

Estrategias de integración intercultural: ¿cómo avanzar en la gestión de la diversidad?*

Intercultural integration strategies: how to move forward in the management of diversity?

Ángeles Solanes Corella
Instituto de Derechos Humanos
Universitat de València
ORCID: 0000-0002-4207-6113

Fecha de recepción 14/12/2023 | De aceptación: 08/05/2024 | De publicación: 15/06/2024

RESUMEN

En las últimas décadas la focalización de la política europea de migración y asilo en las cuestiones relacionadas con el control de las fronteras y la protección del mercado de trabajo, y con ella la política a nivel nacional, ha relegado sistemáticamente la integración de los extranjeros a un segundo plano. La Comisión Europea y el Consejo de Europa no han dejado de insistir en que la inclusión es fundamental para las personas que llegan a Europa y para las comunidades locales, de manera recíproca, si se quiere consolidar el bienestar de nuestras sociedades y la estabilidad de nuestras economías. Este trabajo recoge un análisis crítico y propositivo, desde los puntos en común de las directrices más recientes de la Comisión y el Consejo, y la concreción que de ellas se ha hecho en el nuevo Marco Estratégico nacional, para articular e implementar una política de integración e inclusión que ofrezca respuestas a los cambios, desafíos y oportunidades que se presentan en el nuevo contexto social y migratorio europeo y español.

PALABRAS CLAVE

Integración intercultural; diversidad; Europa; España.

ABSTRACT

In recent decades, the focus of European migration and asylum policy on issues related to border control and labor market protection, along with national policies, has consistently relegated the integration of third-country nationals to a secondary position. The European Commission and the Council of Europe have continually emphasized that inclusion is crucial for individuals arriving in Europe and for local communities. They argue that reciprocal inclusion is essential for consolidating the well-being of our societies and the stability of our economies. This work presents a critical and proactive analysis, drawing on the shared aspects found in the most recent guidelines from the Commission and the Council, and the implementation outlined in the new national Strategic Framework. The goal is to articulate and implement a policy of integration and inclusion that provides responses to the changes, challenges, and opportunities arising in the new European and Spanish social and migratory context.

KEY WORDS

Intercultural integration, diversity, Europe, Spain.

* Este artículo ha sido realizado en el marco del proyecto I+D+i PID2019-105018RB-100/AEI/10.13039/501100011033, “Racismo y Discriminación: los Derechos Humanos bajo amenaza” (Multihuri), Ministerio de Ciencia e Innovación.

Sumario: 1. Introducción; 2. La debilidad de las políticas europeas de integración e inclusión; 3. La política española de integración: planes estratégicos y nacionales; 4. El marco estratégico de ciudadanía e inclusión, contra la xenofobia y el racismo; 5. Gobernanza multinivel y participativa; 6. A modo de conclusión: cuestiones pendientes en la integración como proceso; 7. Referencias bibliográficas.

1. Introducción

La integración y la inclusión suponen ofrecer igualdad de oportunidades para que el conjunto de la ciudadanía disfrute de sus derechos y asuma sus obligaciones, con independencia de sus orígenes. Para ello es necesario articular políticas que se concreten en medidas que corrijan y disminuyan las situaciones de vulnerabilidad y discriminación en general de los grupos en situación de desventaja, y en particular, de las personas migrantes, al tiempo que se trabaja para que las comunidades estén unidas y cohesionadas.

Adaptar y transformar las políticas generales conforme a las necesidades de una sociedad diversa supone necesariamente tomar en consideración las dificultades y necesidades específicas de los distintos grupos. Las medidas para apoyar la integración de las personas inmigrantes no pueden articularse sin atender a otros sujetos también vulnerables. Más bien al contrario, la conjunción de diferentes propuestas, atendiendo a las circunstancias específicas de cada conjunto, puede dar lugar a que las políticas sean más inclusivas en términos generales. Por ello, es imprescindible plantear la inclusión de las personas inmigrantes en Europa de una manera integrada que permita buscar y desarrollar sinergias estrechas con las estrategias de la Unión Europea (UE) y las propuestas del Consejo de Europa, con el fin de fomentar la igualdad y la cohesión social. Solo así será posible garantizar la inclusión plena y la participación del conjunto de la ciudadanía en las sociedades plurales europeas.

Por otra parte hasta ahora, como constata el Consejo de Europa (CDADI, 2023: 7-8) las políticas de integración, a menudo, no han cumplido las normas europeas de derechos humanos, incluidas las relativas a la cohesión social, la igualdad y la lucha contra la discriminación como, por ejemplo, el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, la Carta Social Europea y el Convenio sobre la Participación de los Extranjeros en la Vida Política Local, lo cual plantean retos en relación con el Estado de derecho. Por eso, en la misma línea que se apunta desde la UE, para conseguir una integración efectiva es necesario impulsar políticas de gestión de la diversidad que la valoren como un recurso y la promuevan en las instituciones desde la lucha contra la discriminación.

En materia de integración, la UE puede 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. Sin embargo, la legislación de la Unión no prevé la armonización de las disposiciones legales y reglamentarias nacionales. Tanto las disposiciones de la UE como las del Consejo de Europa, suponen unas directrices para la coordinación de los Estados que, en todo caso, no son vinculantes, aunque pueden orientar un programa de acción conjunta.

En ese contexto, España ha desarrollado diferentes planes y estrategias para promover la integración y la inclusión de las personas inmigrantes, y luchar contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia. Aunque se han implementado medidas para facilitar la integración con el colectivo inmigrante, persisten desafíos que requieren atención continua porque se transforman con el tiempo dentro de sociedades que están en permanente evolución.

El Marco Estratégico de ciudadanía e inclusión, contra la xenofobia y el racismo, 2023-2027 (en adelante Marco Estratégico, Ministerio de Inclusión, 2023) pretende dar respuesta a esos cambios, desafíos y oportunidades que se presentan en el nuevo contexto social y migratorio que vive actualmente España. El Marco hace referencia a las “personas de origen extranjero”, en las que engloba a personas inmigrantes con nacionalidad extranjera, personas nacionalizadas en España, pero con origen extranjero, y personas con nacionalidad española, pero con al menos un progenitor extranjero o de origen extranjero. Expresamente señala que esta estrategia “se basa en el concepto de ciudadanía, que pone en el centro a las personas como sujetos de derechos y obligaciones compartidas con capacidad de participación en la comunidad, con independencia de su origen u otras características” (Ministerio de Inclusión, 2023: 10). Esa matización es fundamental en la medida en que consolida la idea de que la integración es una responsabilidad del conjunto de la sociedad, lo cual supone dejar de hablar de integración “de” las personas inmigrantes y pasar a la integración “con” las personas inmigrantes.

Este plan ha sido concebido como una guía para fomentar la colaboración, promover la dinamización de políticas, aglutinar iniciativas y dotar de coherencia a las actuaciones tanto del sector público como de la sociedad civil en general. Por tanto, está llamado a servir de referencia y orientación a las políticas autonómicas y locales en materia de integración y a alinear los planes, programas, estrategias y acciones en este ámbito, por eso, la gobernanza multinivel será, también un factor esencial.

La aprobación de este Marco Estratégico invita a realizar, con una mirada retrospectiva y prospectiva, un análisis crítico y constructivo sobre las políticas de integración en España que ponga de relieve los actuales desafíos, amenazas, fortalezas y oportunidades de este plan desde las directrices europeas. La perspectiva para ello, en mi opinión, debe ser la de la integración intercultural que supone, por una parte, facilitar la inclusión de las personas de diferentes orígenes desde una dimensión que ahonda en su estatuto jurídico y, por otra parte, impulsar la adaptación de la sociedad a una estructura cada vez más diversa para avanzar desde un enfoque de derechos humanos. Así será posible encontrar formas de conciliar las reivindicaciones legítimas de unidad y diversidad, para lograr una unidad política sin uniformidad cultural, y articular medidas que sean inclusivas sin ser asimilacionistas, cultiven un sentido de pertenencia respetando las legítimas diferencias culturales, y alberguen identidades culturales plurales sin debilitar la identidad de la ciudadanía compartida. Todo ello, además, en un contexto en el que los derechos de los grupos minoritarios no se vean sistemáticamente resentidos y en el que pueda existir intercambio cultural (Parekh, 2005: 343).

