

Lorenzo Cachón Rodríguez

Universidad Complutense de Madrid

EL PLAN ESTRATÉGICO DE CIUDADANÍA E INTEGRACIÓN 2007-2010

1. Introducción.

- La "excepcionalidad" y los retos de la tercera etapa de la "España inmigrante".
- Coyuntura política.
- Política comunitaria.

2. La necesidad de abordar la cuestión política de la integración de y con los inmigrantes (algunos supuestos implícitos del PECEI).

3. Proceso de elaboración del PECEI.

4. El proyecto político del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010.

- Reconocimiento de los retos y desafíos.
- La estructura del PECEI.
- Premisas, principios políticos y objetivos generales del PECEI.
- Programas de actuación en doce áreas.
- Dispositivos de gestión, evaluación y financiación.
- ¿Qué debemos esperar del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010?

5. Elementos para una valoración (provisional) sobre el PECEI.

1. INTRODUCCIÓN

La “excepcionalidad” y los retos de la tercera etapa de la “España inmigrante”

En torno al año 2000 se ha entrado en una tercera etapa en el proceso de formación de la “España inmigrante”, porque la cuestión migratoria se ha “institucionalizado” (Cachón, 2002). Tras una segunda etapa que vino marcada por el *desajuste* en el mercado de trabajo que actuó como el motor que puso a España en el mapa migratorio internacional como un posible país de destino, desde 2000 los flujos aumentaron notablemente y se diversificaron; pero lo más significativo son los cambios en la opinión pública, los conflictos ligados a la inmigración que van surgiendo desde ese año, los debates políticos sobre la cuestión y los intentos de construir un sistema de gestión de los flujos migratorios y de afrontar los retos de la ciudadanía y la integración con los inmigrantes. En esta etapa la inmigración se ha consolidado “como cuestión política, incluso como una de las cuestiones políticas clave” (Lucas, 2002). Esta tercera etapa tiene dos períodos muy diferenciados que están relacionados con el cambio de gobierno que se produjo en 2004: el nuevo Reglamento de extranjería de diciembre de 2004 (y la “normalización” de 2005) y el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010

(cuyos preparativos comenzaron en diciembre de 2004, aunque no se haya aprobado hasta febrero de 2007).

En esta fase, la inmigración en España tiene varios elementos de “excepcionalidad” en comparación con la situación de la cuestión migratoria en nuestro entorno (que en gran medida comparte con los otros países comunitarios del sur de Europa, especialmente Italia): la rapidez con que se ha producido el fenómeno desde el año 2000 (el volumen de inmigrantes se ha multiplicado por cinco) y su (falsa) visibilidad que está asociada (erróneamente en cuanto a su relación con los hechos) con las pateras y los cayucos. Pero hay otros elementos excepcionales, sea en términos comparativos (como las características de la pirámide de población inmigrante, con una población muy joven, y las de la participación en el mercado de trabajo, con una tasas de actividad de los inmigrantes muy superiores a las de los españoles), sea en términos temporales (porque estos elementos diferenciales cambiarán con el tiempo, por ejemplo, con el envejecimiento de la población y con la reagrupación familiar).

A todo esto hay que añadir algo no chocante en el entorno europeo: la inmigración se ha convertido en materia sensible, en una cuestión muy mediática y muy mediaticizada, donde se producen luchas por la interpretación que inciden en las percepciones que la opinión pública se forma del fenómeno; luchas que, a veces, tienen poco que ver con el fenómeno en sí mismo y que, con frecuencia, corren el riesgo de inducir actitudes xenófobas por la demagogia con la que se la instrumentaliza. El barómetro mensual del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) permite hacer el seguimiento de la inmigración en la esfera pública y en la privada. En el cuadro 1 puede verse cómo la inmigración ha ido subiendo en la preocupación de los ciudadanos en España desde la cuarta o la quinta posición entre 2001 y 2004 hasta la primera, después de la masiva presencia mediática que tuvo la llegada de cayucos a las islas Canarias, en agosto de 2006. Las aguas volvieron a sus cauces en los meses siguientes (y en enero de 2007 cae a la tercera posición tras el paro y el terrorismo, que reaparece en esa posición tras el atentado de la T4 de Barajas).

CUADRO 1. Evolución de la inmigración entre los tres problemas percibidos más importantes en España (2001-2007)

| ENERO DE CADA AÑO | ENTRE LOS TRES PROBLEMAS PRINCIPALES QUE EXISTEN EN ESPAÑA | | ENTRE LOS TRES PROBLEMAS QUE MÁS AFECTAN AL ENTREVISTADO PERSONALMENTE | |
|---|--|------------------|--|------------------|
| | POSICIÓN DE LA INMIGRACIÓN | % QUE LO SEÑALAN | POSICIÓN DE LA INMIGRACIÓN | % QUE LO SEÑALAN |
| 2001 | 4 | 17,6 | 9 | 4,8 |
| 2002 | 5 | 15,0 | 8 | 6,5 |
| 2003 | 4 | 14,2 | 7 | 6,7 |
| 2004 | 5 | 16,0 | 9 | 6,9 |
| 2005 | 3 | 21,4 | 6 | 9,6 |
| 2006 | 2 | 32,4 | 5 | 11,3 |
| 2007 | 3 | 34,5 | 5 | 11,5 |
| Evolución en el segundo semestre de 2006 | | | | |
| Julio | 2 | 35,9 | 5 | 11,8 |
| Septiembre | 1 | 59,2 | 2 | 18,1 |
| Octubre | 1 | 49,0 | 4 | 15,4 |
| Noviembre | – | 40,0 | 5 | 11,6 |
| Diciembre | 2 | 38,3 | 5 | 12,2 |

Fuente: CIS y elaboración propia.

Pero hay otras dimensiones de la inmigración que los datos del CIS nos permiten examinar. El barómetro del CIS del mes de noviembre de 2006 ofrece mucha información sobre la opinión pública respecto a la inmigración en España, además de la importancia que tiene entre los retos o problemas que ha de afrontar el país y de los que más afectan al entrevistado: El 60% opina que el número de personas procedentes de otros países que viven en España es demasiado, pero hay que señalar que esta valoración se hace sobre una premisa falsa porque, a la pregunta del porcentaje de extranjeros que viven en España, la media que señalan es del 20,4%, cuando en realidad ni siquiera alcanza la mitad de esa cifra. Existe una opinión muy favorable al reconocimiento de derechos sociales, económicos culturales y políticos a los inmigrantes. A la pregunta sobre si el entrevistado cree que a los inmigrantes extranjeros, en general, se les deberían dar determinadas facilidades, responden afirmativamente el 93% para acceder a la enseñanza pública (ellos o sus hijos), el 87% para obtener un puesto de trabajo en igualdad de condiciones que los españoles y el 81% para tener asistencia sanitaria gratuita. También apoyan mayoritariamente que los inmigrantes puedan practicar su religión si lo desean (81%), traer a su familia a vivir con ellos (73%), constituir grupos o asociaciones para defender sus derechos (68%) o afiliarse a partidos políticos o sindicatos (64%). La mayor parte de los españoles apoya el reconocimiento de derechos políticos a los inmigrantes: el 78% cree que los inmigrantes deberían tener derecho a obtener con el tiempo la nacionalidad española; el 61% que deberían poder votar en las elecciones municipales e incluso en las generales (53%).

Las percepciones sobre la inmigración y los inmigrantes, la interpretación social de los fenómenos migratorios, son fundamentales en (las definiciones de) las políticas de integración. Incluso, como ha señalado Penninx (2004), "con frecuencia más que los hechos mismos. Sobre todo si las cuestiones sobre inmigración y la posición de los inmigrantes se convierten en cuestiones politizadas. Esto podría llevar a una ausencia de políticas de integración y a evitar cuestiones relacionadas con los inmigrantes o a políticas desequilibradas y protectoras que reflejen principalmente

los intereses de la mayoría y que descuiden las necesidades y las voces de los inmigrantes".

Coyuntura política

Con la llegada de un nuevo gobierno tras las elecciones generales de marzo de 2004, la coyuntura política respecto a la inmigración cambió de modo significativo. En las primeras semanas se produjeron modificaciones institucionales relevantes (como la creación de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración dentro del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, sacando las competencias de inmigración del área del Ministerio del Interior, y la creación de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes); a continuación comenzó una serie de cambios en las políticas de inmigración, partiendo de las necesidades (reales) del mercado de trabajo (o, al menos, intentándolo) y creando instrumentos para gestionar esos procesos (como el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, aprobado con amplio consenso, y el proceso de normalización llevado a cabo en 2005). En ese marco se comenzó a construir una política global de integración de los inmigrantes con la creación de un Fondo de apoyo a la acogida e integración de los inmigrantes anual desde 2005 y otros dispositivos. Y, sobre todo, con la puesta en marcha de los trabajos preparativos del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010).

