico de extranjería reside en el alcance del principio de igualdad.

NOTAS

- * Este artículo se enmarca en el proyecto de investigación Consolider (2008-00007), "El tiempo de los Derechos", financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y en el proyecto DER2009-10869, titulado "Inmigración, integra-

ción y políticas públicas: garantías de los derechos y su evaluación".

- 1 Vid. los apartados 3.3.6 y 4.3 ("Ciudadanía y nacionalidad cívicas: herramientas para facilitar la integración") de la COM (2003) 336.
- 2 Entre ellos: Directiva sobre procedimientos y normas comunes para el

Recibido: 15 de junio de 2009

Aceptado: 10 de julio de 2009

retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio. (Propuesta) Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado. Pacto Europeo de inmigración y asilo. Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado.

- 3 El Dictamen sobre el Anteproyecto realizado por el Consejo Económico y Social considera que la introducción de estos dos criterios no está directamente relacionado con el acervo normativo comunitario en la materia (p. 18). Considero, sin embargo, que hay suficientes argumentos para comprender que estas son exigencias que provienen también de los principios comunes de la Unión Europea sobre política de inmigración.
- 4 "1. Corresponde al Estado, de conformidad con lo previsto en el artículo 149.1.2.ª de la Constitución, la definición, planificación, regulación y desarrollo de la política migratoria, sin perjuicio de las competencias que puedan ser asumidas por los Estatutos de las Comunidades Autónomas. 2. El Gobierno mantendrá una política migratoria de carácter integral que se basará en los siguientes principios: a) la coordinación con las políticas definidas por la Unión Europea; b) la inmigración legal y ordenada, orientada al ejercicio de una actividad productiva; c) la integración social de los inmigrantes; d) garantizar la igualdad efectiva entre mujeres y hombres; e) la efectividad del principio de no discriminación y, consecuentemente, el reconocimiento de iguales derechos y obligacio-

nes para todos aquellos que vivan y trabajen legalmente en España, en los términos previstos en la Ley; f) la lucha contra la inmigración irregular, el tráfico y la trata de seres humanos; g) la igualdad de trato en las condiciones laborales y de seguridad social; h) la promoción del diálogo y la colaboración con los países de origen y tránsito de inmigración, mediante acuerdos marco dirigidos a ordenar de manera efectiva los flujos migratorios y fomentar y coordinar las iniciativas de cooperación".

- 5 Las sentencias son las siguientes: STC 236/2007, de 7 de noviembre de 2007. STC 259/2007, de 19 de diciembre de 2007. STC 260/2007, de 20 de diciembre de 2007. STC 261/2007, de 20 de diciembre de 2007. STC 262/2007, de 20 de diciembre de 2007. STC 263/2007, de 20 de diciembre de 2007.
- 6 Las sentencias son las siguientes: STC 236/2007, de 7 de noviembre de 2007. STC 259/2007, de 19 de diciembre de 2007. STC 260/2007, de 20 de diciembre de 2007. STC 261/2007, de 20 de diciembre de 2007. STC 262/2007, de 20 de diciembre de 2007. STC 263/2007, de 20 de diciembre de 2007.
- 7 Artículo 40
 1. La autorización de residencia por reagrupación familiar de la que sean titulares el cónyuge e hijos reagrupados mayores de dieciséis años, habilitará para trabajar sin necesidad de ningún otro trámite administrativo. Reglamentariamente podrá establecerse que durante el primer año de vigencia de su autorización, los familiares reagrupados sólo tengan acceso a las ocupaciones consideradas deficitarias en mano de obra según la situación nacional de empleo. Dicha limitación no será aplicable para

los familiares de residentes de larga duración.

