

Encarnación La Spina
Universitat de València
Institut de Drets Humans
encarnación.laspina@uv.es

La adjetivación normativa de la integración de los inmigrantes en la última reforma de la ley de extranjería española*

Existe una absoluta unanimidad, casi dogmática acerca de la relevancia de la integración de las personas inmigrantes, como elemento inseparable y emergente de las actuales políticas sobre la inmigración. Las varias definiciones seguidas, resultan un tanto vagas y complejas (Blanco 2001: 82), dado que el concepto integración no es independiente y necesita ser relacionado con otras nociones conexas o contraejemplos, como son la asimilación (Sayad 2000: 289) y la acomodación (Zapata-Barrero, 2001) para poder así establecer los límites entre ellas. De ahí que la noción de integración pueda ser catalogada esencialmente de polisémica y, sus nociones en realidad son en su conjunto expresiones diversas de una misma realidad social o del mismo proceso sociológico en momentos y contextos diferentes. Por ello, resulta ciertamente complejo reenviar la integración a un espectro tan amplio de acepciones atendiendo a variables de tiempo y espacio, a las circunstancias histórico-políticas y a las características del fenómeno migratorio del país en cuestión (Sayad 2000: 288).

Así, la integración como sostiene Natale y Strozza (1997, 257) es un fenómeno pluridimensional que abarca diversos aspectos: jurídicos, económicos, culturales y políticos. Habrá por tanto en la noción de integración diversas capas semánticas que

* Este trabajo se inscribe en el marco del proyecto Consolider Ingenio 2008-00007 “El tiempo de los derechos”, financiado por el Ministerio de Educación y del Prometeo 2010/099 “Inmigración, integración y políticas públicas: garantías de los derechos y su evaluación”. (Programa Prometeo para grupos de excelencia), financiado por la Generalitat Valenciana.

recuperan, restauran, rehabilitan una parte de su definición o contenido según el aspecto que se tome en consideración o el significado de las definiciones que le han precedido (Pajares 2007: 11). Desde una vertiente práctica, la integración se concibe sobre todo en el sentido de la integración socio-económica, cultural y política, pero una perspectiva normativa en su conjunto aún necesariamente aspectos de las anteriores en clave de “deber ser” a priori o a posteriori (Aragón 2004: 82). De Lucas y otros (2008, 21) ejemplifican esta cuestión afirmando que, cuando se utiliza este término, se hace referencia más bien a un *modelo normativo* de integración. Esto es, una concepción de la integración que se relaciona con una determinada opción política partidaria o una filosofía social o política concreta. Una opción ciertamente consecuente con el contexto europeo que plantea un régimen de política sobre la integración de los inmigrantes que quieren ser socialmente integrados y tener un acceso en condiciones equitativas respecto a las diversas dimensiones económicas, sociales, políticas y cívicas del Estado de recepción.

I. La dimensión jurídica de la integración en la normativa de extranjería española

En el ámbito normativo, el *iter* promocional de la integración de los inmigrantes en el Estado español, se desarrolla con la aprobación de la Ley orgánica 4/2000, cuyo título y objeto llaman directamente a la integración (Solanes 2004a). De hecho, con anterioridad, una de las posibles acepciones derivables como objetivos de la Ley orgánica 7/1985 proyectaban una perspectiva de integración vinculada a un cierto trato de favor hacia ciertos colectivos de inmigrantes, por razones esencialmente de afinidad cultural (artículo 23 de la LO 7/1985). Una llamada incompleta, en cuanto no se preveía una definición legal, pero sí una institución el *Consejo Superior de Política de inmigración*, encargada de actuar como guía en materia de integración de los inmigrantes (art. 61.2; art. 62), básicamente en el ámbito socio laboral y no en el cultural. En cambio, una mayor concreción se deriva de la Ley orgánica 4/2000 y su contrarreforma (Ley orgánica 8/2000) que subrayan las claves de la igualdad de los derechos y las obligaciones entre los ciudadanos comunitarios y extracomunitarios, la lucha frente a toda forma de discriminación económica, social y cultural así como acciones específicas frente al racismo y la xenofobia. Al mismo tiempo, se corrige el déficit de la integración sobre el ámbito educativo con el reconocimiento y respecto de las identidades culturales renovando y completando así las funciones asumidas por el