Política comunitaria

Solo desde el Consejo Europeo de Tampere (Finlandia) en 1999, celebrado tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, se puede hablar de políticas de integración de los inmigrantes en el ámbito comunitario. En las conclusiones de la Presidencia de Tampere se apuntan algunos elementos de interés para la elaboración de una política comunitaria nueva en materia de inmigración. Así rezan, por ejemplo, tres de las conclusiones de la Presidencia finlandesa (los subrayados son nuestros):

- Conclusión núm. 11: "*La Unión Europea necesita un enfoque global de la migración que trate los problemas*

políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito”.

- Conclusión núm. 18: “La Unión Europea debe garantizar *un trato justo a los nacionales de terceros países* que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros. Una *política de integración más decidida* debería encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a las de los ciudadanos de la Unión, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y a desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia”.
- Conclusión núm. 21: “*El estatuto jurídico de los nacionales de terceros países debería aproximarse al de los nacionales de los Estados miembros*. A una persona que haya residido legalmente en un Estado miembro durante un período de tiempo por determinar y que cuente con un permiso de residencia de larga duración, se le debería conceder en ese Estado miembro un *conjunto de derechos de carácter uniforme lo más cercano posible al de los ciudadanos de la Unión*, que contenga, por ejemplo, el derecho a residir, recibir educación y trabajar por cuenta ajena o propia, sin olvidar el principio de no discriminación respecto de los ciudadanos del Estado de residencia. El Consejo Europeo hace suyo el objetivo de ofrecer a los nacionales de terceros países que hayan residido legalmente durante un período prolongado la *posibilidad de obtener la nacionalidad del Estado miembro* en que residen”.

A partir de esas orientaciones políticas emanadas del Consejo Europeo, la Comisión envió una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración –COM (2000) 757 final–, de 22 de noviembre de 2000, que persigue estimular el debate sobre las políticas que se deben poner en marcha en la dirección marcada en Tampere. Luego han seguido distintas directivas y proyectos, pero, como ha señalado el Consejo Económico y Social Europeo en el Informe sobre Inmigración, Asilo e Integración social de 2002, “se ha progresado poco en la integración social de los inmigrantes y refugiados” en las políticas europeas (véase Lucas, 2002; Cachón, 2003; López Pietsch, 2007).

En el (Proyecto de) Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se plantea el desarrollo de una política común de inmigración que, entre otros aspectos, debe proporcionar “un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados Miembros” (art. III.267.1). Y señala que “la ley o ley marco europea podrá establecer medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados Miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados Miembros” (art. III.267.4). A pesar de la exclusión de “toda armonización” entre las normas de los Estados Miembros en este terreno, este Tratado permite que la UE no solo apoye, sino que fomente la acción de los Estados Miembros en el campo de la integración de los inmigrantes.

En ese sentido cabe interpretar el concepto de “ciudadanía cívica” (que la Comisión utiliza por primera vez en la Comunicación del 2000 ya citada y que luego ha reiterado en numerosos documentos) y, sobre todo, la aprobación de los “Principios Comunes Básicos sobre Integración,” aprobados por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior el 19 de noviembre de 2004. Estos once principios básicos son los siguientes:

1. La integración es un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros.
2. La integración implica el respeto de los valores básicos de la Unión Europea.
3. El empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración y es esencial para la participación de los inmigrantes, para las contribuciones que los inmigrantes aportan a la sociedad de acogida, y para hacer visibles tales contribuciones.
4. Un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración; permitir a los inmigrantes adquirir ese conocimiento básico es esencial para que la integración tenga éxito.

5. Los esfuerzos realizados en la educación son fundamentales para preparar a los inmigrantes, y en particular a sus descendientes, a participar con más éxito y de manera más activa en la sociedad.
6. El acceso de los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones es un requisito esencial para una mejor integración.
7. Una interacción frecuente entre inmigrantes y ciudadanos de los Estados Miembros es un mecanismo fundamental para la integración. Los foros compartidos, el diálogo intercultural, la educación relativa a los inmigrantes y sus culturas y unas condiciones de vida estimulantes en entornos urbanos mejoran las interacciones entre inmigrantes y ciudadanos de los Estados Miembros.
8. La práctica de diversas culturas y religiones está garantizada por la Carta de los Derechos Fundamentales y debe quedar salvaguardada, a menos que dichas prácticas entren en conflicto con otros derechos europeos inviolables o con la legislación nacional.
9. La participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente locales, favorece su integración.
10. Las políticas y medidas tendentes a incluir la cuestión de la integración en todas las pertinentes competencias políticas y niveles de gobierno y servicios públicos deben tomarse debidamente en cuenta en la elaboración y puesta en práctica de medidas públicas.
11. Es necesario establecer objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación claros para ajustar las políticas, evaluar los avances en la integración y hacer más eficaz el intercambio de información.

Estos son algunos elementos del contexto donde se elabora y se aprueba el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010. Aspectos que, al relacionarlos entre sí, dan pie a “cierta” lectura de los Principios Comunes Básicos sobre Integración comunitarios desde la realidad de la inmigración en España y desde las políticas que el Gobierno de la nación quiere llevar a cabo.

HAY QUE RESOLVER (POLÍTICAMENTE) SI SE QUIERE CONSTRUIR UNA SOCIEDAD INCLUSIVA O EXCLUYENTE EN CUANTO A LA INMIGRACIÓN

2. LA NECESIDAD DE ABORDAR LA CUESTIÓN POLÍTICA DE LA INTEGRACIÓN DE Y CON LOS INMIGRANTES (ALGUNOS SUPUESTOS IMPLÍCITOS DEL PEI)

Aunque de modo implícito, en el proceso de elaboración del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (PECI) ha habido que responder, al menos, a tres cuestiones sobre la integración de y con los inmigrantes en la sociedad española:

1. Hay que comenzar reconociendo que “necesitamos” a la inmigración y a los inmigrantes y sacar las conclusiones de este reconocimiento: hay un efecto llamada que deriva de las necesidades del mercado de trabajo en España. No se puede mantener, ni en los discursos ni en las prácticas, la llamada inmigración cero; pero necesitamos y debemos definir cómo queremos gestionar los flujos de inmigración y la integración de los inmigrantes. Nada de esto niega la fuerza de factores de expulsión en origen y que muestra que los inmigrantes también nos necesitan. Las diferencias abismales entre, por ejemplo, Europa y África combinan esos factores de atracción y de expulsión y cobran más fuerza por las relaciones históricas entre ambos continentes y sus pueblos.

2. Hay que resolver (políticamente) si se quiere construir una sociedad inclusiva o excluyente en cuanto a la inmigración. Es decir, optar entre políticas inclusivas o excluyentes, lo que en política de inmigración implica optar por una política de inmigración del tipo *gastarbeiter* o por políticas de inmigración que impliquen el asentamiento de las poblaciones, el reconocimiento del fenómeno y la puesta en marcha de dispositivos orientados a favorecer la integración entre nuevos y viejos ciudadanos y vecinos.

La primera opción no exige políticas de integración puesto que se da por hecho que la presencia de *estos* inmigrantes

será *temporal*, aunque se pueda reconocer la previsible persistencia del fenómeno con rotaciones inmigrantes o de colectivos de inmigrantes: para esta opción podría haber inmigración permanente pero con inmigrantes temporalmente invitados, y el (pretendido) carácter temporal de la estancia de esos trabajadores invitados eximiría al Estado de plantearse la integración de estas personas (y de sus ausentes familias). Los países con democracias avanzadas reconocerán derechos básicos a estos inmigrantes, pero no se plantean la integración de/con los mismos salvo algunos derechos/obligaciones ligados al campo socioeconómico, es decir, al trabajo y algunos servicios y prestaciones sociales. Es el caso de Holanda hasta los ochenta, Alemania hasta los noventa y Suiza todavía hoy.

SE DEBEN EVITAR DOS TIPOS DE APROXIMACIÓN: “PROMOVER LA ASIMILACIÓN A TODA COSTA Y EL MULTICULTURALISMO ILIMITADO”

La segunda opción exige, por el contrario, la puesta en marcha de políticas fuertes orientadas a favorecer la integración de los inmigrantes en igualdad de derechos que los españoles para que la querencia por una sociedad inclusiva y plural no se quede en un efecto placebo que sirva para apaciguar las conciencias democráticas.