2. El cónyuge podrá obtener una autorización de residencia independiente cuando disponga de medios económicos suficientes para cubrir sus propias necesidades. En caso de que la cónyuge fuera víctima de violencia de género, podrá obtener la autorización de residencia independiente desde el momento en que se hubiera dictado una orden de protección a favor de la misma, sin necesidad de que se haya cumplido el requisito anterior.
- 8 Artículo 22 bis. *Postulación procesal*. 1. En los procesos contencioso-administrativos, el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita requerirá una nueva solicitud y la constancia expresa de la voluntad del extranjero de interponer el recurso o ejercitar la acción correspondiente. La manifestación de la voluntad de recurrir la resolución administrativa deberá realizarse por cualquiera de los medios previstos en el artículo 24 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. 2. Cuando el extranjero se encuentre fuera de España, la solicitud del derecho a la asistencia podrá realizarse ante la misión diplomática u oficina consular correspondiente.

BIBLIOGRAFÍA

- Aja, E. y Arango, J. (2006): *Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica (1985-2004)*, Fundación CIDOB, Barcelona.
- Añón, M. J. y Miravet, P. (2008): "La Unión Europea y la integración social y política de los inmigrantes", en *Revista Sistema*, n.º 207, noviembre, pp. 87-108.

- Cachón, L. (2008): "La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial", en *Política y Sociedad*, vol. 45, n.º 1, pp. 205-235.
- Carrera, Sergio (2006): "Programas de integración para inmigrantes: una perspectiva comparada de la Unión Europea", en *Migraciones*, n.º 20, pp. 37-73.
- Consejo Económico y Social (2009): *Dictamen del Anteproyecto de Ley orgánica de reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre, y 14/2003, de 20 de noviembre*, 28 de enero.
- Consejo General del Poder Judicial (2009): *Informe sobre el Anteproyecto de reforma de Ley Orgánica 4/2000, de 11 de marzo, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*.
- De Lucas, J. (2006a): "La integración de los inmigrantes: la integración política, condición del modelo de integración", en *La integración de los inmigrantes*, J. de Lucas y L. Díez Bueso, Madrid, CEC, pp. 11-44.
- De Lucas, J. (dir.) (2008): *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*, Madrid, Fundación BBVA.
- De Lucas J. (2009): "Dos tests sobre la consistencia del estado de derecho. Ante los proyectos de reforma de asilo y extranjería", en *Jueces para la democracia*, n.º 64, marzo, pp. 15-24.
- García Roca, J. (2008): *Inmigrantes: ¿invasores o ciudadanos? Tópicos y realidades sobre la inmigración*, Cristianisme i Justícia, Barcelona.
- Guiraudon, V. (2008): "Contratos de integración para inmigrantes: tendencias comunes y diferencias en la experiencia europea", Real Instituto Elcano, *ARI*, n.º 43.
- La Spina, E. (2006): "La protección del derecho a la vida familiar de los extranjeros por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", en *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n.º 14.
- Miravet, P. (2009): "Derechos políticos y de participación en los programas de integración de ámbito estatal", en *La igualdad en los derechos: claves de la integración*, J. de Lucas y A. Solanes (eds.), Madrid, Dykinson, pp. 387-421.
- Moreno, L. y Serrano, A. (2007) "Europeización del Bienestar y activación", *Política y Sociedad*, n.º 4, vol. 44/2, pp. 31-44.
- Moya, D. (2009): "La reforma de la Ley de Extranjería", *Documentos de trabajo*, Real Instituto Elcano.
- Solanes, A. (2006): "Integración sin derechos: de la irregularidad a la participación", en *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n.º 14.
- Solanes, A. (2009a): "La apertura selectiva: nacionalidad y mercado frente a la movilidad humana", en *La igualdad en los derechos: claves de la integración*, J. De Lucas y A. Solanes (eds.), Madrid, Dykinson, pp. 67-95.
- Solanes, A. (2009b) "¿Integrando por ley?: de los contratos europeos de integración a la Ley Valenciana 15/2009", *Revista Derecho de extranjería* n.º 20, pp. 47-75.
- Subcomisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía: *Informe de la Subcomisión ante el Anteproyecto de Reforma de la Ley de Extranjería*.
- Velasco, J. C. (2009): "Migraciones, ciudadanía y transnacionalismo", en *La igualdad en los derechos: claves de la integración*, J. de Lucas y A. Solanes (eds.), Madrid, Dykinson, pp. 355-386.