2. La debilidad de las políticas europeas de integración e inclusión

Parece obvio que cualquier política de integración, así como el discurso y la normativa que la acompañe, debe ir de la mano de medidas encaminadas a reducir las desigualdades en todos los niveles. Aunque suponga un objetivo innegable, esta exigencia continúa siendo un desafío para el conjunto de Estados de la Unión Europea y los que forman parte del Consejo de Europa que, hasta ahora, han abordado esta cuestión desde instrumentos no vinculantes que han potenciado pequeños avances aún insuficientes.

La política de inmigración de la Unión, con base jurídica en los artículos 79 y 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), ha estado marcada por una voluntad de coordinación entre los diferentes Estados miembros, a diferencia de la relativa al asilo en la que la articulación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) ha exigido siempre una armonización entre las normativas estatales. Así, la convergencia impulsada por el artículo 79.4 del Tratado de Lisboa que articula las iniciativas europeas de apoyo a las políticas de los Estados miembros en el área de la integración de los inmigrantes, deja a dichos Estados la posibilidad de propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio (Solanes, 2020). La ausencia de una política común de integración e inclusión y de un instrumento de Derecho derivado dotado de valor jurídico, marca las diferencias entre

los distintos Estados, aunque existen consensos al respecto que imprimen una cierta caracterización común a las políticas de inclusión europeas (Porras y Requena, 2022).

No puede olvidarse que la competencia de la Unión en materia de integración es limitada y, además, no es prioritaria. Así, por ejemplo, el Pacto sobre Migración y Asilo, acordado el 20 de diciembre de 2023 y adoptado por el Consejo el 14 de mayo de 2024, tras tres años de negociaciones se dedica, desde la articulación en varios reglamentos, al control de las fronteras exteriores, el procesamiento de los datos, la tutela judicial, la administración de las crisis, y la gestión y atención de los solicitantes de asilo. A falta de su concreción, apenas existen referencias a la integración que, por otra parte, nunca ha tenido la atención de los dos grandes ejes en inmigración: control de fronteras y mercado de trabajo. Ese papel secundario de la política de integración no es nuevo, sino más bien una continuidad de los instrumentos ya existentes tales como el Pacto Europeo de Migración y Asilo 2020.

Con todo, en el ámbito de la Unión Europea, en las dos últimas décadas se ha avanzado en la conceptualización y la articulación de estrategias para potenciar la integración y la inclusión. El punto de inflexión para ello lo constituye la COM (2000) 757 a partir de la cual la integración se entiende como “un proceso bidireccional basado en derechos mutuos y obligaciones correspondientes a los ciudadanos de terceros países en situación legal y de la sociedad de acogida, que permite la plena participación de los inmigrantes”. A partir de esta Comunicación se insiste en que la integración debe concebirse desde una perspectiva multidimensional y holística en la que intervienen distintos elementos y agentes.

Esos dos parámetros, bidireccionalidad y perspectiva multidimensional, deben marcar la puesta en marcha de una política de integración holística. La condición fundamental para aplicar de modo adecuado este planteamiento es, por una parte, mejorar la coherencia entre las políticas de inmigración, integración y empleo a todos los niveles y en el conjunto de las disciplinas; y, por otra parte, incluir a los interlocutores sociales, al sector de la investigación, a los proveedores de servicios públicos, a las ONGs y a otros agentes de la sociedad civil, especialmente las personas inmigrantes. En ese sentido, conviene tomar en consideración, entre otras, las aportaciones del grupo de expertos sobre las opiniones de los migrantes en el ámbito de la migración, el asilo y la integración, cuya función es brindar asesoramiento y experiencia sobre políticas en el campo de la migración, el asilo y la integración de los migrantes. Su finalidad es esencialmente involucrar activamente a las personas migrantes, entendiendo por tales

también incluidos los solicitantes de asilo y los refugiados, en el diseño y la implementación de políticas en este campo para hacerlas más efectivas y mejor adaptadas a las necesidades sobre el terreno.

Entre las directrices de la UE, el actual instrumento que constituye la referencia en este ámbito es el Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027, (COM (2020) 758 final de 24 de noviembre de 2020, en adelante Plan de Acción de la UE).

Sin entrar en el debate sobre los límites de la integración y la inclusión, puede entenderse, según la Organización Internacional de Migraciones (OIM, 2019: 107 y 111) que la integración hace referencia al proceso bidireccional de adaptación mutua entre personas migrantes y las sociedades en las que viven, a través del cual las primeras se incorporan a la vida social, económica, cultural y política de la comunidad receptora. En cambio, la inclusión (social) consistiría en el proceso de mejorar la habilidad, las oportunidades y la dignidad de las personas que se encuentran en desventaja, para que puedan participar plenamente en la sociedad. El término de integración es más amplio en la medida en que comprende otras nociones conexas como la inclusión y la cohesión social, pero pueden utilizarse como sinónimos como ocurre en la mencionada disposición.

En el Plan de Acción de la UE se establecen un marco estratégico y medidas prácticas para la integración de nacionales de terceros países que residen legalmente en la Unión en los ámbitos de la educación, el empleo, la asistencia sanitaria y la vivienda. Asimismo, se hace referencia a medidas de seguimiento y al uso de nuevas herramientas digitales, así como iniciativas encaminadas a fomentar la participación de las personas inmigrantes en la sociedad, aumentar las oportunidades para obtener financiación de la Unión, y crear alianzas entre múltiples partes interesadas a distintos niveles de gobernanza. La financiación es uno de los aspectos a los que se hace referencia con especial alusión a instrumentos como el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) y el Fondo Social Europeo plus (FSE+). No puede olvidarse que este último es el principal instrumento de la Unión Europea para invertir en las personas y aplicar el Pilar Europeo de Derechos Sociales, con la finalidad de construir una Europa más social, con mayor cohesión económica, social y territorial y conseguir los objetivos de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030.

En esa misma línea, en un nivel institucional distinto, pero con la misma finalidad de lograr una mayor unidad entre sus miembros ante la creciente diversidad de las sociedades, el Consejo de Europa publicó

la Recomendación CM/Rec (2022)10, adoptada por el Comité de Ministros, sobre políticas multinivel y gobernanza para la integración intercultural (6 de abril de 2022, en la 1431ª reunión de los Delegados de los Ministros).

El objetivo básico de esta recomendación, como el que se persigue con las disposiciones comunitarias, es conseguir una acción común en los ámbitos de la igualdad, la integración social y la gestión de la diversidad. En mi opinión, una de las aportaciones fundamentales de este instrumento es la definición de “integración intercultural” y la concreción de su ámbito de aplicación, objetivos y principios, incluyendo recomendaciones en relación con el enfoque global de la integración y la gobernanza multinivel.

En síntesis, tres elementos son fundamentales para articular la integración. En primer lugar, su concepción como "integración intercultural" que sería el resultado de un conjunto de políticas destinadas a aprovechar el potencial de la diversidad en la sociedad, gestionar sus complejidades y lograr cohesión, estabilidad y prosperidad. Este enfoque busca considerar situaciones sociales, económicas y demográficas, garantizando la igualdad de acceso a oportunidades para que las personas migrantes se integren en los aspectos jurídicos, sociales, económicos y culturales de su país de residencia. Para trabajar este modelo se requiere, como segundo componente, un “enfoque holístico” que coordine políticas a largo plazo en todos los niveles de gobernanza, promoviendo la igualdad, el sentimiento de pertenencia pluralista, la valoración de la diversidad y la creación de confianza social. La “gobernanza multinivel” es el tercero de los factores de este modelo que abarca a los gobiernos central, regional y local, así como a las organizaciones de la sociedad civil. Su articulación puede variar, pero idealmente debería implicar procesos participativos para crear políticas de manera conjunta, cooperación y coordinación entre todas las autoridades y partes interesadas relevantes en áreas de competencia compartida o interés común. Este enfoque permite una gestión más eficaz y adaptativa de la diversidad sociocultural, fomentando la colaboración entre diferentes niveles de gobierno y partes interesadas para abordar los desafíos de la integración de manera integral.