3. Hay que reconocer que no solo la inmigración será permanente, sino que los inmigrantes (gran parte de estos inmigrantes) están aquí para quedarse y que se asentarán entre nosotros. Esta opción exige abordar la integración y esto exige plantearse los derechos y deberes de los inmigrantes con relación a los autóctonos en todas las dimensiones de la ciudadanía: derechos humanos (definidos en las normas internacionales) en los campos socioeconómico, sociocultural y participativo-político. En todas y cada una de las dimensiones de la ciudadanía hay que adoptar posiciones políticas (y prácticas) que van, típicamente, desde el pleno reconocimiento y la plena igualdad de los inmigrantes con los nacionales hasta la negación de los derechos: en definitiva, cabría clasificar las políticas en

cada uno de los campos en un *continuum* que fuera de políticas (plenamente) inclusivas a políticas (completamente) excluyentes.

En el campo socioeconómico, con dos grandes subcampos: trabajo/empleo y los servicios y prestaciones del estado de bienestar: educación, vivienda, salud, prestaciones sociales y prestaciones de seguridad social, como pensiones) será relevante ver si los procesos de discriminación son institucionales, estructurales o con actores (véase Cachón, 2003). En él hay que plantearse el pleno reconocimiento efectivo de derechos y deberes iguales a los nacionales, plena igualdad de trato e igualdad de oportunidades, tanto en el nivel formal (normativo) como en el real (mercados y acceso a prestaciones y servicios).

En el campo sociocultural (incluyendo la religión), que afecta tanto en lo individual como en lo colectivo, hay que optar entre un modelo más bien no pluralista (asimilacionista/*melting pot*) o un modelo pluralista (multiculturalista/ interculturalista). Puede decirse, en términos negativos, siguiendo el *Manifiesto por la diversidad en la unidad*, de A. Etzioni, que se deben evitar dos tipos de aproximación: “promover la asimilación a toda costa y el multiculturalismo ilimitado. En primer lugar la asimilación (que exige el abandono por parte de las minorías de sus distintas instituciones, culturas, valores, hábitos y conexiones con sus países para adaptarse a la cultura de acogida) es sociológicamente difícil de alcanzar e implica una ambición innecesaria. Está, además, moralmente injustificada debido a nuestro respeto por las diferencias más íntimas como son los dioses a los que rezamos. En segundo lugar, el multiculturalismo ilimitado (que exige dejar de lado el concepto de valores compartidos, lealtades e identidad, para privilegiar diferencias étnicas y religiosas, dando por hecho que las naciones pueden ser sustituidas por un gran número de minorías diversas) es también innecesariamente extremista. Lo más probable es que el multiculturalismo dé lugar a contragolpes antidemocráticos ampliando los apoyos a grupos extremistas y llevando a partidos de extrema derecha y líderes populistas a implementar políticas en contra de las minorías.

El multiculturalismo ilimitado no debe ser justificado normativamente porque no reconoce los valores e instituciones sustentados por el grueso de nuestras sociedades, tales como los derechos de la mujer o la validez de ciertos estilos de vida alternativos”.

El enfoque adoptado es el de una política pluralista con una dinámica intercultural. En ella los elementos de unidad derivan de los valores (básicos) comunes de la UE recogidos, por ejemplo, de modo sintético en el artículo I-2 del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Como dice el PECl, “este respeto de los valores comunes de la Unión Europea y de la Constitución española no es incompatible con la defensa y fomento de tradiciones culturales y sociales diversas ya existentes o que puedan ser incorporadas por nuevos inmigrantes, porque eso es precisamente el valor del pluralismo. Al contrario, esas tradiciones culturales deben ser respetadas y valoradas positivamente, siempre que respeten aquellos valores comunes”.

El campo participativo-político exige fijar las condiciones en que los inmigrantes pueden entrar a formar parte de la comunidad política y esto tiene, al menos, tres aspectos: participación efectiva de los inmigrantes en el espacio público y político; derecho de voto (al menos, en las elecciones municipales) y acceso a la nacionalidad cuando se cumplan las condiciones (razonables y no discriminatorias) de derecho a la residencia permanente. En sistemas que basan los derechos completos de ciudadanía en el principio de nacionalidad, este último aspecto se convierte en la piedra clave que sostiene y da coherencia al arco de la integración política.

El año 2007 ha sido declarado Año Europeo Igualdad de Oportunidades para Todos (Decisión 771/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006) con el subtítulo de “Hacia una sociedad justa”. Los cuatro objetivos del Año recogen bien algunos retos fundamentales que debe buscar la integración de y con los inmigrantes y que pueden sintetizarse en las “4R”: derechos (*Rights*), representación, reconocimiento y respeto.

3. PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PECl

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010) se ha elaborado en un amplio proceso de consultas con organizaciones de inmigrantes, organizaciones de apoyo a los inmigrantes, sindicatos y patronales, administraciones locales, regionales y nacionales y algunos expertos. El proceso ha tenido varias fases: de tres seminarios restringidos celebrados a finales de 2004 y seis seminarios abiertos celebrados en San Lorenzo de El Escorial en 2005 (donde se abordaron monográficamente nueve áreas del PECl), al proceso de consulta en Internet sobre el Borrador aprobado por el Gobierno en junio de 2006 y las consultas formales con organismos de participación, como el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

Los primeros pasos formales para la elaboración del PECl fueron tres seminarios restringidos que organizó el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) a petición de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sobre “Políticas de integración de los inmigrantes” los días 15, 16 y 17 de diciembre de 2004 en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM. En el primero se examinaron las ponencias de ocho académicos expertos en cuestiones de inmigración desde las perspectivas jurídica, sociológica, politológica y antropológica: J. Arango (UCM), R. Aparicio (UPCO), C. Blanco (UPV), C. Giménez (UAM), J. de Lucas (UV), E. Rojo (UGI), A. Tornos (UPCO) y R. Zapata (UPF). En el segundo, se examinaron, con expertos de comunidades autónomas, las experiencias de los planes desarrollados en las mismas, su proceso de elaboración, de implementación y de valoración. Y en el tercero, participaron algunas de las organizaciones sociales con más presencia en el campo de la inmigración. En los tres seminarios se abordaron cuestiones sobre el contenido que debe tener un plan de integración en el campo de la inmigración (tales como: ¿debe un plan integral de integración de los inmigrantes definir un “modelo” específico de integración en España?, ¿qué principios debe incluir?, ¿cuáles son las áreas más relevantes que debe abordar o en torno a las cuales debería estructurarse?, ¿en qué medida es

necesario crear servicios específicos para inmigrantes o, por el contrario, reforzar los servicios públicos y sociales de carácter generalista?, ¿cuál es el papel que se debe otorgar en el marco de un plan de integración a la lucha contra la discriminación étnica, racial o por razón de extranjería?, sobre las experiencias previas que pudieran servir como punto de partida en la elaboración del Plan estatal (¿cómo se valoran los planes desarrollados por distintas comunidades autónomas y ayuntamientos en España?, ¿hay algunos que pudieran adoptarse como punto de partida o modelo para seguir en sus líneas principales?, ¿qué experiencias de otros países parecen especialmente relevantes para el momento actual en España?) y sobre diversos aspectos de la coordinación de políticas de integración entre múltiples actores (¿qué procesos o pasos deberían seguirse en la formulación de un plan de integración?, ¿cómo debe afrontarse la coordinación de las competencias con comunidades autónomas y corporaciones locales y el reparto de recursos entre las tres administraciones?, ¿cómo puede articularse una mayor participación de las y los propios inmigrantes en el diseño de las políticas públicas referidas a su integración y, en general, un reforzamiento del tejido asociativo?, ¿cómo debería articularse el seguimiento de la eficacia y eficiencia de las políticas de integración aplicadas?). El IUDC-UCM elaboró un documento de síntesis de aquellos seminarios que sirvió para orientar la continuación del proceso de elaboración del PECEI.

CUADRO 2. Participación en cada una de las nueve áreas de los seminarios

| ÁREAS | PARTICIPANTES | POENENCIA Y COMUNICACIONES PRESENTADAS | BUENAS PRÁCTICAS PRESENTADAS |
|------------------------------|---------------|--|------------------------------|
| Educación | 46 | 9 | 4 |
| Servicios sociales | 50 | 5 | 3 |
| Vivienda | 50 | 4 | 2 |
| Acogida | 51 | 7 | 2 |
| Empleo | 51 | 10 | 2 |
| Igualdad de trato | 46 | 3 | 3 |
| Perspectiva de género | 46 | 3 | 2 |
| Participación | 48 | 1 | 2 |
| Sensibilización | 48 | 5 | 2 |

Fuente: "Jornadas de reflexión para la elaboración del PECEI" y elaboración propia.