*Foro para la integración social de los inmigrantes*¹. Todo ello, siempre bajo un perfil esencialmente teórico, la integración es un objetivo prioritario, y así continua a serlo en las reformas de las leyes posteriores. Por ejemplo, por Ley orgánica 11/2003, aunque con ciertas limitaciones que ponen en duda el discurso oficial de garantizar la integración de los inmigrantes o la Ley orgánica 14/2003 que relega la integración a la obtención de un estatus legal y de las medidas que desarrollan estas leyes frente a la criminalización de la clandestinidad. Tras las cuales, una más simple y mejor ordenación de los flujos migratorios, control y límites de las entradas y el endurecimiento de los procedimientos de expulsión.

Con la reforma de la Ley orgánica 2/2009 de 12 de diciembre de 2009, por primera vez, se define directamente la integración pese a ligarla preferentemente a parámetros idiomáticos, laborales y de educación de los menores. En la exposición de motivos de acuerdo a un compromiso con la defensa de los derechos humanos, los poderes públicos deben favorecer la plena integración de los inmigrantes y garantizar la convivencia y la cohesión social entre los inmigrantes y la población autóctona. En el Título Preliminar se introduce un nuevo artículo 2 bis en el que se define la política migratoria, los principios y ejes de actuación de la misma en un marco competencial remodelado, y un nuevo artículo 2 ter que ordena los principios y actuaciones en materia de integración de los inmigrantes. Las Administraciones Públicas incorporarán el objetivo de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora, con carácter transversal a todas las políticas y servicios públicos, promoviendo la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes en los términos previstos en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en las demás leyes, en condiciones de igualdad de trato. Para ello, especialmente, procurarán mediante acciones formativas, el conocimiento y respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres desarrollando medidas específicas para favorecer la incorporación al sistema educativo que garantizan en todo caso la escolarización en la edad obligatoria, el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales, y el acceso al empleo como factores esenciales de integración.

¹ Vid. artículo 70.1 de la LODYLE, sobre el *Foro para la integración de los inmigrantes*.

De igual modo, se hace mención especial a las modificaciones que se realizan en relación a la integración de los menores extranjeros no acompañados. A los efectos de renovación de las autorizaciones de residencia y trabajo, se valorará en concreto el esfuerzo de integración del extranjero, acreditado mediante un informe positivo de la Comunidad Autónoma que certifique la asistencia a programas de inserción sociolaborales y culturales contempladas en el artículo 2 ter de esta Ley². Y, nuevamente, hay una concreción de la integración con carácter previo a la concesión de autorizaciones por arraigo, las Comunidades Autónomas o, en su caso, los Ayuntamientos que emitirán un informe sobre la integración social del extranjero valorando el periodo de permanencia, la posibilidad de contar con vivienda y medios de vida y los vínculos con familiares residentes en España.

II. La adjetivación normativa de la integración en la Ley orgánica 2/2009

Como sostiene Solanes Corella (2004b: 30), si bien, ha sido recurrente asiduamente la necesidad de articular una política de integración multidimensional o multinivel (Cachón 2008: 235), como objetivo para afrontar el fenómeno global de la inmigración, la dimensión jurídica de la integración, que corresponde al acceso, ejercicio y garantía de los derechos, de acuerdo a las últimas reformas legislativas, denota una constante precariedad jurídica. De hecho, incluso en el marco de los documentos programáticos, incluso en el PECE pese a la referencia a la integración, las incertezas y negaciones acompañadas de una fuerte retórica (Miravet, 2009: 419), han contribuido a proyectar una fórmula de integración más veces proclamada y en menor medida regulada en clave de igualdad en derechos.