Los principios de esta integración intercultural son garantizar la igualdad, valorar la diversidad, fomentar una interacción significativa, la ciudadanía y la participación activas. Ahora bien, todo ello, como se señala expresamente en el apartado 5 de la recomendación, sin que ninguna de sus disposiciones pretenda afectar “al estatuto jurídico de las personas migrantes y de las personas de origen migrante que residen en el territorio de un Estado miembro ni a las condiciones de entrada legal en dicho territorio”.

Esa matización es fundamental porque establece una disociación entre estatuto jurídico e integración, de manera que el primero no se ve afectado por las políticas en materia de inclusión. En mi opinión, la idea fundamental que desde una interpretación restrictiva podría entenderse que subyace es que la integración intercultural en realidad no incluye al conjunto de la población, sino que para las personas inmigrantes solo afecta a las que están en situación administrativa regular. Esta concepción no es nueva, como se señalaba anteriormente, en el Plan se hace referencia a los nacionales de terceros países que residen legalmente en la Unión. Ahora bien, considero que resultan incompatibles las definiciones, los objetivos, el enfoque y los principios que se señalan para las políticas multinivel y la gobernanza para la integración intercultural con la no afectación al estatuto jurídico de las personas migrantes porque este es el primer escalón (no el único obviamente) en la igualdad en sentido pleno.

El diseño teórico que propone la recomendación, entiendo que necesariamente debe tomar como eje central el potenciar la situación administrativa regular con mecanismos flexibles que incluyan medidas de posible cumplimiento y que aseguren no solo la posibilidad de entrada legal y segura, sino también la permanencia en ese ámbito de regularidad. A partir de ahí es posible articular todas las previsiones que se indican.

Entre los modelos teóricos para la gestión de la diversidad cultural que pueden tomarse en consideración para articular políticas de integración (De Lucas, 2012: 24 y 31-34), la propuesta que la recomendación impulsa podría ubicarse en las bases del modelo pluralista que tiene como característica fundamental fomentar la participación de los inmigrantes en la toma de decisiones y en la gestión del contenido y los límites en la esfera pública en las mismas condiciones que los ciudadanos, de tal forma que se modulen los valores y patrones sociales característicos de la estructura básica de la sociedad de recepción (Solanes, 2018: 77-88), ahora bien, ello depende de su implementación práctica a nivel estatal.

No puede obviarse que, para el modelo intercultural, la convivencia entre los diferentes es la clave, es decir, el reconocimiento y, por este motivo, se promueve la interrelación activa como estrategia de supervivencia, lo que hace posible la regulación de la conflictividad interétnica y la construcción consensuada de la convivencia. El multiculturalismo confiere mayor importancia a la meta de reconocer la diversidad a través de la identificación de la diferencia, mientras que el interculturalismo se orienta a la construcción de mecanismos que permitan la integración (Taylor, 2012).

La interculturalidad, en cuanto modelo, se concibe como proceso permanente, conflictivo y dinámico de relación, comunicación y aprendizaje entre personas y grupos, y se basa en el respeto recíproco y el desarrollo de las potencialidades de los participantes, más allá de sus diferencias sociales y culturales. La idea de conflicto que subyace en el modelo intercultural retoma la dimensión positiva del mismo en cuanto oportunidad de transformación. Esta es una propuesta firme de apertura, diálogo e intercambio de complementariedad mutua.

El enfoque intercultural se basa en tres principios que permiten el reconocimiento: el de ciudadanía, que alude al reconocimiento y la búsqueda de igualdad real y efectiva de derechos y obligaciones; el principio del derecho a la diferencia, que conlleva el respeto a la identidad y derechos de cada uno de los pueblos, grupos étnicos y expresiones socioculturales; y el principio de unidad en la diversidad. Sin embargo, como apunta Kymlicka (2016), no es fácil mantener las propuestas en el ámbito de la integración en esta era del populismo en la que se fomentan, también, argumentos y sentimientos antiinmigrantes, incluso opiniones radicales sobre la integración cívica nacional.

En este contexto en defensa del pluralismo cultural, es necesario tener en cuenta que el valor de la diferencia y su protección específica están supeditadas a la relevancia de las diferencias constitutivas de la identidad y a aquellas compatibles con un orden público o la coexistencia pacífica. Esta sería precisamente la tesis de Habermas (1999: 131) que aboga por proyectar en los sistemas jurídicos una política del reconocimiento que proteja la integridad del individuo, incluso en los contextos de vida que configuran su identidad, llegando a contemplar la necesidad de un modelo alternativo que corrija el sesgo individualista del sistema de los derechos mediante otros puntos de vista normativos por medio de una realización consecuente y consistente. En definitiva, situar el enfoque intercultural en el marco de un Estado de Derecho democrático requiere una aplicación coherente del sistema jurídico de derechos individuales y un ámbito de discusión pública que permita la participación de los sujetos implicados para fijar las restricciones o protecciones jurídicas necesarias.

Para apostar por la integración intercultural, es imprescindible aprender de los errores y de las críticas que pueden hacerse a los modelos generales de integración en el ámbito de la inmigración. Entre ellas, la relativa a que hay modelos que tienden a identificar la pluralidad cultural de las sociedades receptoras con la llegada de población inmigrante, como si con anterioridad fuera homogénea; la relevancia del ámbito cultural, en detrimento de otros; el obviar la ausencia de centros planificadores capaces de diseñar

estrategias de integración coherentes en todos los ámbitos de la realidad; la incorporación de las personas inmigrantes en el marco de un amplio abanico de normas e instituciones prediseñadas sin su participación; la omisión de los efectos potencialmente contradictorios de los procesos y prácticas; la desatención del nivel infraestatal (regional y/o local); y la concepción de la integración como un proceso progresivo y lineal cuando en realidad no tiene por qué tener un fin (Godeanu et al., 2014: 23-24). Todo ello hace que el recurso a uno u otro modelo sea insuficiente y que esa necesidad de enfoque global del que habla la recomendación resulte acuciante. Cada uno de los Estados, dentro de estos parámetros, debe concretar e implementar su política de integración e inclusión según sus necesidades.

3. La política española de integración: planes estratégicos y nacionales

La política española de integración e inclusión viene marcada por las mencionadas directrices que se alinean con las que postula el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (2018) respecto al cual España ha presentado su informe de progreso sobre la aplicación nacional (United Nations Network on Migration, 2022) con una especial referencia al Marco Estratégico. Dicha política, también para la coordinación con el resto de los Estados y la consecución de los objetivos que persigue la integración intercultural, tiene que afrontar desde el prisma jurídico, tres interrogantes: ¿qué, quién y dónde?

Respecto a la primera pregunta, ¿qué es la integración en España, o lo que es lo mismo, qué normativa conlleva? la referencia legislativa es el punto de partida. Desde ese enfoque, la integración alude al igual reconocimiento y ejercicio de derechos atendiendo a las debidas obligaciones y garantías. En ese sentido, hay que reiterar que sin igualdad en los derechos no hay integración posible (De Lucas y Solanes, 2009). Esa es la premisa necesaria, como punto de partida, pero insuficiente. Desde esta perspectiva pueden mencionarse algunas características que deberían definir la integración, entre ellas, la necesidad de combatir la asimetría, la bidireccionalidad y la multidimensionalidad. La asimetría hace referencia a la desigual situación en la que se encuentran cada una de las partes en el proceso de integración. Dicha asimetría supone que los contextos de recepción pueden ser favorables como neutrales o desfavorables, pero subyace un denominador común de desigualdad estructural existente entre la persona inmigrante, por una parte, y la sociedad y el marco institucional por otra. Esa desigualdad es la que se debe combatir con la inclusión.