Después de esos seminarios, se comenzó a trabajar ya sobre el contenido del PECEI y la Dirección General de Integración de los Inmigrantes (Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), con la colaboración del IUDC-UCM, organizó unas "Jornadas de reflexión para la elaboración del Plan Estratégico de Integración de las Inmigrantes", con seis seminarios que tuvieron lugar en San Lorenzo de El Escorial entre el 31 de mayo y el 22 de junio de 2005. En estos seminarios se abordaron las nueve áreas siguientes: educación (31 de mayo-1 de junio), servicios sociales y vivienda (7-8 de junio), acogida y empleo (9-10 de junio), igualdad de trato y perspectiva de género (14-15 de junio), participación y sensibilización (21-22 de junio). En cada seminario participaron en torno a 50 personas que provenían de las distintas administraciones (general del Estado, comunidades autónomas y ayuntamientos), de organizaciones sindicales y empresariales, de organizaciones que trabajan en el campo de la inmigración, asociaciones de inmigrantes y algunos expertos (véase el cuadro 2).

En cada área se abordaban dos grandes y diferentes bloques a partir de una ponencia presentada por un experto, de comunicaciones que podían presentar los participantes que lo hubieran enviado por escrito con antelación y de algunos casos de "buenas prácticas": en primer lugar, un diagnóstico de la situación y de los requerimientos que la presencia de inmigrantes demandaban de las políticas públicas y, en segundo lugar, propuestas de objetivos, estrategias y programas de actuación en el campo en cuestión y algunos elementos para la evaluación de los mismos.

En la parte de *diagnóstico* se abordaban los principales elementos que habría que tener presentes para formular una política pública. Estos elementos pueden ser de distinto tipo. Entre otros, pueden tener que ver con necesidades en un campo, con insuficiencias o limitaciones de los instrumentos de intervención existentes, con solapamientos o lagunas en los programas existentes hasta entonces, con los desafíos nuevos que se deben abordar ligados a la presencia de inmigrantes, con el cambio en el contexto de intervención que su presencia plantea, con cuestiones

sensibles en cada campo, con limitaciones organizativas de los agentes públicos o privados que intervienen, etc. Se podían presentar tanto en forma cuantitativa como cualitativa, ser resultado de investigaciones o estudios previos o de valoraciones razonadas. En algunos casos estas observaciones podían necesitar de diferenciaciones por territorios y/o colectivos. Los *objetivos* en cada área se definieron como las metas que la intervención pública debe perseguir. Podían ser objetivos generales y/o específicos. Debían estar claramente definidos y podían estar jerarquizados. No necesariamente tenían que ser aplicables a todos los territorios y/o colectivos, puesto que en el diagnóstico se había podido señalar la existencia de diferencias relevantes entre ellos. Bajo el apartado de *estrategias* se trataba de señalar las maneras o los procesos para intentar alcanzar los objetivos señalados. En este apartado, se debía tener en cuenta el papel que, en función de sus competencias, desempeñan las distintas administraciones públicas (Estado, comunidades autónomas, corporaciones locales) e, igualmente, el conjunto de actores de la sociedad civil, y delimitar, en la medida de lo posible, cuál debía ser la aportación de cada uno de ellos para que la integración, como proceso global, pudiera funcionar eficazmente. Los *programas* son las medidas y actuaciones concretas que podían ponerse en marcha para alcanzar los objetivos señalados, aunque no se pretendía entrar en los detalles de la puesta en marcha de los programas. En la parte de *evaluación* se abordaron indicadores o sistemas de valoración de la eficacia (comparando los resultados obtenidos con las metas perseguidas), la eficiencia (comparando resultados con los medios empleados) y los impactos en el entorno (tanto en sentido estricto como en un sentido amplio).

En el área de participación, el desarrollo del seminario fue diferente. Se abordaron de modo separado cuatro dimensiones de la participación de los inmigrantes en la sociedad de acogida (participación de los inmigrantes, presencia en el espacio público, derechos políticos, y ciudadanía y acomodación), reflexionando en cada uno de ellos sobre elementos de diagnóstico y elementos de objetivos, estrategias y programas. Para ello se organizó una mesa redonda inicial (abierta a

continuación a todos los participantes) donde participaron, además de un experto, ACCEM, ATIME, Cáritas Española, Red Acoge y Rumiñahui.

Además, en cada área se elaboró un dossier que se puso a disposición de los participantes en los seminarios con informaciones estadísticas relevantes, disposiciones internacionales y comunitarias, disposiciones relevantes españolas sobre la materia y otros documentos de interés (como el Informe de Girona de 1992, el “Consenso Social sobre Inmigración” coordinado por CEAR, Cáritas y la FEMP, el manifiesto del IV Congreso sobre Inmigración en España de 2004 o propuestas publicadas por distintas ONG, sindicatos y otras organizaciones, etc.); también se incluía una relación de recursos sobre el área en Internet. El IUDC-UCM preparó dossieres sobre otras áreas que no se habían abordado en las Jornadas de San Lorenzo de El Escorial como salud, infancia y juventud y codesarrollo, con una síntesis de elementos de diagnóstico y de objetivos a partir de las informaciones del dossier.

Tras la finalización de los seminarios, el IUDC-UCM elaboró una síntesis de los mismos y se comenzó una fase de trabajo técnico en estrecha colaboración con la Dirección General de Integración de los Inmigrantes. El resultado de esta fase fue el texto que la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración elevó al Ministro de Trabajo y Seguridad Social. En esta etapa la Dirección General de Integración de los Inmigrantes mantuvo numerosas reuniones tanto con otros centros directivos de la Administración General del Estado como con responsable de distintas comunidades autónomas, corporaciones locales y organizaciones sociales.

El 23 junio de 2006 el Consejo de Ministros dio a conocer el Borrador del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010). En ese momento se abrieron dos procesos. Por una parte, una aplicación en Internet permitía a todas las organizaciones y a personas particulares enviar sus sugerencias y críticas al PEI. Por otra, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, que se había constituido el 6 de junio de 2006, puso en marcha la elaboración de un

Documento de trabajo sobre el PECEI que se elaboró en las cuatro Comisiones de trabajo del Foro: Educación y sensibilización, Políticas de integración y participación, Jurídica, Unión Europea y Asuntos internacionales, y Empleo y formación. El resultado fue un documento de 75 páginas donde se recogían sugerencias y consideraciones sobre distintos aspectos del PECEI. Este documento es conocido por la Administración puesto que forma parte del Foro. El Gobierno reconoce estos trabajos del Foro en el mismo texto del PECEI cuando señala que “hay que destacar el importante número de aportaciones presentadas por los vocales del Foro, así como las múltiples sesiones de trabajo de las Comisiones para confeccionar el dictamen sobre el PECEI como paso previo a su aprobación por el Pleno del Foro. El alto número de mejoras sugeridas por el Foro que han sido incorporadas a la versión final del Plan Estratégico pone de relieve que el impulso dado a este órgano consultivo y de participación redundará en una mayor calidad y eficacia de las políticas públicas en materia de integración de la población inmigrada”.

En enero de 2007 la Administración remitió al Foro el Proyecto de Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010) y solicitó que se emitiera el Dictamen preceptivo, lo que se produjo en el Pleno del Foro del 5 de febrero de 2007.¹ El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010) fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros el 16 de febrero de 2007.²

4. EL PROYECTO POLÍTICO DEL PLAN ESTRATÉGICO DE CIUDADANÍA E INTEGRACIÓN 2007-2010

Reconocimiento de los retos y desafíos

En la parte general del PECEI, el Gobierno comienza señalando que la inmigración es una oportunidad y un reto para nuestra sociedad porque “la incorporación a nuestra sociedad de un número considerable de personas inmigrantes, sobre todo cuando la misma se ha producido en un plazo muy breve de tiempo, plantea retos que hay que afrontar.

Las dimensiones y características específicas de estos retos que aparecen ligados a la inmigración dependen de los contextos sociales, económicos y políticos en los que se asientan las personas inmigrantes”.

Se señala a continuación que “en algunos campos la llegada de inmigrantes ha actuado como un reactivo que ha hecho aflorar algunas de las insuficiencias cuantitativas y cualitativas de los servicios de nuestro estado de bienestar, como ocurre en el sistema educativo o en el sanitario, en la vivienda o en los servicios sociales”.

Además se pone de relieve un hecho que está en la base de distintas percepciones de la inmigración: “los beneficios y costes de la inmigración aparecen desigualmente repartidos entre distintos grupos sociales, porque, aunque la inmigración sea un factor positivo para el conjunto de la sociedad española, unos grupos sociales se benefician más de ella, mientras que otros comparten problemas e insuficiencias en el funcionamiento de servicios públicos con la propia población inmigrada”.