Por ello, cada vez se vuelve más necesario adjetivar este concepto normativo de integración para enmarcar mejor su significado y establecer diferencias entre los diversos modelos que subyacen a los diferentes discursos y las diferentes medidas que se articulan en torno al mismo. Obviamente, porque nada tiene que ver la concepción de la integración que gira en torno al eje fundamental de la asimilación con aquella que tiene como referencia fundamental la perspectiva intercultural, esto es un proceso de adaptación mutua entre inmigrantes y autóctonos (Mora 2010: 197). Más allá de esta

² Vid. el artículo 2 bis y ter Ley Orgánica 2/2009 de 11 de diciembre de reforma de la Ley orgánica 4/2000 (BOE núm. 299 de 12 de diciembre de 2009) que ha entrado en vigor el 13 de diciembre.

concreción normativa, con el propósito de aportar claridad expositiva, frecuentemente, se han apuntado algunas propuestas de adjetivación de la integración por lo que en esta sede trataré de analizar y revisar su correspondencia o no con el modelo normativo de integración propuesto en la actual normativa de extranjería. Por ejemplo, una relectura de las fórmulas más comunes relaciona su adjetivación a los ámbitos específicos de intervención o perfiles de integración (Sánchez Lorenzo, 2009: 35): laboral, sanitaria, escolar, cultural, política, económica y social mientras que desde la doctrina es habitual calificar la integración como preventiva (Basili 2006), razonable (Zincone 2001) y subalterna (Ambrosini 2001, 166). En cambio, de igual modo, es posible tomar como referentes otros calificativos más abstractos, por ejemplo, invisible (Ambrosini 1993), indirecta, recalificada (Valtolina et al. 2006), contractual (Solanes 2009), intercultural (Giménez, 2003) y sensible (Habermas 2001).

Entre los varios adjetivos posibles es posible trazar en la reforma de la ley de extranjería española un alto grado de adecuación de buena parte de tales calificativos aunque es mayor la visibilidad de la proyección de la integración subalterna, preventiva, indirecta, contractual y sensible en el texto normativo. El artículo 2 ter encaja con la integración subalterna entendida como un deber de los inmigrantes por el que compete a los mismos demostrar estar integrados o dispuestos para integrarse, es decir, para aceptar las normas y costumbres de la sociedad de acogida, e incluso para contentarse dócilmente de las reservas subalternas en el sistema económico, en el mercado habitacional e incluso en el acceso al sistema de derechos y necesidades básicas. La idea implícita que subyace como sostiene Ambrosini, es aquella de una sociedad homogénea y compacta unida a un modelo propio de *civiltà*, en la que los nuevos llegados, por definición diversos y potencialmente peligrosos, son llamados a conformarse sin discusiones si pretenden ser admitidos y tolerados. En definitiva, por integración se aprecia un componente coercitivo que se prevé como una obligación legal condicionada a la renovación de las autorizaciones de residencia o a la superación del test de aspectos culturales o lingüísticos, que en verdad, acercan exclusivamente la integración a la adaptación y homogeneidad cultural. Una obligación legal abierta a vías contractuales de integración o compromiso en el ámbito autonómico pero que a falta de desarrollo reglamentario en la materia se encuentra en una situación de *stand by* y de compleja acreditación (Solanes, 2009: 76).

