

Índice Europeo de ciudadanía cívica e inclusión

Metodología

3. METODOLOGÍA

No es fácil desarrollar parámetros que permitan las comparaciones entre países. Existe el peligro de simplificar políticas que son muy complejas. Las políticas se adoptan en situaciones distintas respondiendo a circunstancias distintas, pero deben reducirse hasta el punto en que la comparación sea posible.

Aun así, las políticas de diferentes países se comparan a menudo. En círculos académicos, la investigación comparativa es muy común. La investigación de calidad no sólo estimula el debate académico sino que también nutre los debates políticos. Los estudios científicos o los informes más sencillos anteceden, a menudo, a la formulación de propuestas políticas concretas. Un ejemplo a nivel europeo es la práctica de la Comisión Europea de realizar o encargar estudios o resúmenes de las políticas de los estados miembros antes de proponer directivas¹².

Este proyecto fue concebido de manera que los resultados pudieran ser accesibles para un amplio abanico de profesionales. La investigación llevada a cabo para este proyecto se benefició ampliamente de la existencia de otros estudios y se viene a añadir de manera específica a ese corpus de conocimiento sobre las políticas de ciudadanía e inclusión laboral de la UE de los 15¹³. La metodología fue pensada para que el estudio pudiera llegar a un gran número de profesionales. Y lo mismo sucedió con el formato, que se eligió con el objetivo de que ofreciera información transparente, exhaustiva y accesible. El propósito no era el de escribir 15 largos informes que describieran las políticas de los países detalladamente, sino resumir esas políticas en una referencia de lectura ágil. La información contenida en el Índice ya estaba, seguramente, disponible, pero estaba diseminada y acceder a la misma significaba recopilar muchos libros, informes e investigaciones dispersos. Lo que el Índice ofrece, por primera vez, es un único y básico documento que recoge las complejas políticas de inclusión de inmigrantes de los estados de la UE-15.

12. Véase, por ejemplo, Kees Groenendijk, Elspeth Guild, Robin Barzilay, *The legal status of third country nationals who are long-term residents in a Member State of the European Union* (Nimega, Centre for Migration Law, 2000)

13. Véase, por ejemplo, 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. Respecto a la no discriminación, véase Isabelle Chopin, Janet Cormack y Jan Niessen (Eds) *The implementation of European antidiscrimination legislation: work in progress* (MPG, 2004).

Los datos sobre reagrupación familiar, residencia de larga duración, naturalización y no discriminación fueron recabados por expertos independientes. Una vez acordada la lista de los casi cien indicadores, y establecidas las tres opciones de valoración para cada uno de los mismos, todo ello se envió en forma de cuestionario a un grupo de expertos (en todos los casos excepto en uno, dos expertos por estado miembro)¹⁴. Dada la variedad de temas contemplados, uno de los expertos trabajó con las tres primeras áreas de estudio mientras el otro experto se encargó del área de no discriminación. De este modo, los expertos determinaron qué opción correspondía a cada indicador en su país, en octubre de 2004¹⁵.

¿Quién fueron los expertos? Los expertos son reconocidos académicos y profesionales expertos en legislación sobre inmigración y no discriminación. Sus nombres, así como información más detallada sobre la investigación realizada para este proyecto, se pueden encontrar en una publicación aparte¹⁶.

La información correspondiente al área de inserción en el mercado laboral fue recabada de varias fuentes. Algunos datos fueron también obtenidos a través de los expertos mencionados y otros a través de otra red de expertos (Red Raxen). No obstante, buena parte de la información viene recogida en documentos públicos (Ej. legislación nacional, informes) y fue recabada directamente por el equipo de investigación.