Y se apunta uno de los requerimientos más claros que un gran volumen de inmigrantes plantea a las estructuras públicas en España: “La presencia de ciudadanos y ciudadanas inmigrantes plantea, básicamente, la necesidad de adaptar estos sistemas a la nueva realidad que se va configurando en España, con una población más numerosa y más diversa y plural, y de dotarlos de los recursos suficientes para hacer frente a las necesidades de estos nuevos ciudadanos. En otros aspectos, la inmigración plantea problemáticas específicas que es preciso abordar, como la de contar con dispositivos de acogida adecuados, o la de promover mejoras en el conocimiento de las lenguas oficiales y de las normas sociales en España por parte de la población inmigrada, pues este conocimiento es imprescindible para lograr una sociedad cohesionada y para la propia integración social de las personas inmigrantes”.

¹ Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sobre el Proyecto de Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (FISI/2007/D1).

² <http://www.mtas.es/migraciones/Integracion/PlanEstrategico/Docs/PECIDEF180407.pdf>

La presencia de inmigrantes puede producir la aparición de actos discriminatorios que los tienen como víctimas y en algunos casos problemas de convivencia. El PECEI señala ambas realidades. Sobre los primeros dice que han surgido en distintos campos de la vida social, como el empleo, la educación, o la vivienda, problemas de discriminación por el origen racial o étnico que es preciso combatir como un primer paso para garantizar la igualdad de oportunidades. Sobre el segundo apunta que “en algunos casos se han registrado problemas de convivencia entre vecinos, especialmente jóvenes, en los barrios de algunas ciudades o en algunos pueblos, conflictos que, con frecuencia, tienen que ver con la concentración residencial de los inmigrantes, con la insuficiencia de recursos sociales a disposición de la población residente, sea española o inmigrada, con la situación de paro o los problemas de exclusión que padecen algunos españoles y extranjeros, o con diferentes prácticas y usos sociales entre distintos colectivos de población. En algunas ocasiones estos conflictos han desembocado en actos de racismo y xenofobia”

El PECEI señala también que la feminización de la inmigración plantea retos específicos que deben abordarse desde la perspectiva de género, tanto por los problemas específicos que sufren las mujeres inmigrantes como por el importante papel que desempeñan en los procesos de integración social.

Hay otro aspecto muy importante en el campo de la inmigración y de la integración de los inmigrantes sobre el que el PECEI llama la atención: los discursos. Así, se dice que “aunque se hayan planteado a distintos niveles políticas de integración de la población inmigrada, y se hayan emitido múltiples mensajes públicos sobre la integración, no siempre coherentes, ni aquellas han sido suficientes, ni los discursos han logrado ser efectivos y cambiar los prejuicios y estereotipos con los que, en ocasiones, se aborda el fenómeno de la inmigración y los problemas asociados a la integración de los inmigrantes. Muchas veces las discusiones políticas sobre la inmigración han oscurecido el esfuerzo que muchas administraciones, especialmente algunos ayuntamientos, están llevando a

cabo en el campo de la integración social de la población inmigrada”

Estas consideraciones que sirven de punto de partida explícito al PECEI no son un diagnóstico global de la situación de la integración de los inmigrantes en España. Para ello habría que ver como diagnóstica el Plan la situación en las doce áreas de intervención que se ha planteado. En los doce epígrafes de Diagnóstico, sí se recoge una visión de los desafíos concretos que el PECEI debe abordar.

MIENTRAS UNOS GRUPOS SOCIALES SE BENEFICIAN MÁS DE LA INMIGRACIÓN, OTROS COMPARTEN CON LOS INMIGRANTES LAS INSUFICIENCIAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El PECEI se presenta como un elemento impulsor del proceso de integración de los inmigrantes en España, proceso en el que persigue orientar la acción de los poderes públicos y dinamizar a la sociedad en esa dirección. Para ello se dirige al conjunto de la ciudadanía, tanto autóctona como inmigrada, porque la integración concierne a todos los miembros de la sociedad; aborda las políticas de integración de manera integral, y pretende hacerlo con una orientación proactiva.

Además, introduce la concepción de la gobernanza como un elemento fundamental del proceso de adaptación mutua de las personas inmigrantes y autóctonas, en el cual la cooperación entre las distintas administraciones públicas es un factor fundamental pero no suficiente. Señala el PECEI que “el proceso de adaptación mutua entre todos debe estar presidido por el consenso, el diálogo y la participación, tanto en la formulación de objetivos, estrategias y políticas, como en el desarrollo y la evaluación de los mismos. Porque el objetivo de construir entre todos una sociedad más justa y cohesionada precisa de una acción sostenida y estable en el tiempo. Ese consenso debería servir para sustraer el

fenómeno de la inmigración y las políticas de inmigración y de integración a la instrumentalización partidista y, al tiempo, para fomentar el debate social en torno al proceso de integración”.

Para poner en marcha una política orientada a hacer posible y efectiva la integración de la población inmigrada, el PECEI proporciona orientaciones políticas sobre el sentido de dicha integración y pone en marcha instrumentos que quieren hacerla posible, comenzando por definir el marco político de la integración de la población inmigrada en España para los próximos años. Y pretende hacerlo de modo consensuado y con la ambición de mantenerse estable a lo largo del tiempo.

PARA PONER EN MARCHA UNA POLÍTICA ORIENTADA A HACER POSIBLE Y EFECTIVA LA INTEGRACIÓN DE LA POBLACIÓN INMIGRADA, EL PECEI PROPORCIONA ORIENTACIONES POLÍTICAS SOBRE EL SENTIDO DE DICHA INTEGRACIÓN Y PONE EN MARCHA INSTRUMENTOS QUE QUIEREN HACERLA POSIBLE

La estructura del PECEI

El Plan Estratégico está estructurado en diez capítulos. El capítulo 1, Introducción, incluye una síntesis de los aspectos más relevantes de la filosofía del PECEI. El capítulo 2 presenta datos básicos sobre algunos aspectos de la inmigración en España y un análisis de la evolución de la percepción de la inmigración por parte de la opinión pública. El capítulo 3 explica el marco normativo internacional, comunitario, estatal y autonómico en el que se desenvuelve el PECEI. El capítulo 4 expone la evolución de las políticas de integración de los inmigrantes en el ámbito de la Unión Europea. El capítulo 5 sintetiza las políticas desarrolladas en España en relación con la integración de la población inmigrada en el ámbito estatal, centrándose sobre todo en las emprendidas

por el Gobierno desde 2004. Luego se pone de relieve la importancia de las actuaciones de las comunidades autónomas y las corporaciones locales, por una parte, y de los agentes sociales y el mundo asociativo, por otra.

El capítulo 6 recoge las premisas, los principios políticos y los objetivos generales del Plan Estratégico, y el capítulo 7 expone el enfoque participativo que orienta el PECEI, tanto en lo referente a su elaboración, como a su desarrollo y que queda sintetizado en el concepto de “gobernanza”. Estos dos capítulos sintetizan la “filosofía política” explícita del PECEI.

El capítulo 8 recoge las doce áreas de intervención del PECEI: acogida, educación, empleo, vivienda, servicios sociales, salud, infancia y juventud, igualdad de trato, mujer, participación, sensibilización y codesarrollo.

El capítulo 9 aborda la gestión del PECEI y establece los dispositivos de la participación en el seguimiento y la evaluación a través de órganos colegiados. En este mismo capítulo se fijan las orientaciones para la evaluación del Plan.

Por último, el capítulo 10 ordena las asignaciones presupuestarias de la Administración General del Estado para el cuatrienio 2007-2010, que ascienden a 2.005 millones de euros, por áreas, por años y por departamentos ministeriales.

Premisas, principios políticos y objetivos generales del PECEI

El PECEI nace con pretensión (explícita) de establecer un “marco político” que persigue orientar “las actuaciones del conjunto de la sociedad en la gestión del proceso de integración bidireccional entre los nuevos y los antiguos vecinos de los pueblos y las ciudades de España”; un marco político formulado por el Gobierno de la nación que, “respetando los ámbitos competenciales de otras administraciones públicas, pueda servirles de referencia”; un marco político que “oriente las actuaciones de los agentes sociales, de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el campo de la inmigración y de las asociaciones de inmigrantes”.

El Gobierno argumenta la construcción de ese marco a partir del mandato del artículo 9.2 de la Constitución española que señala que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

Dicho marco político persigue la puesta en marcha de “una política orientada a hacer posible y efectiva la integración de la población inmigrada” y para ello esa política “debe gestionar el proceso de integración en su nueva sociedad, debe proporcionar orientaciones políticas sobre el sentido de dicha integración y debe poner en marcha instrumentos que la hagan posible, garantizando los derechos de las personas inmigrantes y autóctonas y creando las condiciones que permitan fomentar y desarrollar una sociedad justa y cohesionada”. El resultado que persigue una política de integración concebida de esa manera es “consolidación de una sociedad inclusiva, en la que todos los que contribuyen a construirla tengan las mismas oportunidades, se sientan parte de ella y la sientan como suya”.