Por el contrario, la integración preventiva se denota en la posibilidad de requerir *a priori* la posesión de ciertas condiciones materiales (sociales y económicas, como la idoneidad de la vivienda, la suficiencia de medios económicos y el seguro médico) o condiciones subjetivas. Y, también, el signo positivo de *integrarse* requiere el cumplimiento del tiempo de residencia y el conocimiento de la lengua: condiciones que en principio, son exigidas para no perder o renovar el estatuto de residente. Un claro ejemplo de ello, es la exigencia de “informes de disponibilidad de aulas” bajo el escudo de promover la integración de los menores inmigrantes es acorde a las iniciativas del Pacto europeo sobre Asilo e Inmigración “organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida en términos de mercado laboral, alojamiento, servicios sanitarios, escolares y sociales”. De igual modo, se promueve una integración indirecta en el acceso y el ejercicio de derechos fundamentales y necesidades básicas garantizadas sólo cuando el inmigrante ha alcanzado un nivel suficiente de integración laboral, económica y habitacional que nuestra idea de integración no reconoce o presupone en niveles máximos (Stolcke, 2004: 29). Por lo tanto, bajo una clara *vis* preventiva, queda amparada socialmente bajo la etiqueta de permanencia de los integrados para avalar la normalización de las poblaciones inmigrantes y alejar las llegadas no económicamente autosuficientes, socialmente problemáticas e “incapaces” a la integración (Ambrosini 2001: 101).

De igual modo, respecto al calado del “esfuerzo de integración”, la literalidad del artículo 2 ter o las variantes “modus integrandi” autonómicas, a falta de concreción reglamentaria, tienen plena incidencia según apunta Habermas (2001:189) sobre las cuestiones ético-políticas, las diversas formas de vida y materias culturalmente sensibles como la lengua, la separación entre la esfera pública o privada o con la autocomprensión ético-política de una cultura de mayoría y dominante por razones históricas. Se aleja así de garantizar una integración sensible y se prima una arriesgada integración tolerante de ciertas diferencias en apariencia menos visibles, relegando a un segundo plano las formas de “el respeto a la identidad intransferible de cada individuo y el respeto a aquellas formas de acción, prácticas y concepciones del mundo que están vinculadas o son apreciadas por los grupos en situación de desventaja”. No se trata, según el mismo autor de alcanzar la equiparación de las condiciones sociales de vida, sino la protección de la integridad de aquellas formas de vida y tradiciones en que los grupos discriminados pueden reconocerse. Por tanto, para evitar la extensión de

situaciones de marginalidad, es necesario promover una política de verdadera incorporación a la sociedad de recepción en modo adecuado y próximo a la interculturalidad.

De igual modo, el *modus integrandi* propuesto en la reforma consolida si cabe más que sus predecesores un perfil estrictamente económico, el inmigrante que más conviene es aquel llegado temporalmente, joven, sólo, con buena salud, formado en el país de origen, dispuesto a trabajar y muy poco exigente en términos de servicios sociales, educativos y sanitarios. Si bien, el viraje europeo hacia una apertura selectiva de la inmigración se denota a largo plazo en la inclusión y neta preferencia por las residencia de larga duración y autorizaciones de residencia para trabajadores altamente calificados o investigadores de primera línea. En definitiva, sí se sugiere ante la situación de crisis del mercado menos “viable” la integración del inmigrante del sector de mano de obra que en otros aspectos suscita aprehensión y tensiones sociales, sugiriendo otras alternativas más mediatas como el retorno. Así nuevamente, la cuestión de la integración de los inmigrantes se presenta bajo un perfil paradójico como una desviación entre el rol económico de los inmigrantes y su inclusión social. Obviamente, porque, el problema se orienta en el plano de la integración en la medida en que se transforma la población extranjera en residente o permanente, cambian las áreas de residencia, aumenta la población joven, se conoce el nivel de ganancias, la ocupación, la instrucción, el alojamiento y la participación política a través de la modalidad de atribución y adquisición de la nacionalidad. Por tanto, más que la disponibilidad de integrarse de los nuevos llegados, el nudo más “enredado” parece entonces seguir siendo aquel de la disponibilidad de integrarse por parte de la sociedad de acogida por lo que se opta por invisibilizar parte de su responsabilidad de integrar.