De ahí la necesidad de favorecer la referencia a la integración “con” las personas inmigrantes y no “de” estas, como si se tratara de una responsabilidad unidireccional que los extranjeros asumen sin que la sociedad de acogida se vea afectada. Por último, la multidimensionalidad apela a la exigencia de tener en cuenta en la política de integración múltiples variables entre las que se incluyen las relaciones intergubernamentales, las redes de actores y la transversalidad, en la medida en que la integración afecta a todos los sectores públicos.

Este enfoque normativo exige concretar al receptor, o lo que es lo mismo, responder a la segunda de las cuestiones que se interroga sobre quién es el sujeto destinatario. Como ocurre en el contexto europeo, las políticas de integración con su enfoque transversal no deben ir dirigidas a unos determinados grupos, puesto que benefician al conjunto de la sociedad. Ahora bien, precisamente por la situación de vulnerabilidad de dichos grupos el impacto de estas políticas va a ser especialmente relevante para ellos.

De hecho, el mencionado Plan de Acción de la UE abarca tanto a las personas migrantes como a los ciudadanos de la Unión Europea de origen migrante. En ese sentido es muy significativo que señale que el reto de la integración y la inclusión es especialmente relevante no solo para los recién llegados, sino, en ocasiones, también para los extranjeros de fuera de la UE que pueden haberse naturalizado y ser ciudadanos. Por eso expresamente utiliza la expresión “ciudadanos de la Unión Europea de origen migrante” que hace referencia a los nacionales de un Estado miembro de la UE que tuvieron la nacionalidad de un tercer Estado y se convirtieron en ciudadanos de la Unión Europea naturalizándose en uno de sus Estados miembros, así como a los ciudadanos de la Unión Europea que son de origen migrante porque sus progenitores nacieron en un tercer país no perteneciente a la UE. Todos ellos disfrutaban de los mismos derechos que el resto de los ciudadanos de la Unión, los cuales figuran en los artículos 20 y 21 del TFUE.

En esa misma línea, en España al hacer referencia a las personas inmigrantes o extranjeras se aglutinan grupos muy variados. Así, por ejemplo, si se consultan datos de referencia como la Encuesta de Población Activa, es habitual considerar como extranjeros a los que tienen nacionalidad extranjera y también al colectivo denominado población “española y doble nacionalidad” (Mahía y Medina, 2022 a: 22), cuando en realidad estos últimos no son extranjeros en cuanto a su estatuto jurídico. Por eso, desde la dimensión jurídica que aquí se prima, se hace referencia al término “extranjero” como lo concreta nuestra normativa de extranjería equiparándolo a la noción de inmigrante en lo relativo a dicho estatuto.

Un tercer aspecto a tener en cuenta es el lugar en el cual se concreta una determinada política y legislación de integración. Se responde así al interrogante de dónde implementar las medidas que contempla una determinada política de integración. Las variables entre un lugar y otro dependen de múltiples factores como, por ejemplo, los elementos del sistema de gobernanza, sus fases, las principales áreas de integración y las poblaciones objetivo (Pasetti et al., 2022). Por eso, en este estudio, se hace referencia exclusivamente a la integración con las personas inmigrantes en España, dentro del marco europeo, a partir del impacto que en ella genera la legislación nacional y su implementación, de la cual se deriva la especial atención a las situaciones administrativas de irregularidad y a los mecanismos articulados para salir de ellas.

No puede obviarse que, además, en España, las competencias en materia de integración en el contexto de la inmigración se dividen entre el gobierno central y las CC. AA., con un papel significativo también de las entidades locales, ya que, estas dos son en la práctica los actores clave responsables en buena parte de la implementación de medidas para la inclusión. El estudio pormenorizado de esos dos ámbitos excede las posibilidades de este trabajo, pero debe ponerse de relieve que son una pieza fundamental para impulsar la gobernanza multinivel.

En ese contexto, la vigente Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (con sus múltiples reformas, conocida como ley de extranjería), constituye la primera norma que hace una referencia expresa a la integración. Aunque la LO 4/2000 ya aludía en su título a la cuestión de la integración en su dimensión social, hasta la LO 2/2009, no se dedicó una parte del articulado a concretar dicha cuestión. Con estas disposiciones, junto al reglamento de desarrollo que se ha modificado en varias ocasiones (Delgado, 2023), se han ido trazando escalones diferentes de derechos atendiendo a la regularidad de la situación administrativa y al empadronamiento.

La propia norma concreta, en sus artículos 1 y 2, que se aplica a los extranjeros que carezcan de la nacionalidad española y que no tengan un régimen jurídico más beneficioso (con especial mención al comunitario). En ese sentido se alude en este trabajo a las personas inmigrantes en España.

Al amparo de esta disposición, y las que la desarrollan, se articularon dos estrategias de ámbito nacional para la integración: el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración de 2007-2010 (PECI I) y el PECI II

para el periodo 2011-2014. Como recuerda el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (FISI, 2022), el primer PECE se diseñó en una época de crecimiento económico e incremento del flujo migratorio, si bien su implementación se vio afectada por la crisis económica y la desaceleración de dicho flujo. Por ello, el II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración de 2011-2014, planificado en un momento de crisis económica, tuvo en cuenta el impacto de esta en la sociedad. Entre sus objetivos estaba el impulso de la convivencia intercultural desde el desarrollo de líneas de actuación, medidas y objetivos específicos en áreas como acogida, empleo y promoción económica, educación, salud, servicios sociales e inclusión y movilidad y desarrollo; y objetivos transversales como convivencia, igualdad de trato y lucha contra la discriminación, infancia, juventud y familia, género y participación y educación cívica.

Estas estrategias se complementaron con el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (PNAIn) de 2013-2016, que intentaba abordar las necesidades sociales de protección contra la pobreza y la exclusión social en la línea de su antecesor del período 2008-2010. La inclusión activa era el pilar central de su estrategia, con objetivos como impulsar la inclusión a través del empleo de las personas en situación de mayor vulnerabilidad; garantizar un sistema de prestaciones para apoyar económicamente a personas con necesidades especiales; y asegurar la prestación de servicios básicos a toda la población.

Una de las principales críticas, respecto a la ausencia de una política de integración eficaz y eficiente, tiene que ver con el hecho de que los mencionados planes de integración no han tenido continuidad, lo cual ha supuesto una pérdida de centralidad de las políticas de integración e inclusión que es necesario revertir. De hecho, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI, 2018) del Consejo de Europa lamentó la ausencia de una política central de integración en España. Aunque el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social pudiera considerarse como sustituto del PECE, no contemplaba las medidas específicas de los anteriores y, por tanto, seguía sin haber continuidad hasta que recientemente se ha propuesto el Marco Estratégico al que se aludirá más adelante.

Las CC. AA., en el contexto descentralizado y multinivel español, junto a las Ciudades Autónomas y a las Administraciones Locales, han desarrollado diferentes planes, programas o actuaciones en materia de inclusión, gestión de la diversidad, igualdad de trato y lucha contra el racismo y la xenofobia para la atención a las personas inmigrantes. Algunas han articulado estas políticas a partir de la referencia que

se concreta en sus respectivos Estatutos de Autonomía, como es el caso de Aragón, Cataluña o Castilla y León.

Otras, como la Comunitat Valenciana han concretado en este ámbito una legislación autonómica. En este caso el Estatuto de Autonomía de esta comunidad, en su artículo 10.3, contempla los derechos y la atención social de las personas inmigrantes con residencia en su territorio como uno de los ámbitos primordiales de actuación de la Generalitat y, en el artículo 59.5 establece que la Generalitat colaborará con el Gobierno de España en lo referente a políticas de inmigración. En ese sentido, se aprobó la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana (DOGV nº 5.911, de 11 de diciembre) y el Decreto 93/2009, de 10 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes (DOGV nº 6056, de 14 de julio). Además, existe la Estratègia Valenciana de Migracions 2021-2026 y se ha creado, para supervisar su seguimiento, el Consejo Valenciano de Migraciones (Decreto 31/2022, de 25 de marzo, del Consell, por el que se crea el Consejo Valenciano de Migraciones, DOGV nº 9311, de 1 de abril).