Además, la formulación de ese marco político para la integración de los inmigrantes en España se ha querido hacer de modo consensuado y con la ambición de mantenerse estable a lo largo del tiempo, dos rasgos fundamentales para que pueda tener éxito.

El capítulo 6 del PECl diferencia *premisas*, principios y objetivos. Las premisas constituyen bases para la elaboración del PECl. Son seis puntos de partida, generalmente compartidos, porque en torno a ellos se han ido condensando en los últimos años modos de gestión de las políticas de integración de los inmigrantes desde diferentes administraciones públicas, tanto en la Unión Europea como en España. Uno de ellos es la definición del concepto de integración del que se parte. Los *principios* son las líneas políticas que inspiran y deberían dar coherencia al PECl en su conjunto y a todos los objetivos y programas del mismo. Estos principios son tres: la igualdad, la ciudadanía y la in-

terculturalidad. Los *objetivos* son las diez metas generales que el PECl explícitamente pretende conseguir.

Premisas

Las seis premisas sobre las que se ha construido el PECl son las siguientes:

1. La concepción de la integración como un “proceso bidireccional, de adaptación mutua”. Esta primera premisa requiere la participación activa de todos los ciudadanos, inmigrantes y autóctonos, así como de las instituciones del país de acogida, y busca la consecución de una sociedad inclusiva que garantice la plena participación económica, social, cultural y política de los inmigrantes en condiciones de igualdad de trato e igualdad de oportunidades. La “integración” es concebida:
 - Como un proceso continuo, dinámico y que se produce, en fases y aspectos distintos, a corto, medio y largo plazo.
 - Como un proceso bidireccional porque afecta tanto a las personas inmigrantes, como a la sociedad receptora, a sus miembros y a sus instituciones. Y esa bidireccionalidad supone el reconocimiento por ambas partes de derechos y obligaciones.
 - Como una adaptación mutua, entre los ciudadanos por nacionalidad y los nuevos ciudadanos por residencia que se instalan en España.

En este proceso bidireccional de adaptación mutua todos han de respetar los valores básicos vigentes en España y en la Unión Europea. Estos valores son los que establecen el Título Preliminar y el Título Primero de la Constitución española. Estos valores se pueden ver sintetizados en el artículo 1-2 del (Proyecto de) Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: “La Unión se fundamenta en valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluyendo los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el

pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres.”

El PECEI señala que este respeto de los valores comunes recogidos en la Constitución española no es incompatible con la defensa y fomento de tradiciones culturales y sociales diversas ya existentes o que puedan ser incorporadas por nuevos inmigrantes, porque eso es precisamente el valor del pluralismo. Al contrario, esas tradiciones culturales deben ser respetadas y valoradas positivamente, siempre que respeten aquellos valores comunes.

En este proceso bidireccional, corresponde a las instituciones de la sociedad receptora un papel fundamental porque “deben garantizar una equiparación de los derechos y deberes de las personas inmigrantes con las autóctonas y las condiciones para hacer efectivos esos derechos y poder cumplir esas obligaciones en condiciones de igualdad de trato y de oportunidades.” Aunque la integración de las personas inmigrantes en la sociedad española va más allá de este marco normativo y formal de derechos y obligaciones y de igualdad de oportunidades, la consolidación de ese marco es un requisito imprescindible para que aquella se produzca.

Este proceso bidireccional de acomodación plantea requerimientos diversos: en primer lugar, a las instituciones (comenzando por las públicas) en España, que deben adaptarse, tanto cuantitativa como cualitativamente, para acoger a todos los ciudadanos en igualdad de condiciones; en segundo lugar, requiere que los españoles reconozcan y valoren la necesidad y las aportaciones de la inmigración y reconozcan a las personas inmigrantes como ciudadanos con plenitud de derechos en términos de igualdad y sin ningún tipo de discriminación; y, en tercer lugar, requiere que las personas inmigrantes busquen su integración, respetando los valores constitucionales y el marco jurídico establecido de la Unión Europea y adoptando una actitud positiva respecto al conocimiento de las lenguas, las leyes y las normas sociales de su nuevo país.

2. La convicción de que la *responsabilidad* del proceso de integración y de la gestión de la misma debe ser *com-*

partida por las distintas administraciones, los actores sociales, incluyendo a las personas inmigrantes, y el conjunto de la sociedad.

- 3.** La concepción del Plan como un *marco de colaboración* capaz de dinamizar políticas, aglutinar iniciativas y dotar de coherencia a las actuaciones tanto del sector público como de la sociedad civil.
- 4.** La necesidad de adoptar un *enfoque global*, tanto en las políticas de inmigración como en las de integración de la población inmigrada.
- 5.** La idea de que las políticas de integración se dirigen *al conjunto de la ciudadanía*, inmigrante y española, y que las actuaciones públicas deben ir orientadas a promover y garantizar el acceso normalizado de la población inmigrada a los servicios públicos y privados de carácter general.
- 6.** La incorporación *transversal* de las cuestiones relativas a la integración de la población inmigrada a todas las políticas públicas relevantes.

Principios políticos

Los principios políticos que inspiran el PECEI podrían haberse planteado desde la lógica antidiscriminatoria. Las políticas así concebidas son fundamentales pero insuficientes si se plantean como la Directiva 2000/43 de la Unión Europea porque luchan solo contra la discriminación con actores. Las políticas deben poner las bases para luchar también contra la discriminación estructural y eso exige políticas de igualdad y señalar un horizonte más: la creación de una sociedad cohesionada. De ahí los tres principios que inspiran la acción estratégica que se diseña en el PECEI:

- 1.** El principio de *igualdad* y no discriminación, que implica la equiparación de derechos y obligaciones de la población inmigrante y autóctona, dentro del marco de los valores constitucionales básicos.
- 2.** El principio de *ciudadanía*, que implica el reconocimiento de la plena participación cívica, social, económica, cultural y política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes.

Para lograr una sociedad cohesionada e integrada no es suficiente con la consecución de la igualdad efectiva de dere-

chos y obligaciones, sino que debe ser posible una participación activa en la configuración de la propia sociedad para lo que se necesita que existan cauces de participación de los nuevos ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos y en la conformación de los espacios sociales.

En esa dirección viene planteando la Comisión Europea el concepto de “ciudadanía cívica” desde su Comunicación de noviembre de 2000. Por “ciudadanía cívica” podemos entender un conjunto de derechos y obligaciones cívicos, sociales, económicos y culturales de los inmigrantes, que dan lugar a la igualdad de trato y de oportunidades entre población inmigrada y autóctona y al reconocimiento de derechos de participación en la vida pública. Este reconocimiento de los inmigrantes como ciudadanos es un requisito imprescindible de una sociedad inclusiva porque, como señaló el Consejo Económico y Social Europeo en su Dictamen sobre “La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada” (2002), “la Europa de los ciudadanos no puede tener en su seno otra Europa de los no ciudadanos”.

En este sentido, el principio de ciudadanía implica avanzar en el reconocimiento de plenos derechos de participación cívica, económica, social, cultural y política a la población inmigrada. Este reconocimiento de plenos derechos no garantiza por sí solo el éxito de la integración pero es una condición necesaria para que la integración pueda producirse. Porque solo si los cauces de participación en los asuntos públicos y en la conformación de la sociedad están abiertos, en plano de igualdad, a todos los ciudadanos y ciudadanas, podrá generarse en la población inmigrada un sentimiento de pertenencia a su nueva sociedad.

3. El principio de *interculturalidad*, como mecanismo de interacción entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural.

El PECEI señala que “la diversidad cultural es uno de los valores y de las riquezas inherentes al pluralismo español

y europeo, de ahí que se halle amparada por diversas normas constitucionales y europeas. Además, la concepción de la integración como un proceso de mutua adaptación impone también respetar y valorar las distintas culturas que portan consigo las personas inmigradas y niega la posibilidad de una simple asimilación a las pautas culturales dominantes entre la población española. Pero la defensa de la diversidad no debe llevar al mantenimiento de grupos culturales aislados entre sí, ni a una consideración ahistórica o acrítica de las culturas. El principio de interculturalidad exige reconocer y respetar las diferencias, pero busca la comunicación, el diálogo crítico, la interrelación y la interacción de personas pertenecientes a culturas diversas, sobre la base de unos valores básicos compartidos y del uso común de las lenguas oficiales existentes en España. El resultado de esta comunicación e interrelación es la producción de nuevas realidades culturales, en las que todos los individuos y grupos pueden resultar transformados y enriquecidos”

LAS POLÍTICAS DEBEN PONER LAS BASES PARA LUCHAR TAMBIÉN CONTRA LA DISCRIMINACIÓN ESTRUCTURAL Y ESO EXIGE POLÍTICAS DE IGUALDAD Y LA CREACIÓN DE UNA SOCIEDAD COHESIONADA

Objetivos generales

El PECEI señala los diez objetivos generales siguientes:

- 1.** Garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos a las personas inmigrantes.
- 2.** Adecuar las políticas públicas, especialmente la educación, el empleo, los servicios sociales, la salud y la vivienda, a las nuevas necesidades que se plantean con la presencia de población inmigrante. Esta adecuación ha de ser tanto cuantitativa, para responder al incremento de los nuevos ciudadanos y usuarios a los que han de

atender los servicios públicos, como cualitativa, para gestionar la diversidad de las nuevas demandas, e incorporar los elementos interculturales necesarios.