Por último, resultan menos afines los calificativos de razonable o intercultural por su fuerte componente de expectativa en el plano teórico-práctico. La controvertida integración razonable que requiere responder para quién (Zincone, 2001) debe ser un objetivo con previsión legal explícita e implícita en el conjunto del régimen de extranjería garantizando así bajo un estricto perfil jurídico la seguridad jurídica de los inmigrantes y la igualdad de los derechos fundamentales constitucionalmente establecidos. Por tanto, las posiciones normativistas sobre la integración reticentes a fallidos modelos de integración debería como sostenido por Peers atenerse a dos principios «l'égalité et la sécurité», porque un estatuto jurídico en igualdad de

derechos garantizado es un elemento indispensable para toda política de integración de los inmigrantes y la sociedad de acogida (Peers, 2000: 3).

A modo de conclusión

La opción de analizar los posibles adjetivos normativos de la integración, trata de poner el énfasis si cabe más en la volubilidad del concepto de integración y la búsqueda de perfiles que conjuguen coherentemente políticas de integración y normativa de extranjería. Un primer paso hacia un no desdeñable recuento entre dos aspectos de íntima relación se plantea en la proyección normativa de la integración en la reforma de la ley de extranjería que lleva a cabo una incorporación expresa de la idea de integración en el texto legislativo en un afán inmediato por materializar la voluntad de integrar. Sin embargo, como bien advertía en la antesala de la reforma Añón Roig (2010, 631) parece que la ley sólo tiene el *nomen iuris* sin referencia alguna al concepto o a los elementos definidos y desarrollados en el PECEI o la Unión Europea. El mismo, sigue siendo utilizado, en ocasiones, para designar concepciones divergentes y abiertamente contradictorias de la relación entre los inmigrantes, la sociedad de acogida y las estructuras institucionales sin determinar la verdadera voluntad de acción de integración. Así, el uso reiterativo, opaco y ambiguo de una inconclusa discusión terminológica (Stolcke, 2004:18), centrada en el núcleo del sintagma nominal relega los adjetivos sobre la integración al mero plano anecdótico.

En cualquier caso, el diseño jurídico de la integración es un cuadro de luces y sombras con contornos por el momento poco definidos e implícitos. Ahora bien, bajo mi punto de vista, en la adjetivación normativa de la integración se haya la clave de análisis de las diferencias y similitudes entre los modelos de asimilación y de acomodamiento de las diferencias o los elementos de tránsito jurídico-políticos para una aproximación cabal a los problemas de la integración. De hecho, parafraseando a Habermas (2001), la cuestión que forzosamente proyecta una categorización de los adjetivos del modelo normativo de la integración es que más allá de un pretexto o premisa moral sobre la integración, deba existir un pretexto jurídico al respecto y que el mismo sea acorde a los mandatos constitucionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERONI, F. e BAGLIONI, G.: *L'integrazione dell'immigrato nella società industriale*, Il Mulino, Bologna, 1965.

AMBROSINI, M.: "Lo specchio ingannevole. Immagine dell'immigrato e processi d'integrazione" in AMBROSINI, M. E COLASANTO, M.: *L'integrazione invisibile. L'immigrazione in Italia tra cittadinanza economica e marginalità sociale*, Vita e Pensiero, Milano, 1993, pp. 3-32.

_____: *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2001.

_____: «Oltre l'integrazione subalterna. La questione della valorizzazione della risorsa-immigrati», in *Studi Emigrazione*, 141, 2001, pp. 3-30.

AÑÓN ROIG, M.J.: "Integración: una cuestión de derechos", *Arbor: Políticas migratorias y sociedad integrada*, vol. 186, nº 744, 2010, pp. 625-638.

ARAGÓN BOMBÍN, R.: "La integración social de los inmigrantes a través de los aspectos legales" en CHECA, F., CHECA, J.C. y ARJONA, A. eds.: *Inmigración y derechos humanos. La integración como participación social*, Icaria, Barcelona, 2004, pp. 81-108.

BASILI, M.: "Sull' integrazione della popolazione immigrati" in GOLINI, A.: *L'immigrazione straniera: indicatori e misure di integrazione*, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 9-51.

