

Índice Europeo de ciudadanía cívica e inclusión

Estructura del índice

2. ESTRUCTURA DEL ÍNDICE

El Índice Europeo de Ciudadanía Cívica e Inclusión presenta una definición amplia de inclusión que se fundamenta en la ciudadanía cívica y la inserción en el mercado laboral. En ella se recogen un amplio conjunto de políticas con las que, se confiere que los estados pueden facilitar la inclusión de los inmigrantes. Dicha inclusión requiere más que el mero acceso al mercado laboral: es evidente que el trabajo no es suficiente. Para una inclusión con éxito de los inmigrantes en la sociedad, éstos deben tener un estatus legal estable y deben sentir que su contribución a la sociedad es valorada. Las políticas que pueden crear las condiciones favorables para una inclusión a largo plazo hacen hincapié en cinco áreas políticas: inserción en el mercado laboral, residencia de larga duración, reagrupación familiar, naturalización, y no discriminación. Juntas, estas cuatro últimas conforman lo que se ha venido a llamar “ciudadanía cívica”.

El marco de referencia

El Índice contiene datos que ilustran en que grado los estados miembros están cumpliendo con los compromisos que han adquirido en estas cinco áreas esenciales para la inclusión de los inmigrantes. El Índice valora asimismo en que medida los estados de la UE-15 están haciendo realidad sus promesas en materia de igualdad.

Para ello, se ha construido un marco analítico común a partir de un conjunto de criterios de referencia tomados en gran medida de los compromisos adquiridos por los estados miembros. Estos criterios han servido para establecer un marco de referencia común que permite a su vez evaluar y comparar las políticas de los estados de la Unión. Las comparaciones son de dos tipos: en primer lugar, se pueden establecer comparaciones en relación al marco de políticas deseables o ideales, o, dicho de otra manera, en relación a la esencia de los compromisos ya adquiridos. En segundo lugar, se compara las políticas de un estado con las de otro.

El marco de referencia presenta, pues, las condiciones políticas que son más favorables para la inclusión de los inmigrantes. Se trata de valorar las medidas que crean las condiciones favorables para esa inclusión, no de valorar la posición real de los inmigrantes en la sociedad o la eficacia de las medidas políticas. Hacer esto requeriría de otro tipo distinto de indicadores. En nuestro caso, los indicadores no tratan de averiguar si la

integración se ha producido o no, sino solamente si se han creado, a través de medidas legislativas y políticas, las condiciones adecuadas para ello. El marco de referencia recoge elementos de la legislación actual de la UE, convenciones internacionales y propuestas de organizaciones no gubernamentales⁷. Se han desarrollado cerca de 100 indicadores, divididos en cinco secciones que corresponden a las cinco áreas de las políticas sobre la inclusión de inmigrantes que se han señalado con anterioridad.

El marco de referencia se basa, evidentemente, en determinados juicios de valor. Ello es necesario para crear un marco común desde el que valorar las políticas. Los criterios de referencia se inspiran en ideas comúnmente aceptadas en el discurso actual sobre igualdad de trato e inclusión⁸. El marco de referencia ha sido rigurosamente desarrollado y verificado en una serie de consultas a alto nivel, que han contado con la presencia de los expertos en inmigración más importantes de Europa. En algunos países, ciertos aspectos de este marco de referencia pueden no coincidir con la filosofía de integración de la sociedad: pero esto sólo puede darse en un número muy reducido de los casi 100 indicadores, puesto que la mayoría de los mismos se basan en medidas con las que los estados miembros se han comprometido a nivel europeo. En cualquier caso, el marco de referencia de cada área está explicado con claridad y detalle para cada uno de los indicadores en el anexo 1 de esta publicación.

Inserción en el mercado laboral: las dificultades de acceso al empleo se han identificado en la mayoría de estados como la barrera más importante para la integración y, por ello, como la prioridad política más apremiante en las estrategias nacionales de integración⁹. Un acceso restringido al empleo fomenta la exclusión, dificulta la movilidad, y ocasiona una pérdida de talento y habilidades profesionales para la economía.

Residencia: La residencia de larga duración puede garantizarse concediendo a los inmigrantes el estatus de residente de larga duración, que da derecho a un tratamiento lo más similar posible al que reciben los nacionales del país. El estatus permite a los inmigrantes contribuir a la sociedad a la vez que les permite mantener los vínculos con su país de origen y les autoriza a circular libremente por el territorio de la UE. Los nacionales de países terceros que residen legalmente en la UE deberían poder obtener lo antes posible un estatus de residente con garantías. Durante el período de residencia previo a su obtención, los candidatos al estatus deberían poder disfrutar de cortos períodos de ausencia del territorio de la UE.