Por último, están las CC. AA. que no cuentan con ninguna referencia a estas competencias en sus estatutos, ni han desarrollado una legislación específica, aunque sí han llevado a cabo planes de integración como, por ejemplo, la Comunidad de Madrid (CIDALIA, 2020: 8).

A pesar de los mencionados esfuerzos y de la variedad de medidas en el ámbito nacional, el principal obstáculo para la integración a nivel jurídico ha sido tradicionalmente, y sigue siéndolo, la estricta conexión de la política de inmigración con el mercado de trabajo y, por tanto, la exigencia de una situación administrativa regular. Dicho de otro modo, si no hay inclusión posible sin igualdad de derechos y obligaciones, con las debidas garantías, permitir el acceso a la regularidad y combatir la irregularidad sobrevenida debe ser un eje fundamental de la política de integración.

4. El marco estratégico de ciudadanía e inclusión, contra la xenofobia y el racismo

Algunos de los aspectos y medidas que se adoptaron en los mencionados PECIs y la Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia (aprobada por el Consejo de Ministros, 4 de noviembre de 2011), son el punto de partida del ya mencionado Marco Estratégico de ciudadanía e inclusión, contra la xenofobia y el racismo, 2023-2027. La gestación de esta

propuesta comienza en febrero de 2019 y se prolonga hasta junio de 2022 con la fase de consultas públicas.

Ciertamente el impulso que puede suponer para la integración con la población inmigrante es indudable, en el intento de superar los últimos años de abandono. En ese sentido, este Plan se alinea con las políticas en el ámbito europeo y también con la normativa más reciente en materia de discriminación en el contexto español. Entre ellas, la nueva política de cohesión de la UE 2021-2027; el mencionado Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027; los citados Pacto Europeo de Migración y Asilo (2020 y 2024) y el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (2018); la mencionada Recomendación CM/Rec (2022) sobre las políticas y la gobernanza multinivel para una integración intercultural y la Recomendación CM/Rec (2015) 1 sobre integración intercultural del Comité de Ministros del Consejo de Europa; y el Pilar Europeo de Derechos Sociales y el Instrumento de Ratificación de 2021 de la Carta Social Europea (revisada). Asimismo, entre la normativa española se alinea con la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y no discriminación.

Este Marco, como estrategia general de inclusión, pretende asegurar el acceso a un empleo de calidad, la educación, la capacitación profesional, la inclusión social, la igualdad de acceso a la asistencia sanitaria y a otros servicios básicos de las personas solicitantes de protección internacional e inmigrantes como elementos clave para su integración. Además, fomenta la prevención de la xenofobia, el racismo y otras formas conexas de intolerancia que perturban la cohesión social y obstaculizan una vida segura para toda la ciudadanía, la autóctona y la extranjera. Es importante destacar que recoge muchos de los aspectos necesarios para impulsar la integración intercultural.

Esta propuesta, como todas las que se han articulado en materia de integración, es voluntaria, desde la actuación integral, voluntaria y flexible, para inspirar las políticas públicas de las administraciones estatal, autonómica y local, así como las acciones de la sociedad civil y de todos los actores en materia de integración de las personas de origen extranjero con el foco en un modelo intercultural. Esa pauta facultativa marca directrices de acción en la línea de las buenas prácticas que las administraciones pueden obviar sin más, por lo que las motivaciones para seguirlas se reconducen a los incentivos con los que se vinculen y al adecuado diagnóstico acerca de lo que puede implicar la falta de integración (Ministerio de Inclusión, 2023: 9).

La estrategia, como se señalaba anteriormente, en su reto de prevenir el racismo, la xenofobia y la intolerancia asociada, hace referencia a las “personas de origen extranjero” que engloba a personas inmigrantes con nacionalidad extranjera, también personas nacionalizadas en España, pero con origen extranjero, y personas con nacionalidad española, pero con al menos un progenitor extranjero o de origen extranjero. Si bien esta perspectiva amplia puede valorarse como un esfuerzo positivo de ampliar las medidas que se contemplan al mayor espectro posible de la población, en mi opinión, no cabe duda de que también refleja que el origen extranjero persiste como elemento diferenciador a la baja y de exclusión incluso más allá de ese estándar normativo pretendidamente completo que supone la nacionalidad.

El Marco Estratégico se asienta sobre cinco elementos: está dirigido a la población en general; incorpora el concepto de discriminación interseccional; se ocupa de la discriminación racial o étnica; procura abordar el racismo estructural subyacente en España y pretende inspirar la realización de políticas de ciudadanía e inclusión, contra la xenofobia y el racismo, que no dejen a nadie atrás, desde la cogobernanza multinivel y multiactor, con la implicación de las diferentes administraciones estatal, autonómica y local, las organizaciones de la sociedad civil y otros agentes sociales.

Se proponen seis grandes bloques de políticas enmarcados dentro de la perspectiva transversal de derechos humanos, derechos de infancia, la de género y la interseccional (Ministerio de Inclusión, 2023: 121-122). Dichos bloques son: marco jurídico-administrativo; atención humanitaria, protección internacional, protección temporal, apatridia y reintegración; inclusión activa; participación y convivencia; prevención, sensibilización e intervención contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia asociada; y atención y reparación a víctimas del racismo, xenofobia e intolerancia asociada y a víctimas de trata y explotación sexual. Para cada una de estas secciones de políticas se proponen 23 líneas específicas de actuación. Cada una de las líneas de actuación se acompaña de objetivos tácticos, con un total de 45, y propuestas de acción e indicadores de seguimiento.

A los efectos que ahora interesa, para potenciar la integración en su dimensión jurídica requieren especial atención el bloque uno y el enfoque basado en derechos humanos (EBDH). El marco jurídico-administrativo abarca aquellas iniciativas, información y normativas relacionadas con los procesos administrativos de extranjería, nacionalización, y otros procesos. La flexibilidad en el acceso inicial a las autorizaciones de residencia y trabajo es el paso evidente para evitar la irregularidad inicial o sobrevenida propiciando la inmigración segura, ordenada y regular. El mercado de trabajo como eje sobre el que

gravita la política de inmigración e integración exige una correcta gestión del mismo que supere la idea de que las personas inmigrantes solo pueden ser ocupadas en los puestos más precarios.

Al mismo tiempo, el impulso a las vías de regularización, tales como el arraigo, es otro de los mecanismos necesarios para la integración (Delgado, 2023). Este instrumento se desvirtúa si el padrón no funciona correctamente, con arreglo a la legalidad y de manera ágil. En ese sentido, hay que insistir en la conexión que existe entre el empadronamiento y el ejercicio de derechos por parte de las personas inmigrantes, por ejemplo, en el acceso a la educación o a la atención sanitaria.

En el ámbito práctico, persisten impedimentos para poder mantener el empadronamiento continuado y evitar los temidos “huecos” en el empadronamiento histórico de más de 120 días. Este documento es imprescindible para acreditar la permanencia en España que permite solicitar el arraigo. Esto ocurre, por ejemplo, cuando una persona no puede empadronarse porque el titular del contrato subarrenda, pero no quiere empadronar; cuando no se puede renovar el empadronamiento por no disponer de documentación identificativa en vigor, por residir en infraviviendas o directamente por estar en situación de sinhogarismo, por no contar con documentación identificativa del país de origen, etc. Por ello, hay personas inmigrantes en situación administrativa irregular que no consiguen tener un histórico de empadronamiento del tiempo requerido (3 o 2 años, según qué tipo de autorización quieran presentar) y les resulta imposible regularizar su situación, lo que acrecienta su exclusión.

Como se señalaba, en la implementación del Marco, se valora positivamente el enfoque de derechos humanos, derechos de la infancia, la perspectiva de género y la interseccionalidad. Sin embargo, no basta con la mera mención, hay que supervisar la implementación para que la transversalidad no implique que se diluya esa visión plural.

El EBDH identifica un marco institucional y operativo que permite trabajar de forma transversal en las políticas nacionales, influir en los programas económicos y sociales de los países e incorporar indicadores sobre el alcance de los derechos humanos en las estrategias nacionales (Verdiales, 2018: 88). Estos elementos teóricos, a priori, están presentes en la formulación del Marco Estratégico.