3. Garantizar el acceso de la población inmigrante a los servicios públicos, especialmente a la educación, el empleo, los servicios sociales, la salud y la vivienda, en igualdad de condiciones con la población autóctona.
4. Establecer un sistema de acogida para inmigrantes recién llegados y para las personas inmigradas en situaciones de especial vulnerabilidad, hasta ponerlas en situación de acceder a los servicios públicos generales.
5. Fomentar entre ciudadanos y ciudadanas inmigrantes el conocimiento de los valores comunes de la Unión Europea, de los derechos y las obligaciones de las personas residentes en España, de las lenguas oficiales en diversos territorios del Estado y de las normas sociales de convivencia de la sociedad española.
6. Luchar contra las diversas manifestaciones de la discriminación, el racismo y la xenofobia en todos los campos de la vida social, tanto en el ámbito público como en el privado.
7. Introducir la perspectiva de género, tanto en la elaboración de políticas en el campo de la integración de la población inmigrada como en la aplicación de las mismas.
8. Fomentar políticas y experiencias de codesarrollo con los países de los que provienen las personas inmigradas.
9. Favorecer la comprensión por parte de toda la sociedad española del fenómeno migratorio, mejorar la convivencia intercultural, valorando la diversidad y fomentando valores de tolerancia y respeto, y apoyar el mantenimiento y el conocimiento de las culturas de origen de los inmigrantes.
10. Estimular políticas públicas en las distintas administraciones públicas y de la sociedad civil que fomenten la integración de la población inmigrada y la cooperación en este campo.

Programas de actuación en doce áreas

El PEI fija doce áreas específicas de actuación que son las siguientes: acogida, educación, empleo, vivienda, servicios sociales, salud, infancia y juventud, igualdad de trato, mujer, participación, sensibilización y codesarrollo.

El área de acogida es la única que por su naturaleza va orientada específicamente a la población inmigrante. En las áreas de educación, empleo, vivienda, servicios sociales y salud, que constituyen el sistema vertebral del estado de bienestar, el PEI se orienta a todos los ciudadanos que viven en España, con la potenciación de estos servicios públicos generales y la inclusión en los mismos de la lógica de la interculturalidad. Las áreas de infancia y juventud, igualdad de trato y mujer se refieren a políticas de carácter transversal y que, como tales, se han tenido en cuenta en el contenido de las restantes áreas. Las áreas de participación y sensibilización abordan dos campos claves en los procesos de integración de los inmigrantes y la de codesarrollo viene exigida por la visión holística de las políticas de integración que quiere tener el PEI. En cada una de estas áreas el PEI presenta un diagnóstico sintético de la problemática y los retos que la presencia de inmigrantes plantea en cada una de ellas y se señalan *objetivos específicos* que vienen a desarrollar objetivos generales del Plan en esa área, estableciendo los *programas* que se van a llevar a cabo con algunas medidas que se pueden incluir en cada uno de ellos.

CUADRO 3. Programas y medidas del PEI en cada una de las áreas

| ÁREAS | NÚMERO DE PROGRAMAS | NÚMERO DE MEDIDAS |
|----------------------------|---------------------|-------------------|
| Acogida | 6 | 29 |
| Educación | 18 | 56 |
| Empleo | 18 | 57 |
| Vivienda | 9 | 20 |
| Servicios sociales | 9 | 22 |
| Salud | 11 | 33 |
| Infancia y juventud | 8 | 32 |
| Igualdad de trato | 8 | 23 |
| Mujer | 6 | 25 |
| Participación | 8 | 22 |
| Sensibilización | 8 | 23 |
| Codesarrollo | 6 | 27 |
| TOTAL | 115 | 369 |

Fuente: Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración, elaboración propia.

El PECE recoge 115 programas y 369 medidas desagregadas por áreas tal y como se presentan en el cuadro 3.

Dispositivos de gestión, evaluación y financiación

El PECE finaliza con un capítulo sobre “Gestión, participación y evaluación del Plan Estratégico en la gobernanza de la integración” y con otro que incluye el presupuesto de 2.005 millones de euros para acciones específicas del PECE en el cuatrienio 2007-2010.

La gestión del PECE es responsabilidad de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, a través de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes. El PECE prevé una Unidad Técnica del Plan Estratégico. Para la coordinación de actuaciones con las comunidades autónomas se desarrollarán los planes de acción anuales, con comisiones de seguimiento de los convenios firmados.

Los cuatro organismos consultivos y de participación en la gestión del Plan Estratégico son la Comisión Interministerial de Extranjería, el Consejo Superior de Política de Inmigración, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración.

El PECE reconoce que la evaluación de las políticas públicas debe formar parte de cualquier buen gobierno porque es un instrumento en la búsqueda de la mejora continua de la calidad de los servicios que se prestan a los ciudadanos. Pero si la evaluación forma parte del buen gobierno, también lo es en la lógica de la buena gobernanza de la integración de los inmigrantes. Por ello, la evaluación que se llevará a cabo para el conjunto del Plan Estratégico, para cada una de las distintas áreas y para cada uno de los programas de las mismas, será una evaluación integral, participativa y formativa. Para el *seguimiento* del Plan, el mismo PECE establece una serie de documentos de distinta periodicidad que deben ser elaborados por la Dirección General o por evaluadores externos y la elaboración de una metodología y de indicadores para llevar a cabo la evaluación final del PECE.

¿Qué debemos esperar del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010?

El seguimiento y evaluación del PECE deberá valorar la consecución de los *objetivos generales* y de los *objetivos específicos* que señala el PECE en cada área de actuación. Pero el PECE debía también resolver otros retos que la constitución de la “España inmigrante” plantea al conjunto de la sociedad española.

En primer lugar, el PECE debería “resolver” la *definición política* del problema de la integración con los inmigrantes: ser capaz de proporcionar un marco político efectivo que defina el tipo de sociedad que queremos construir en España contando con todas las personas que viven aquí.

En segundo lugar, el PECE debería llegar a ser un *instrumento de pedagogía*, tanto social como política. Un instrumento que ayude a cambiar el discurso sobre la inmigración tanto entre la población como entre los responsables políticos y los hacedores de opinión.

En un terreno más operativo, el PECE debería ser capaz de crear y consolidar un *marco de cooperación* estable entre las distintas administraciones públicas y de las administraciones con la sociedad (civil organizada); siendo cierto que el nivel regional y local es fundamental en el campo de la integración de los inmigrantes, no lo es menos que necesita de un marco de referencia nacional (estatal) que impulse de coherencia y refuerce las actuaciones del resto de las administraciones y de la sociedad.

El PECE, en síntesis, debería ser capaz de generar una *nueva dinámica social*, con unas estructuras públicas adaptadas cuantitativa y cualitativamente a los nuevos desafíos, contribuir a la consolidación de un sustrato común de convivencia cohesionada (y, por tanto, capaz de gestionar conflictos), potenciar el dinamismo intercultural porque las sociedades más fecundas son resultado de estas nuevas mezclas, y fomentar el sentimiento de pertenencia de todos los que viven en España hasta que sientan esta sociedad como propia porque les da los

medios para poder realizarse como personas libres e iguales.

5. ELEMENTOS PARA UNA VALORACIÓN (PROVISIONAL) SOBRE EL PECl

Una valoración provisional del proyecto político recogido en el PECl debe diferenciar cuatro niveles de reconocimiento de derechos desde la lógica de la igualdad que el mismo Plan se da como principio inspirador: derechos humanos, campo socioeconómico, campo sociocultural y campo participativo-político.