7. Dos Directivas europeas de 2000 en materia de no discriminación, la Directiva europea de 2003 sobre el estatuto de los residentes de larga duración, la Directiva de 2003 sobre reagrupación familiar, la Convención Europea sobre la Nacionalidad del Consejo de Europa, y las "Propuestas de Amsterdam" y "The Starting line" (línea de partida) de Migration Policy Group (MPG) y la Immigration Law Practitioners Association (ILPA).
8. Véase por ejemplo Rita Süßmuth and Werner Weidenfeld (eds.) (2004). *Managing Integration. The European Union's Responsibilities towards immigrants*; Groenendijk, Guild, Barzilay (2000) *The legal status of third country nationals who are long term residents in a member State of the European Union*; Imelda Higgins (Ed.) *Informes Nacionales 2004*, FIDE (International Federation for European Law, Migration and Asylum Law and Policy in the European Union), 2004, con Kay Hailbronner (CUP) como *Rapporteur* principal.
9. Comisión Europea, COM (2004) 508, primer *Informe Anual sobre Migración e Integración*.

La *reagrupación familiar* es un derecho humano básico y es crucial para la vida diaria del inmigrante y su futuro. También contribuye a la estabilidad familiar y, por lo tanto, a sociedades más cohesionadas. Una política de inmigración que contemple la entrada a través de vínculos familiares puede ayudar también a resolver en parte los desequilibrios demográficos de la población europea. Los inmigrantes deberían tener derecho a traer a sus familiares lo antes posible. Al hablar de los familiares reagrupables, se debería incluir al cónyuge y a los familiares dependientes del inmigrante residente, y posiblemente a otros familiares en la línea ascendiente y descendiente.

La *naturalización (nacionalidad)* sitúa a los inmigrantes al mismo nivel que los ciudadanos de la UE en relación a derechos y obligaciones, permitiéndoles ser ciudadanos plenamente activos. Se debe, por lo tanto, fomentar la naturalización de inmigrantes y por ello deben existir políticas que faciliten dicho proceso, distinguiendo entre la primera y las siguientes generaciones de inmigrantes. Así, los inmigrantes y sus familiares deberían poder adquirir la nacionalidad tras un número limitado de años de residencia, mientras que la segunda y demás generaciones deberían poder obtener la nacionalidad automáticamente al nacer.

Las políticas de *no discriminación* promueven la igualdad, un derecho humano básico garantizado por todos los estados miembros. Dichas políticas de no discriminación se aplican a todos los ciudadanos, incluidos los inmigrantes, indiferentemente de su origen, así como a las relaciones entre (y en el seno de) los diversos colectivos sociales. Dichas políticas contribuyen a eliminar los obstáculos de participación activa en la vida económica, social y cultural de todos los ciudadanos. Las leyes y políticas de no discriminación deben contemplar la discriminación por motivos raciales y étnicos, por religión y creencia, así como también por nacionalidad y origen. Deberían ofrecer protección al menos en los ámbitos laboral, de acceso a los servicios públicos y privados, y en los ámbitos de educación y formación.

Los aspectos de las políticas

En el Índice, se han dividido las políticas de inclusión en las cinco áreas descritas con anterioridad. Además, el Índice distingue otro nivel de análisis que se centra en las diferentes dimensiones de las políticas en las áreas señaladas. Así, para cada una de las cinco áreas de las políticas de inclusión, se han distinguido y examinado cuatro dimensiones claves que hacen referencia a los estatus legales y al tipo de protección que disfrutaban los inmigrantes:

Así, cada una de las cinco áreas se ha subdividido en cuatro dimensiones.

Dimensión N° 1:

¿Qué tipo de *accesibilidad* presentan los diferentes estatus? ¿A quién están destinados? ¿Cuál es el *alcance* de la legislación en materia de no discriminación? ¿Es fácil el *acceso* y la *movilidad* en el mercado laboral?

Dimensión N° 2:

¿Cuáles son los *requisitos* que los inmigrantes deben cumplir para obtener los diferentes estatus? ¿Cuáles son los *mecanismos de reparación* disponibles en caso de discriminación? El empleo, ¿es *seguro*, fácil de conservar?