El EBDH permite concretar las obligaciones incumplidas desde dos puntos de vista, el del titular obligado y el de los titulares de la responsabilidad, al mismo tiempo que posibilita la detección de las denominadas brechas de capacidad que faciliten la concreción de las acciones ineludibles, a diferencia de lo que ocurre

en el enfoque basado en las necesidades. Se fundamenta en estándares normativos, por tanto, tiene un respaldo legal y jurídico, es decir, es exigible, obligatorio y permite identificar a los titulares de derechos y obligaciones. Además, al participar de las características de los derechos humanos, es irrenunciable, universal, integral, no discriminatorio y promotor del desarrollo humano.

En cambio, el enfoque de necesidades considera que estas son la justificación de la actuación y, por tanto, le basta para cumplir con su finalidad el hecho de alcanzar un resultado que minimice la necesidad de una forma inmediata (García Medina, 2016: 285).

Se integra también la perspectiva de género que analiza y toma en consideración la inequidad, la discriminación y los desequilibrios de poder específicos que sufren las mujeres en todos los ámbitos de la vida, lo cual supone atender a las desigualdades en el acceso y en la realización de los derechos, con especial atención a aquellas que afectan a las mujeres y niñas. Con ello, lo que se consigue es ir más allá de los efectos inicialmente visibles e inmediatos en el caso de vulneraciones de derechos o problemas concretos, para identificar y abordar las causas estructurales que las provocan (Masferrer, Orenge y Palacios, 2018).

En este contexto que considera el género un elemento central, el Marco Estratégico aporta una definición básica de discriminación interseccional que enfatiza la idea de que esta necesita un abordaje especial, puesto que, va más allá de la mera suma de discriminaciones (Ministerio de Inclusión, 2023: 120). Para potenciar la integración es obvio que hay que combatir las discriminaciones en todas sus formas, pero no entendidas de manera segmentada y afrontadas de forma individual, sino tomando en consideración que lo relevante para entender su verdadero alcance es la confluencia simultánea de varios motivos de discriminación.

En mi opinión, una política de integración intercultural debe, también, ahondar en la idea de interseccionalidad, puesto que, esa perspectiva basa la apreciación de la desigualdad en la identificación de los prejuicios derivados de la concurrencia de dos o más causas de discriminación (y no en la confrontación de situaciones), y permite superar una concepción de la igualdad de trato fundada en un test de comparación, para proponer una concepción de la igualdad de trato basada en un test de perjuicio, que si se utiliza de modo adecuado puede mejorar significativamente la aplicación práctica de la igualdad de trato (Lousada, 2017: 33).

5. Gobernanza multinivel y participativa

Otro de los puntos fuertes del Marco Estratégico, en mi opinión, es el de alinearse con las directrices europeas y apostar por la gobernanza participativa y multinivel tanto en el diseño, como en la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación. En general, la necesidad de trabajar en una gobernanza multinivel en el ámbito de la política de inmigración y asilo, y dentro de ella en la de integración e inclusión, es una cuestión pendiente y reiterada, tanto a nivel europeo como nacional, en la gestión de la movilidad.

La gobernanza de la migración, tal como mantiene la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2019: 103-104) hace referencia a los marcos conjuntos de normas jurídicas, leyes, reglamentos, políticas y tradiciones, así como de estructuras organizativas (subnacionales, nacionales, regionales e internacionales), y procesos pertinentes que regulan y determinan la actuación de los Estados en respuesta a la migración en todas sus formas, abordando los derechos y obligaciones y fomentando la cooperación internacional. En el ámbito de las migraciones internacionales, la gobernanza toma en consideración también las diversas formas, como políticas y programas nacionales, debates y acuerdos entre Estados, foros multilaterales, procesos consultivos, y actividades de organizaciones internacionales.

La eficacia de la gobernanza de la migración exige el cumplimiento de las disposiciones internacionales que permiten defender los derechos de las personas migrantes. Desde esa perspectiva pueden formularse políticas contrastadas y aplicar enfoques de gobierno integrados. La colaboración con asociados para abordar la migración y cuestiones relacionadas es esencial. Aunque los Estados son los principales actores en la gestión de la migración a nivel nacional e internacional, la participación de otros interlocutores, como ciudadanos, migrantes, organizaciones internacionales, sector privado, sindicatos, ONG, organizaciones comunitarias, e instituciones religiosas y académicas, es crucial (OIM, Marco de Gobernanza sobre la Migración 2015, documento C/106/40, párrs. 4 y 6).

La citada recomendación de 2022 del Comité de Ministros del Consejo de Europa considera la gobernanza multinivel de la integración intercultural como uno de los elementos indispensables de la política de integración e inclusión. Por eso, señala que es necesario que los Estados miembros adopten una gobernanza multinivel que sea coherente, coordinada, eficiente y efectiva en todas las fases del proceso de formulación de políticas, desde la evaluación de necesidades hasta la concepción, aplicación

y evaluación del impacto de las políticas pertinentes en cada nivel, con especial consideración al local. En este contexto la coordinación que se quiere potenciar entre los Estados conlleva diferentes exigencias. En primer lugar, la necesidad de alinear las necesidades y objetivos estratégicos para garantizar la coherencia de las políticas. Esto implica facilitar la puesta en común de conocimientos y recursos, fomentar el intercambio de buenas prácticas y promover el aprendizaje mutuo en todos los niveles de gobierno.

Este enfoque holístico o integral debe ser inclusivo, involucrando a todas las áreas políticas y reconociendo las competencias y responsabilidades específicas de cada nivel gubernamental. La colaboración efectiva entre estos niveles es esencial para el éxito de la gobernanza multinivel.

En el ámbito de la integración intercultural destaca la necesidad de desarrollar estructuras de gobernanza que faciliten el diálogo político. Estas estructuras deben propiciar la creación de una estrategia común a largo plazo entre los distintos niveles de la administración. Asimismo, es crucial establecer instrumentos y marcos de coordinación y consulta de políticas para garantizar la coherencia, la colaboración y la comunicación efectiva de objetivos en el ámbito de la integración intercultural.

La gobernanza multinivel se basa en buena medida en la articulación de redes horizontales entre Estados, regiones y autoridades locales como herramientas cruciales para el intercambio de buenas prácticas y la innovación política. Es imprescindible incluir al sector privado y la sociedad civil en estos intercambios para una colaboración más amplia y efectiva.

Otro componente esencial de una gobernanza integral es la participación activa de representantes de personas migrantes y de origen migrante como ha hecho, por ejemplo, España en el FISI. Esto incluye a aquellos con diversos orígenes socioculturales, quienes deben participar sistemáticamente en todos los niveles, incluso en estructuras articulares para elaborar estrategias interculturales. Se aboga por la creación de espacios de consulta e intercambio donde la sociedad civil pueda reunirse. Estos espacios deben servir como foros para debatir, identificar retos, compartir logros y abordar necesidades en relación con la aplicación del modelo de integración intercultural. Para lograr una adopción efectiva de estos principios y metodologías, se exige fomentar el desarrollo de una política de formación continua y apoyo específico también para los profesionales. Con ello es posible contribuir a la apropiación efectiva de los principios fundamentales de la integración intercultural en todos los niveles de la administración.

En España, con los planes anteriores, la coordinación entre los distintos niveles gubernamentales se estructuraba mediante dos mecanismos principales. Por un lado, estaba el Consejo Superior de Política Migratoria, que contaba con representación del Estado, las CC. AA. y los municipios. Su finalidad radicaba en asegurar una coordinación efectiva de las acciones entre las administraciones públicas con competencias en la integración de los inmigrantes. Por otro lado, existía el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, concebido como un espacio de diálogo y participación ciudadana. A pesar de estas estructuras, la gestión de la inmigración se veía fuertemente influenciada por el mapa competencial autonómico, siendo las CC. AA. las responsables de diseñar los planes de integración para los inmigrantes (FISI, 2022: 50).

