

JAVIER DE LUCAS y MARÍA JOSÉ AÑÓN (eds.)

INTEGRACIÓN Y DERECHOS

A LA BÚSQUEDA DE INDICADORES

María José Añón
Carlos L. Alfonso Mellado
Jesús García Cívico
Albert Mora Castro
José García Añón
Rosario García Mahamut
Adoración Guamán
Encarnación La Spina
Amelia Petit Pérez
Ángeles Solanes Corella

ÍNDICE

- Prólogo, *Javier de Lucas* 5
- I. Indicadores para la integración de los inmigrantes desde las directrices europeas, *Ángeles Solanes Corella* 11
- II. Indicadores de integración social del inmigrante: el derecho a la educación, *Jesús García Cívico* 37
- III. El derecho a la salud de las personas inmigrantes y su nueva regulación en el Estado español, *Albert Mora Castro* 67
- IV. Las garantías del derecho al trabajo de los inmigrantes: una revisión crítica, *Adoración Guamán* 103
- V. Seguridad social e inmigrantes en el Estado español: indicadores estructurales, *Carlos L. Alfonso Mellado* 127
- VI. Indicadores de garantía de la igualdad frente a la discriminación racial y étnica en el Estado español, *José García Añón* 151
- VII. Derecho de sufragio de los extranjeros no comunitarios en España y elecciones municipales: perspectivas y recomendaciones, *Rosario García Mahamut* 203

- VIII. Indicadores para la protección del derecho a la vida familiar de los inmigrantes: un estándar mínimo exigible, *Encarnación La Spina* 237
- IX. Propuesta de un sistema de indicadores de medición de la implantación de la mediación intercultural, *Amelia Petit Pérez* 261
- X. El acceso a la justicia de las personas inmigrantes: la asistencia jurídica gratuita, *María José Añón* 289
- Reseñas Biográficas 321

PRÓLOGO

Javier de Lucas

El recurso a indicadores para la evaluación de políticas públicas en el ámbito de derechos humanos y, aún más concretamente, en el de las políticas de inmigración, significa, sin duda, un progreso. Ante todo, por lo que presupone o implica: en efecto, la «necesidad» de la utilización de indicadores nos habla —perdónese la obviedad— de la existencia de una realidad que provoca la evaluación. Y este es el punto: al menos, hay que reconocer que existe un estado de opinión que parece obligar a presentar iniciativas, herramientas que, en el ámbito de las políticas migratorias, se orienten específicamente al objetivo de la garantía de los derechos humanos y, por tanto, a la inclusión. Pero además, si los indicadores son fiables, parece indiscutible su contribución material, a la consolidación efectiva del reconocimiento y garantía de los derechos. Porque cualquiera que se haya interesado alguna vez en contrastar la realidad de los derechos humanos sabe que no hay ni reconocimiento ni garantía sin instrumentos de control y de revisión. Por supuesto que tales instrumentos son ante todo los institucionales y ello remite a la exigencia fundamental, un sistema jurisdiccional eficaz, porque el *lugar natural* del control de los derechos es la jurisdicción, los tribunales de justicia (lo que no significa ignorar la importancia de instituciones complementarias como, en el caso español, el Defensor del Pueblo y el conjunto de los defensores autonómicos). Ahora bien, esa tarea no se puede mejorar sustancialmente si no se cuenta a su vez con instrumentos de objetivación. Y esa es precisamente la razón de ser de los indicadores.

Por descontado que, dicho todo esto y en definitiva, lo que interesa es si materialmente tales políticas migratorias significan avances objetivos, o si nos encontramos ante puro maquillaje o, peor, ante iniciativas que, con el pretexto de las garantías, contribuyen aún más a la fragmentación de los derechos, al incremento de la desigualdad, a la creación de espacios de infraderecho (cuando no de no-derecho), como tantas veces se ha denunciado.

Pues bien, en el marco de referencia de los grupos de investigación sobre los instrumentos jurídicos de políticas migratorias, vinculados al Instituto de derechos humanos de la Universitat de València¹ y que he tenido el honor de dirigir o codirigir con mi colega y amiga la profesora María José Añón Roig, presentamos ahora este libro dedicado específicamente a la presentación y discusión de la posibilidad y utilidad del empleo de indicadores para evaluar el progreso en la garantía de derechos de los inmigrantes.

El abanico de cuestiones analizadas me parece suficientemente amplio como para permitir obtener, por así decirlo, un buen retrato-robot. Ante todo, porque se pasa revista a los derechos más significativos en el proceso de inclusión, también llamado de integración. Porque si la *vexata quaestio* de la integración (de los inmigrantes, aún se dice) tiene sentido, eso ha de ser en términos de la igualdad inclusiva de la pluralidad. Creo que esa es precisamente la clave hermenéutica que ha desarrollado la teoría del reconocimiento que de Taylor a Honneth nos ofrece los principios de respeto, reconocimiento e inclusión como las bases de la gestión democrática de las sociedades plurales,² si no queremos dar alas al incremento de lo que el mismo Honneth ha denominado «sociedad del menosprecio». Y es significativo que el filósofo alemán entienda que el test

1. Y que han obtenido ayudas de diferentes programas de I+D+I del Ministerio de Educación y de la Generalitat Valenciana, como el programa Consolider, el Prometeo o el proyecto del que este libro es resultado: *Inmigración, Integración y Políticas públicas: garantías de los derechos y su evaluación*, DER 2009-10869 del Ministerio de Ciencia e Innovación.