Dimensión Nº 3:

El estatus, ¿es seguro, fácil de conservar? ¿Qué garantías ofrecen las *agencias para la igualdad de trato* para proteger de la discriminación? ¿Qué *medidas de integración* existen en el mercado laboral para facilitar la inclusión de los inmigrantes?

Dimensión Nº 4:

¿Cuáles son los *derechos que se vinculan al estatus*? ¿Qué *políticas pro-activas* (en favor de la no discriminación) se han puesto en práctica para combatir la discriminación?

El sistema de valoración

El marco de referencia indica la dirección más adecuada que deben tomar las políticas para crear las condiciones favorables a la inclusión de los inmigrantes. El Índice se construye a partir de casi 100 indicadores, cada uno ligado a un aspecto muy específico de las políticas en cada una de las cinco áreas estudiadas. Para cada indicador (en forma de pregunta), el marco de referencia se traduce en tres opciones (en forma de respuesta) que sitúan a las políticas en una escala de más a menos favorables a la inclusión de los inmigrantes. Las tres opciones reflejan las condiciones '*favorables*', '*poco favorables*' y '*desfavorables*' en relación a la inclusión. La opción *favorable* se inspira en las propuestas de las ONG y en las disposiciones más liberales de los instrumentos internacionales existentes (en particular las directivas relativas a la libre circulación de los ciudadanos de la UE, las referentes a la residencia de larga duración y a la reagrupación familiar, y la Convención sobre la Nacionalidad). Las opciones *poco favorable* y *desfavorable* son versiones de las disposiciones más restrictivas de dichos instrumentos. Para cada indicador, se han utilizado las puntuaciones 1, 2 o 3 para valorar cuán favorable es la política de cada estado miembro en dicho punto. Así, una puntuación de 3 en un indicador significa que en el aspecto específico al que se hace referencia, el estado miembro tiene una política favorable a la inclusión de los inmigrantes, mientras que una valoración de 1 significa que, en relación al aspecto que recoge dicho indicador, el país no dispone de una política favorable a la inclusión¹⁰.

En algunos pocos casos, en determinados países no existe ningún tipo de políticas o disposiciones legales para un determinado indicador. En la mayoría de estos casos (y con el acuerdo del experto del país en cuestión), se ha otorgado un valor por defecto para ese indicador de 1. La razón es que no tener política en la materia no ofrece ninguna garantía, protección o derecho o, en el mejor de los casos, significa que cada caso se trata *ad hoc*, una solución poco afín al marco de referencia. En otras palabras, la ausencia de políticas en aspectos importantes ha sido valorada como una situación desfavorable.

10. En el área de no discriminación, los indicadores también pueden obtener una valoración de 1, 2 o 3, pero ello depende del número de motivos para la discriminación contemplados por la medida. Se dan tres puntos cuando la medida antidiscriminatoria analizada cubre los tres motivos siguientes: raza/origen étnico, religión/creencia y nacionalidad. Se dan 2 puntos cuando la medida contempla dos de los tres motivos indicados. Y se da 1 punto si la medida cubre sólo un motivo o, en casos excepcionales, ninguno.

Estructura del Índice

Para resumir, el Índice se compone de casi 100 indicadores. Cada país ha obtenido valores de 1, 2 o 3 para cada indicador según la opción –favorable, poco favorable o desfavorable– que le corresponde. Los indicadores se han dividido en cinco áreas (inserción en el mercado laboral; residencia de larga duración; reagrupación familiar; naturalización y no discriminación). En cada una de estas áreas, los indicadores se han dividido en las cuatro dimensiones citadas. Las cuatro dimensiones aparecen, en la medida de lo posible, en las cinco áreas. Así, se ha distribuido a los indicadores de la manera siguiente:

Indicadores

Área		Inserción en el mercado laboral	Residencia de larga duración	Reagrupación familiar	Naturalización	No discriminación	Total
Dimensión	Accesibilidad/ Alcance	3	3	5	4	11	26
	Requisitos/ Reparación	2	5	5	6	11	29
	Conservación/ Agencias/ Medidas de integración	2	7	4	3	4	20
	Derechos/ Políticas pro-activas	2	8	5	2	7	24
	Total	9	23	19	15	33	99

Cómo leer e interpretar el Índice

Para poder analizar los resultados de manera que resulten de utilidad, se han calculado las medias e índices de los numerosos y complejos indicadores estudiados.