Desde los planes de integración nacionales ya mencionados, la gobernanza de la integración a nivel regional es una realidad heterogénea marcada por las diferencias entre las CC. AA. Su calidad es diferente en función del contexto y del aspecto de la gobernanza que se examine. Los modelos más avanzados se caracterizan por tener estrategias o planes de integración específicos que suelen ir acompañados de un aparato institucional y un conjunto de recursos específicos.

Así lo constatan Pasetti y Cumela (2022: 26) tras el análisis de seis casos de los que se desprenden diferentes aspectos, que se pueden sintetizar en tres, y que la implementación del Marco Estratégico debe tomar en consideración. En primer lugar, se constata que en la política de integración el aspecto más desarrollado es el de los recursos, especialmente de tipo económico, a través de los cuales las regiones articulan sus propias políticas y las acciones de las administraciones locales y las ONG. La red de actores implicados en la gobernanza, en segundo lugar, suele tomar forma y articularse internamente en el organigrama del gobierno autonómico, más que hacia el exterior. Por último, existe poca relación entre las diferentes CC. AA. y también con el asociacionismo migrante, lo cual supone en la práctica que la gobernanza de la integración se define sin tener en consideración el punto de vista directo de la población a la que se dirige.

El Real Decreto 48/2024, de 16 de enero, ha creado la Comisión Interministerial de Inmigración y establece su composición y funcionamiento. Dicha Comisión podrá convocar a las reuniones a otros órganos superiores y directivos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos, o a representantes de otras administraciones públicas, que participarán con voz, pero sin voto. Igualmente, la citada Comisión Interministerial podrá acordar la creación de grupos de trabajo, con la

composición y régimen de funcionamiento que se acuerde, intentando que no se produzcan solapamientos con otros órganos preexistentes. En su primera reunión el 30 de enero de 2024, se centró en la gestión de la inmigración irregular, con especial atención a la situación de Canarias, sin ninguna alusión a la integración.

Un segundo aspecto que constituye un punto crítico hace referencia a la falta de un enfoque basado en la evidencia empírica para la formulación de las políticas de inmigración en general y de integración en particular. En los diferentes ámbitos, las carencias más significativas se observan en el área de vivienda y trabajo, debido a la escasez de medidas que se ajusten a las necesidades de la población migrada lo cual se suma a los problemas estructurales. Por eso es fundamental articular las diferentes medidas de los instrumentos de las políticas de integración a partir de los datos que sí se conocen sobre ámbitos prioritarios como, por ejemplo, la discriminación o las dificultades en la integración que sufren los hijos de los inmigrantes en el mercado laboral, la integración de los estudiantes extranjeros en el sistema educativo español o la integración de los jóvenes descendientes de personas inmigrantes.

En el mercado laboral se constata que la existencia de discriminación hacia unos colectivos y el grado varía según el momento y la situación. Se puede afirmar que existe discriminación hacia los hijos de inmigrantes en relación con los hijos de españoles en el mercado laboral español y que esta se da en cualquier empleo en diferentes magnitudes, pero también que hay una especie de discriminación inversa o positiva, en determinados empleos tecnológicos o del tercer sector, en los que se valora “el capital étnico” del “colectivo” (Aparicio y Rodríguez, 2022: 42-43). Es patente la notable falta de integración laboral de la población extranjera en las distintas dimensiones como actividad, empleo, condiciones laborales, desempleo y rentas salariales. Además, existe una penalización adicional por razón de género en materia de integración para las extranjeras tanto si se las compara con los extranjeros como si se contrasta su realidad laboral con las españolas (Mahía y Medina 2022 a: 67).

Por lo que se refiere a la integración de los estudiantes extranjeros en el sistema educativo en diversas etapas (previo a su ingreso, durante su permanencia y tras su salida), los datos confirman la existencia de desafíos en el acceso de los extranjeros al sistema educativo, especialmente en las fases más avanzadas.

Así, por ejemplo, se observa una segregación escolar entre el sector público y privado según la nacionalidad. Una vez dentro del sistema educativo, los datos confirman un rendimiento académico

inferior en los extranjeros en comparación con los nativos. Además, se evidencia que los extranjeros experimentan una menor sensación de aceptación y valoración por parte de sus compañeros y profesores en comparación con los nativos. Como consecuencia de todo ello, al finalizar su trayectoria educativa, los extranjeros alcanzan niveles de formación significativamente inferiores a los de los nativos. Aunque se han registrado mejoras en los últimos años, es crucial acelerar estos avances para garantizar que los estudiantes extranjeros tengan igualdad de condiciones y oportunidades en su desarrollo educativo en comparación con sus pares nativos (Mahía y Medina, 2022 b: 79-82).

La ausencia de unas políticas de integración e inclusión fuertes, coordinadas y mantenidas en el tiempo puede tener múltiples consecuencias. La mayoría de ellas ya han sido enunciadas en los planes de integración mencionados, pero a pesar de las medidas articuladas persisten y se incorporan otros retos que una gobernanza en el ámbito de las políticas de integración no puede eludir, tales como el riesgo de la estratificación por orígenes que afecta a los jóvenes descendientes de personas inmigrantes (Pernas, Román y Arquero, 2023: 84).

Un tercer aspecto relevante en la gobernanza multinivel y participativa de las políticas de integración es el contexto de creciente politización de la inmigración y proliferación del discurso racista y xenófobo, ante el cual es imprescindible el incremento de herramientas institucionales dedicadas a la lucha contra la discriminación de la población migrada especialmente en ámbitos hasta ahora desatendidos como las redes sociales (Pérez, Tsesis y Skrzyczak, 2023).

El Marco Estratégico, que en España constituye ahora el documento de referencia para concretar las políticas de integración e inclusión, señala que la gobernanza implica la coordinación y aportación de diversos actores que desempeñan un papel relevante en el desarrollo de políticas de integración e inclusión de la población de origen extranjero, y la prevención del racismo y la xenofobia y otras formas de intolerancia, cada uno en el marco de sus responsabilidades y competencias, al amparo de las competencias del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. El Comité de Seguimiento y Evaluación del Marco Estratégico es el encargado de analizar o valorar los informes de seguimiento anuales, así como los informes de evaluación producidos durante y al finalizar el período de vigencia del Marco Estratégico y de realizar propuestas de mejora o recomendaciones anuales (Ministerio de Inclusión, 2023: 128-129).

Durante la implementación del Marco Estratégico, en mi opinión, es necesario mejorar la cooperación multinivel en general en materia migratoria, pero muy especialmente en las políticas de integración e inclusión. La falta de un diálogo estructurado y permanente, tanto a nivel político como técnico, entre las distintas administraciones implicadas que constituye una de las principales debilidades del sistema de gobernanza migratorio español (Pinyol y Pérez, 2022: 27) se acentúa en materia de integración, puesto que, muchas de las medidas directamente conectadas con políticas inclusivas dependen de las competencias transferidas a las CC. AA. Por ello, es imprescindible, además de evitar que la política migratoria sea un tema de confrontación política permanente, potenciar que todos los niveles de gobernanza (europeo, nacional, macrorregional, transfronterizo, regional y local) se impliquen en el diseño y la ejecución de las estrategias de integración, tal como propone el Plan de Acción de la UE, con la finalidad de maximizar la eficacia de las actuaciones.

6. A modo de conclusión: cuestiones pendientes en la integración como proceso

La integración y la inclusión, como se ha evidenciado, son un proceso en permanente construcción que exige la implicación y la adaptación de todos los agentes. Por eso, desde el marco europeo que constituye el objetivo de la integración intercultural, las estrategias que adopten los Estados para conseguir mayores niveles de igualdad deben abarcar todas las etapas y fases del proceso de integración: las medidas previas a la partida, la recepción y la integración temprana, la integración a largo plazo, y la construcción de sociedades inclusivas y cohesionadas. Para ello es necesario atender a las distintas situaciones de las poblaciones migrantes en los diferentes Estados miembros y, a partir de ahí, aplicar los principios y valores fundamentales del Plan de Acción de la UE sobre integración e inclusión y las directrices del Consejo de Europa.