2. He tratado de explicarlo con detalle en *Inmigración e integración: dos desafíos para Europa en el siglo XX. Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento (Un análisis crítico de las condiciones de las políticas europeas de integración ante la inmigración)*. Eurobask, Bilbao, 2012.

clave para contrastar el avance de ese riesgo son precisamente los derechos sociales.

Esta primera consideración es algo que ha costado mucho que nuestros responsables políticos consigan entender, aunque los europeos parecen haber tomado decididamente ese camino (más aún que los españoles, me permitiré decir), tal y como expone el documentado capítulo del que es autora la profesora Solanes Corella, cuando explica las directivas europeas en materia de integración. Pero también me parece sumamente ilustrativo del camino recorrido el balance que ofrece el profesor García Añón,³ que recuerda la contribución del Consejo de Europa para determinar la integración de las personas inmigrantes y analiza en particular la contribución de los indicadores respecto a lo que podríamos llamar el negativo de la igualdad inclusiva, esto es, la lucha contra la discriminación, comenzando por la discriminación racial y étnica, utilizando críticamente los principales indicadores elaborados por especialistas como Ortner, Geddes-Niessen, o Niessen-Peiro-Schibel (o, incluso de forma específica para medir la eficacia de las garantías frente a la discriminación los de Bell-Chopin-Palmer) y que desembocan en lo que se considera hoy el *criterio canónico*, el MIPEX.

Pero si hablamos de derechos concretos, la tabla a contrastar no parece difícil de establecer: se trata, en primer lugar, de verificar el reconocimiento y garantía de derechos que responden a lo que Añón explicó en su momento de forma clara y contundente, aplicando la teoría de Agnes Heller, como *necesidades primarias* y que nos conectan de nuevo y sobre todo con los *derechos sociales*: esa es la razón de los clarificadores y detallados capítulos de los profesores que se centran en los indicadores en materia de derecho a la salud (Mora Castro), a la educación (García Cívico), al trabajo (Guamán), la seguridad social (Alfonso Mellado) y la vida familiar (La Spina). Por cierto, resulta evidente que el impacto de las políticas de recortes adoptadas por el Gobierno Rajoy a lo largo de 2012 pesa sobre todo sobre los grupos vulnerables y, en primer lugar, sobre los inmigrantes.

³ El mismo García Añón señala el papel positivo desempeñado por el Consejo de Europa: cfr. el documento del Directorate of Social and Economic Affairs, *Measurement and indicators of integration*, 1997.

Basta como muestra el botón del terrorífico efecto del RD 16/2012 en materia de atención sanitaria.

Ahora bien, como viene insistiendo una parte de la doctrina desde hace tiempo,⁴ no se debe olvidar el papel integrador clave que juegan los derechos políticos (lo que algunos denominan *integración cívica*), comenzando por el más obvio, el derecho al sufragio y la participación en las elecciones municipales (al que dedica su capítulo la profesora García Mahamut). Porque como sabemos, al menos desde Arendt, sin el reconocimiento de la condición de sujetos del espacio público, con plenos derechos, esto es, con derechos políticos, no cabe hablar de integración. Y querría destacar asimismo que en el libro también se examinan algunos aspectos de enorme trascendencia si se trata de alcanzar avances en el proceso de inclusión, aunque no puedan ser enunciados estrictamente en términos de derechos, como la mediación intercultural (Petit Pérez).

Por supuesto, y vuelvo a Arendt, no hay garantía de derechos sin lo que la filósofa alemana llamara el *derecho a tener derechos* y eso, en sentido jurídico estricto, nos remite a la prioridad de un derecho que muchas veces es entendido erróneamente como adjetivo. Me refiero al derecho a la asistencia jurídica en su sentido integral, tal y como lo explica en su capítulo la profesora Añón, aunque el síntoma sea el derecho a la asistencia jurídica gratuita, clave para que un derecho apenas reconocido sea en realidad accesible para todos los justiciables, sea cual fuere su condición legal.

Muchas veces se han intentado explicar las razones del a mi juicio indiscutible fracaso de las políticas migratorias respecto al objetivo imprescindible e irrenunciable del proceso de integración social, que, en realidad, lo es no solo en relación con los inmigrantes. En efecto, el proceso de integración social es un proyecto global sin el que, como aprendimos del gran Robert Castel, resulta cojo el único proyecto que permite pensar en una sociedad decente. Uno de los

4. Permítase la remisión a los trabajos de este mismo grupo de investigación, coordinado por Javier de Lucas como el Informe BBVA 2008, *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*, o, más recientemente, el libro coordinado por Angeles Solanes y Javier de Lucas, *La igualdad en los derechos: claves de la integración*, Dykinson, Madrid, 2009. En el mismo sentido, Aja/Arango/Oliver (eds), *Inmigración y crisis: entre la continuidad y el cambio*, Cidob, 2013.

requisitos de ese mínimo de decencia es, como dijera Péguy, que considere irrenunciable lo que él mismo denominó una *sociedad sin exilio*. Un proyecto en el que el filósofo y escritor francés coincide con una línea de pensamiento en la que se inscriben, junto a Arendt, Simone Weil, y Emmanuel Lévinas y que inspira los trabajos de la jurista francesa Danièle Lochack que tanto nos ha inspirado a muchos de nosotros. De eso se trata, incluso en tiempos difíciles, como nos parecen los nuestros hoy, como lo han sido siempre para los vulnerables.