La *media de área* se ha calculado para cada país como el promedio (media aritmética) de los valores de todos los indicadores que contiene dicha área. Existen, por lo tanto, cinco medias de área para cada país.

La *media de dimensión* se ha calculado para cada país como el promedio (media aritmética) de los valores de todos los indicadores en cada una de las dimensiones de un área. Existen para cada país, por lo tanto, cuatro medias de dimensión por área.

Se debe subrayar que la media de área NO es el promedio de las cuatro medias de dimensión. Es lógico que sea así, pues las dimensiones tienen un número diferente de indicadores cada una. Si las medias de área se calcularan simplemente como el promedio de las cuatro medias de dimensiones, cada indicador tendría un peso relativo diferente en cada una de las áreas. De esta manera, cada indicador tiene el mismo peso que los demás.

Para cada área y dimensión, la *media europea* se calcula simplemente como la media aritmética de los resultados de los 15 estados miembros.

Valores de referencia y valores indexados

Los resultados se presentan en dos formatos que se corresponden: los valores de referencia y los valores indexados.

Los valores de referencia (o puntuaciones) comparan las políticas sobre inclusión y ciudadanía cívica de cada uno de los países en relación al marco de referencia establecido, e indican en qué grado éstas políticas son favorables, poco favorables o desfavorables a la inclusión de los inmigrantes. Para cada indicador, a cada país se le asigna un valor de 1, 2 o 3. Una vez se han agregado estos valores y se han calculado las medias de área y de dimensión se observan muchos más matices de variación entre los países. Es obvio, pues hemos pasado de 3 niveles de variación por indicador (existen tres opciones para cada indicador) a una media de casi 100 indicadores. La media se ha calculado hasta el segundo decimal. Es, pues, posible hacer una lectura más matizada de los valores de referencia si se observan más detenidamente las diferencias entre los resultados de los países. En el cuadro siguiente se describe cómo interpretar los resultados según si favorecen más o menos la integración de los inmigrantes. Este cuadro es la clave para entender la valoración que merecen las políticas de cada estado, pues explica como se las sitúa realmente en cuanto a la integración de los inmigrantes.

Valoración	Valores comprendidos entre
Desfavorable	1-1,25
Bastante desfavorable	1,25-1,75
Poco favorable	1,75-2,25
Bastante favorable	2,25-2,75
Favorable	2,75 – 3

Los valores indexados comparan las políticas de un país con las de otro. El rango de valores de 1 a 3 se convierte en un índice, estandarizándolo en una base 100 que equivale a la media europea de 2004 para cada una de las áreas y de las dimensiones (índice base UE 2004=100). Así, una puntuación superior a 100 significa que un país está por encima de la media europea, mientras que una puntuación inferior a 100 significa que un país se sitúa por debajo de dicha media. Por ejemplo, una puntuación de 107,5 en el área de no discriminación quiere decir que las políticas de no discriminación de ese estado miembro están justo por encima de la media europea en la cuestión de favorecer la integración de los inmigrantes.

Los valores indexados se dan hasta el segundo decimal y se ha calculado cuándo la diferencia entre dos valores es significativa (0,25 puntos de diferencia en la media de área)¹¹.

11. El criterio que se ha utilizado para este análisis es el siguiente: las medias de dos países son significativamente diferentes cuando la diferencia es igual a la divergencia de valores causada por una diferencia de 1 punto entre dos de sus medias de dimensión. Hay, sin embargo, una complicación, porque las medias de área se calculan como la media de todos los indicadores del área y no como la media de las cuatro dimensiones. Una diferencia de 1 punto en una dimensión tiene, por lo tanto, diferente peso (a más indicadores más peso) dependiendo del área del que se trate. Pero esta complicación es necesaria para calcular la diferencia significativa que buscamos. Para definirla, nos servimos de la aproximación de que la media de área se calcula a partir de las cuatro medias de dimensión. Como hay 4 dimensiones por área, la diferencia significativa en una media de área es de 0,25. Como hay 20 dimensiones por estado (4 dimensiones por 5 áreas), la diferencia significativa en una media general de un estado es de 0,05. Concluyendo, dos países presentan una diferencia de media significativa cuando sus medias de área para un área determinada difieren en más de 0,25. Dos países presentan una diferencia de media significativa cuando sus medias generales difieren en más de 0,05. Y en relación a los valores indexados, dos países presentan una diferencia de media indexada significativa si sus medias indexadas generales difieren en más de 2,5 puntos.