Las políticas cambian continuamente. Las políticas sufren cambios constantes en parte como resultado de la incorporación a la legislación nacional de directivas europeas y la ratificación de convenciones internacionales. Pese a que han vencido los plazos para la incorporación de las dos directivas sobre no discriminación de 2000, no todos los estados miembros han completado su transposición a tiempo o correctamente. Los debates todavía en curso en esos países, así como posibles procedimientos de infracción iniciados por la Comisión Europea seguramente provocaran más cambios en las legislaciones nacionales. Los plazos para la transposición de las directivas de reagrupación familiar y residencia de larga duración finalizan en octubre de 2005 y en enero de 2006 respectivamente, y, por lo tanto, es previsible esperar, en un futuro próximo, los cambios pertinentes en las legislaciones nacionales.

Los indicadores se refieren a la legislación de un país y las opciones son de tipo jurídico. No se refieren a la práctica o a la (no) aplicación de dicha legislación. Las disposiciones constitucionales no se consideraron base suficiente para validar una opción. Para ello, sólo se aceptó legislación específica y detallada o, en algunos casos, regulaciones administrativas.

Las respuestas y los comentarios de los expertos se revisaron rigurosa-

14. Para más información sobre la investigación y la lista de expertos, véase Jan Niessen, M^o José Peiro y Yongmi Schibel, *Civic citizenship and immigrant inclusion. A guide for the implementation of civic citizenship policies* (MPG, 2005).

15. Véase Niessen, Peiro y Schibel, 2005.

16. Véase Niessen, Peiro y Schibel, 2005.

rosamente para constatar que las opciones se habían tomado siguiendo los mismos criterios y que las puntuaciones eran consistentes. En aquellos casos en los que los indicadores podían parecer problemáticos, estos se trataron con los mismos expertos. Por ejemplo, cuando existían dos tipos de permiso de residencia (y, por lo tanto, dos estatus distintos) que podían equipararse al estatus de larga duración que plantea la directiva europea, se trataba de ver cuál de los dos se ajustaba más al concepto de la misma. Cuando escoger una de las tres opciones se hacía difícil porque ninguna reflejaba exactamente la realidad (porque, por ejemplo, no había una legislación lo suficientemente clara o precisa), normalmente la tercera opción (*desfavorable*) se tomaba por defecto. Ello ocurrió en algunos casos aislados y está claramente explicado en los comentarios que acompañan a los indicadores. En los, pocos, casos en que la perspectiva de los expertos no coincidió con la del equipo de investigación, se respetó la opción preferida por los expertos.

No siempre resultó fácil resumir la compleja realidad de la legislación y las políticas de los países en unos cuantos indicadores y opciones concretas. En realidad, en determinados casos, algunos expertos dudaron de la validez de algún indicador, pues pensaban que los matices de la ley no se recogían de manera veraz en ninguna de las opciones presentadas. En esos casos, los expertos acompañaron sus opciones con comentarios que explican los matices. Tanto las respuestas a los indicadores como los comentarios se pueden consultar en una publicación aparte¹⁷. Los autores de esa publicación se hacen plenamente responsables por las conclusiones a las que se llegó a partir de las respuestas y comentarios de los expertos.

Por todo ello, puede decirse que los resultados son válidos y consiguen, tal y como se pretendía, señalar la dirección que toman las políticas de los estados miembros en relación a la inclusión de los inmigrantes. La totalidad del ejercicio estaba orientada a dar *indicaciones* sobre como son las políticas de inclusión, y no a ofrecer una valoración exhaustiva de legislación y políticas de inmigración de cada estado miembro. Aunque es imposible captar plenamente realidades complejas, en la práctica las políticas y disposiciones legales sí que funcionan de manera bastante sencilla y directa para el inmigrante que se ve afectado por ellas. Existen, entre otros, permisos de residencia, autorizaciones para la reagrupación familiar o procesos de nacionalización que se dan después de un número determinado de años; por otro lado, existen diferentes niveles de protección del estatus y de derechos asociados al mismo, etc. Sin la intención de ofrecer una imagen en blanco y negro del panorama legal y político, se puede afirmar que el ejercicio del Índice ha resultado una contribución útil a los debates que se mantienen sobre ciudadanía cívica e inclusión, precisamente porque se ha trabajado con mucho cuidado con los indicadores, para que los mismos fueran sólidos.

17. Véase Niessen, Peiro y Schibel, 2005.