BLANCO FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA, C.: "Los inmigrantes y su integración. Apuntes en torno a una creciente nebulosa de conceptos, modelos y políticas", en GARCÍA CASTAÑO, J.: *La inmigración en España: contextos y alternativas*. Volumen II. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España. Granada. Laboratorio de estudios interculturales, 2001, pp. 71-82.

CACHÓN RODRÍGUEZ, L.: "La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial", *Política y sociedad*, Vol. 45, Nº 1, 2008, pp. 205-235.

DE LUCAS, J.; AÑÓN, M.J.; GALIANA, A.; GARCÍA, J.; MESTRE, R.; MIRAVET, P.; RUIZ, M.; SIMÓ, C.; SOLANES, A. y TORRES, F.: *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*, Informes, Economía y Sociedad 2008, Fundación BBVA.

DE LUCAS, J.: "La integración de los inmigrantes, la integración política, condición del modelo de integración" en DE LUCAS, J. y DÍEZ BUESO, L.: *La integración de los inmigrantes*, Centro de estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. 11-43.

DE LUCAS MARTÍN, J.; SOLANES CORELLA, A. (coord.): *La igualdad en los derechos: claves de la integración*, Dykinson, Madrid, 2009.

GIMÉNEZ ROMERO, C.: *Qué es la inmigración. ¿Problema u oportunidad? ¿Cómo lograr la integración de los inmigrantes? ¿multiculturalismo o interculturalidad?*, RBA Libros, Barcelona, 2003.

HABERMAS, J.: *La inclusión del otro*. Traducción y estudio preliminar J.C. Velasco, Paidós, Barcelona, 1999.

MIRAVET BERGÓN, P.: “Derechos políticos y participación en los programas de integración de ámbito estatal”, en DE LUCAS MARTÍN, J.; SOLANES CORELLA ; A. : *La igualdad en los derechos : claves de la integración*, Dykinson, Madrid, pp. 387-421.

MORA, A.: “Inmigración, participación e integración ciudadana: hacia una nueva configuración de la ciudadanía” en SOLANES CORELLA, A: (ed.) *Derechos Humanos, migraciones y diversidad*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 175-209.

PAJARES, M.: *La integración ciudadana. Una perspectiva para la inmigración*, Icaria, Barcelona, 2005.

SÁNCHEZ LORENZO, S.: *La integración de los extranjeros. Un análisis transversal desde Andalucía*, Atelier, Barcelona, 2009.

SAYAD, A.: *La doppia assenza: dalle illusioni dell' immigrato alle sofferenze dell' immigrato*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2000.

SOLANES, A.: *Las políticas holísticas de integración de los inmigrantes: su dimensión jurídica*, Actas del IV Congreso sobre la inmigración en España. Girona, 11-13 noviembre 2004.

___: “A integração dos imigrantes na União Européia: o caso da Espanha”, *Prim@ facie: Revista da Pós-Graduação em Ciências Jurídicas*, Vol. 3, N° 5, 2004, pp. 26-38.

___: “¿Integrando por ley? De los contratos europeos de integración al compromiso de la ley autonómica Valenciana 15/2008”, *Revista española de derecho de extranjería y migratorio*, 20, 2009, pp. 47-77.

STOLCKE, V.: “¿Qué entendemos por integración social de los inmigrantes?”, en CHECA, F., CHECA, J.C. y ARJONA, A. eds. *Inmigración y derechos humanos. La integración como participación social*, Icaria, Barcelona, 2004, pp. 81-108.

VALTOLINA, G.; MARAZZI, A.: *Appartenenze multiple: l'esperienza dell' immigrazione nelle nuove generazioni*, FrancoAngeli, Milano, 2006.

ZAPATA BARRERO, R.: “La gestión política de la inmigración: indicadores y derechos”, en AÑÓN ROIG, M.J.: *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la integración*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 199-202.

ZINCONI, G.: *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Società editrice il Mulino, Bologna, 2001.