En el primero de ellos habría que señalar que la limitación fundamental del PECl se halla en una ausencia: la no (manifestación de la intención de proceder a su) modificación de algunos aspectos de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, en su redacción dada por la Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre y 14/2003, de 20 de noviembre, en especial, pero quizás no únicamente, respecto a los artículos que regulan la libertad de reunión y de manifestación y la libertad de asociación, de sindicación y de huelga, todos ellos recurridos ante el Tribunal Constitucional desde 2001. Es de esperar que la sentencia del Tribunal Constitucional venga próximamente a corregir esta situación.

En el campo socioeconómico, el PECl sí lleva a sus últimas consecuencias los principios de igualdad y de ciudadanía de que parte y pone en marcha dispositivos para hacer efectiva la igualdad de derechos de los inmigrantes con los españoles en ese campo, desarrollando acciones en los pilares básicos del estado de bienestar como son la educación, el empleo, la salud, la vivienda y los servicios sociales, así como programas en otros campos de carácter transversal como mujer inmigrante, infancia y juventud o igualdad de trato. Falta que las administraciones y el conjunto de la sociedad española sigan por esa vía consolidando la igualdad de trato y la igualdad de oportunidades para todos.

En el campo sociocultural, aunque pueden señalarse programas y medidas importantes (como la inclusión de dinámicas interculturales en todas las áreas de intervención del estado de bienestar, el reconocimiento de cualificaciones en el campo laboral, las políticas de igualdad de trato, el apoyo al movimiento asociativo de los inmigrantes y a la creación de espacios de encuentro, etc.), lo más relevante es que el PECl establece unos principios claros de hacia donde quiere (y, por tanto, hacia donde no quiere) que vaya la sociedad española. Hay que enunciar el principio de "interculturalidad" como uno de los ejes de inspiración del PECl, que apunta en la dirección de crear una sociedad inclusiva y plural muy alejada del modelo asimilacionista, que podría estar implícito en planteamientos anteriores, pero distante del modelo multiculturalista tradicional. Se aleja del primero porque hay una visión mucho más cosmopolita y dinámica del campo sociocultural, incluyendo el religioso, y porque señala que se deben "respetar y valorar las distintas culturas que portan consigo las personas inmigrantes" y niega que el objetivo de la integración sea (y deba ser) "una simple asimilación a las pautas culturales dominantes entre la población española". Pero se aleja también del multiculturalismo tradicional porque critica que se deban mantener "grupos culturales aislados entre sí" y que se deba mantener "una consideración ahistórica o acrítica de las culturas". El PECl tiende a fomentar unos valores básicos compartidos y el respeto a unas normas comunes que sean formuladas desde el reconocimiento de la diversidad. El Plan parte de la pluralidad cultural (multiculturalidad) que ya existe en la sociedad española y el principio de interculturalidad "exige reconocer y respetar (estas) diferencias, pero busca la comunicación, el diálogo crítico, la interrelación y la interacción de personas pertenecientes a culturas diversas, sobre la base de unos valores básicos compartidos y del uso común de las lenguas oficiales existentes en España. El resultado de esta comunicación e interrelación es la producción de nuevas realidades culturales, en las que todos los individuos y grupos pueden resultar transformados y enriquecidos." Esta práctica intercultural se justifica, además, en el mandato del artículo 9.2 de la Constitución española. El "derecho a la diferencia pero sin diferencia de derechos" debe ser desarrollado en las

prácticas cotidianas de las administraciones, de la sociedad civil organizada y de los ciudadanos, sean españoles o inmigrantes. En este campo no basta con garantizar derechos, es necesario el cambio de las prácticas sociales. El PECl puede definir (y define a grandes rasgos) el horizonte, el camino se construye, y se debe seguir construyendo en las prácticas sociales.

En el campo participativo-político es donde el PECl podría haber dado algunos pasos más adelante. El Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sobre el PECl, aprobado en el Pleno de 5 de febrero de 2007, hace nueve observaciones siguientes respecto a la cuestión de la participación política. Algunas de ellas no son, evidentemente, aspectos que puedan ser incluido en un Plan del Gobierno, pero sí sugerencias de líneas de actuación futura. El Foro:

1. Estima que España debería ratificar la Convención del Consejo de Europa sobre participación de los extranjeros en los asuntos públicos de ámbito local, de 5 de febrero de 1992, instrumento que entró en vigor el 1 de mayo de 1997.
2. Solicita que, de acuerdo al marco constitucional actual, se emprendan las acciones necesarias para proceder a la firma de convenios bilaterales que hagan posible el ejercicio del derecho al voto en las elecciones locales por parte de los extranjeros no comunitarios.
3. Sugiere que ha de darse prioridad a aquellos países de los que proceden los flujos más numerosos de inmigrantes.
4. Sugiere que, si se abre un proceso de reforma de la Constitución española, el Gobierno considere la posibilidad de incluir la modificación del artículo 13.2 para eliminar la frase "atendiendo a criterios de reciprocidad".
5. Considera que, en tanto no se proceda a efectuar estas reformas, debe consultarse al Consejo de Estado el significado y alcance del artículo 13 de la Constitución española y la amplitud de los términos "pueda establecerse por tratado o ley" y "reciprocidad" contenidos en dicha norma.
6. Solicita que el Plan Estratégico incluya un programa que prevea la reforma del Código Civil para que se pueda

solicitar la nacionalidad española por residencia cuando se acceda a la residencia permanente, es decir, cuando se haya residido de modo continuado cinco años en España, conservando las excepciones más favorables contempladas en el Código Civil.

7. Solicita que se agilicen los trámites administrativos en las solicitudes de concesión de la nacionalidad española.
8. Opina, como ha hecho el Parlamento Europeo en el Cuarto Informe sobre la Ciudadanía de la Unión de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, que el reconocimiento de la ciudadanía de la Unión en función de la residencia debería ser el objetivo final de un proceso dinámico que convierta la Unión Europea en una verdadera comunidad política.
9. Sugiere que, en el marco del proceso de reforma del Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, el Gobierno español plantee la modificación del actual I.10 para que se reconozca la ciudadanía europea a los extranjeros residentes de larga duración.

Como puede verse, los planteamientos del Foro se mueven en la lógica de la ciudadanía por nacionalidad vigente en la Constitución española, pero sin obviar la necesidad de ir abriendo el horizonte hacia una ciudadanía por residencia que permitiera incluir a los inmigrantes en una "verdadera comunidad política," como dice el Parlamento Europeo.

El Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sobre el PECl ha señalado también algunas otras limitaciones. Así el Foro ha solicitado, por ejemplo, la adhesión de España a diversos convenios internacionales, como vienen reclamando distintas organizaciones nacionales e internacionales. La firma y ratificación por parte de España de estos acuerdos no llevaría consigo la exigencia de cambios normativos inasumibles y, sin embargo, estaría llena de un fuerte simbolismo en el campo de las políticas migratorias en la dirección que señalan los cuatro principios del Año europeo de la igualdad para todos: derechos, reconocimiento, respeto y representación. Algunos de esos acuerdos son los siguientes:

- La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, y entró en vigor el 1 de julio de 2003 tras la ratificación de los primeros veinte estados.
- El Convenio 143 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes.
- Los Protocolos 4, 7 y 12 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.
- La Carta Social Europea Revisada, del Consejo de Europa, de 3 de abril de 1996.

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 supone un paso muy importante, entre otras razones, porque explicita, por primera vez en España, un marco político para la integración de y con los inmigrantes, porque formula unos principios políticos claros de carácter inclusivo, porque pone en marcha un conjunto coherente de dispositivos para avanzar en la integración, porque ofrece un marco de cooperación donde pueden participar todas las administraciones y la sociedad civil organizada, porque se ha elaborado con un fuerte compromiso de participación y consenso, y porque incluye un presupuesto significativo. El reto ahora es ponerlo en práctica y que se siga avanzando en la dirección que señalan los tres principios que lo inspiran: la interculturalidad, la ciudadanía y la igualdad.

BIBLIOGRAFÍA

CACHÓN, L. "La formación de la 'España inmigrante': mercado y ciudadanía". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. No. 97 (enero-marzo), 2002. P. 95-126

--- "Discriminación en el trabajo de las personas inmigradas y lucha contra la discriminación". *La discriminación racial. Propuestas para una legislación antidiscriminatoria en España*. Barcelona: Icaria, 2003. P. 39-101

LÓPEZ PIETSCH, P. "La política de integración de los inmigrantes en la Unión Europea". *Migraciones*, 2007 (en prensa).

LUCAS, J. "Una oportunidad perdida para la política de inmigración. La contrarreforma de la Ley 8/2000 en España". En: LUCAS, J. et al. *Inmigrantes: una aproximación jurídica a sus derechos*. Valencia: Germania, 2002. P. 33-56.

PENNINX, R. "Integration of Migrants: economic, social, cultural and political dimensions". *Paper in European Population Forum 2004: Population Challenges and Policy Responses*, Ginebra, 2004.