La integración exige apoyo en todas las etapas del proceso. En ese sentido el mencionado Plan de Acción insiste en que la intervención temprana y la inversión a largo plazo son dos factores determinantes para la integración satisfactoria de las personas migrantes, incluso antes de que lleguen a la UE. Por eso, se incentiva el que se lleve a cabo un apoyo por parte de los Estados con medidas de integración previas a la partida, como cursos de formación o de orientación, que se vinculen con medidas posteriores a la llegada. El ejemplo que se considera paradigmático en este caso es el que concreta la Recomendación de la Comisión sobre las vías legales para obtener protección en la UE (C (2020) 6467 final) relativo a los

modelos de patrocinio comunitario que pueden permitir una integración más rápida y eficiente de los refugiados.

No puede considerarse que existe un plazo para la integración o que esta termina una vez transcurrido un tiempo concreto, sino que más bien se trata de un *work in progress*. Por eso las políticas generales, y con ellas el marco financiero plurianual, son esenciales para apoyar la inclusión en curso y la participación significativa. Entre las posibles actuaciones en favor de la integración y la inclusión efectivas en todos los ámbitos sectoriales, considero que en la integración intercultural y holística es esencial forjar alianzas sólidas para que el proceso de integración sea más efectivo. La Comisión Europea, a través del Plan, asume la responsabilidad de tratar de empoderar y capacitar a todos los actores para que contribuyan a este proceso, para lo cual desarrollará alianzas de múltiples interesados sólidas y a largo plazo en distintos niveles de gobernanza, a partir de ejemplos de cooperación de éxito, como la Asociación sobre la Inclusión de los Migrantes y Refugiados en el marco de la Agenda Urbana para la UE o la Asociación Europea para la Integración con los Interlocutores Sociales y Económicos.

El continuo desarrollo y mejora de las políticas de integración, exige un seguimiento que esté basado en datos fiables y en el impacto de las medidas previstas para ser eficientes. Desde 2010 existen indicadores de la UE relativos a la integración de los migrantes que son ineludibles. Entre ellos los que publica regularmente Eurostat, los que ha aportado la Comisión en cooperación con la OCDE para comparar los resultados de la integración de los migrantes y de sus hijos (OCDE/EU 2018) y los que se desprenden de las encuestas sobre las minorías y la discriminación de la Unión Europea (EU-MIDIS), en esferas de la integración vinculadas al proceso bidireccional, tales como la discriminación (FRA, 2017, a y b; 2018 y 2019) y la participación (FRA, 2017 c).

Los datos precisos y comparables sobre la dimensión y la naturaleza de la discriminación que sufren las personas inmigrantes son imprescindibles para la eficacia de las políticas a largo plazo. Por ello, hay que seguir insistiendo en la necesidad de aplicar los indicadores que la UE proporciona, que pueden facilitar la elaboración de políticas de integración efectivas y basadas en datos. Además, la comparación entre los diferentes Estados puede facilitar el aprendizaje mutuo.

Precisamente en España, aunque se haya hecho algún seguimiento de las políticas de integración, no se han usado la totalidad de los indicadores de la UE. Como se ha señalado, comienza a haber estudios que

presentan una radiografía fiable en diferentes ámbitos de la política de integración, pero todavía puede afirmarse que existen limitaciones respecto a los datos a nivel no solo estatal sino también autonómico y local.

El Marco Estratégico ofrece una nueva oportunidad de alinear la política española de integración con los mecanismos de control y seguimiento de los estándares europeos. Los procedimientos rigurosos de seguimiento permitirían aumentar la eficacia de las medidas a la hora de abordar los retos de integración (Pasetti y Cumela, 2022: 26). Inicialmente en el Marco se contempla un seguimiento anual y un proceso de evaluación intermedio y final. El Comité de seguimiento y evaluación realizará el seguimiento anual. Durante la vigencia del marco se podrá ampliar la selección incorporando otros indicadores pertinentes que puedan construirse de forma periódica gracias a la puesta a disposición de nuevas fuentes de información de calidad contrastada.

En el anexo 1 del Marco se concreta una primera propuesta de los indicadores periódicos que se propone recoger para realizar el seguimiento de las acciones públicas en el ámbito de la integración y la lucha contra el racismo y la xenofobia, y su impacto. Expresamente se alude a los de Eurostat y la European Labour Force Survey, además se introduce otros para el Programa de Atención Humanitaria, en el ámbito de la irregularidad y la participación electoral.

De la concreción que se hace en la tabla de indicadores para el sistema de seguimiento, desde el esquema de las diferentes líneas de actuación, considero que reviste especial importancia el alcance de la línea de actuación 1 (Ministerio de Inclusión, 2023: 141-142) relativa a los procesos administrativos de extranjería, irregularidad, residencia regular y nacionalidad tanto en las propuestas de acción en el nivel estatal como en las del nivel autonómico y local. En dicha línea el objetivo táctico 1.1. es reducir el número de personas en irregularidad administrativa en España, el 1.2. reducir los plazos medios de las resoluciones administrativas de extranjería y nacionalidad y el 1.3. reducir la brecha digital de los extranjeros para posibilitar un acceso equitativo a los servicios públicos.

Las propuestas de acción en el nivel estatal se concretan en procesos específicos abreviados de regularización de personas extranjeras que participen en programas de inclusión socio-laboral que conlleven procesos de contratación, especialmente para mujeres; descentralización de los expedientes de las unidades provinciales sobre temas de extranjería; y digitalización de los trámites administrativos,

conservando los trámites presenciales para no incrementar la brecha digital. En las propuestas de acción en el nivel autonómico y/o local se mantienen las exigencias de los procesos específicos abreviados de regularización y la digitalización de los trámites administrativos, y se añaden otras como la incorporación de mecanismos de control de la reagrupación familiar en los casos en los que la mujer sea víctima de violencia de género, consultas sociales para recabar propuestas de mejora de los servicios públicos (autonómicos/locales) y programas de alfabetización digital para desarrollar capacidades y habilidades digitales de las personas de origen extranjero, especialmente dirigidos a mujeres, con mayor brecha digital (Ministerio de Inclusión, 2023: 162).

Una política de integración que afiance su dimensión jurídica, como se ha señalado, por una parte, debe impulsar la posibilidad de acceso y permanencia en situación administrativa regular; y por otra, ha de retomar las iniciativas de los planes anteriores para consolidar una estrategia de carácter inclusivo.

Las recientes reformas incorporadas al reglamento de extranjería pueden valorarse positivamente para impulsar la integración y avanzar en la cobertura legal de las personas inmigrantes en España, pero son insuficientes, ya que no abordan cuestiones que son esenciales. En este sentido, las reformas llevadas a cabo facilitan que las personas inmigrantes accedan a puestos de trabajo caracterizados por su precariedad, por lo que se está fomentando esta entre la población desplazada. Sería deseable que existieran otras vías para orientar la movilidad a favor de una migración segura, ordenada y regular como, por ejemplo, los visados de búsqueda de empleo, que incluso podrían posibilitar a las personas en situación de estancia acceder al mercado laboral sin la necesidad de retornar a su país de origen o esperar a cumplir los requisitos de algún supuesto de arraigo. Quizás la ya anunciada nueva reforma del reglamento incorpore alguno de estos u otros mecanismos que permitan una mayor flexibilidad.

Igualmente, queda pendiente la articulación de mecanismos de denuncia segura que posibiliten a las personas inmigrantes en situación irregular denunciar cuando han sido víctimas de un delito sin temor a las consecuencias que de dicho acto se puedan derivar debido a su situación.

El mencionado objetivo táctico 1.3. de la línea de actuación 1, relativo a la necesidad de reducir la brecha digital de los extranjeros para posibilitar un acceso equitativo a los servicios públicos constituye otro de los puntos focales en la integración para las personas inmigrantes en la medida en que se conecta con su estatuto jurídico y el ejercicio de sus derechos. Dicho objetivo se relaciona con la línea de actuación 11

sobre otras políticas estructurales de inclusión (Ministerio de Inclusión, 2023: 154) para la cual todavía no se han articulado indicadores, pero sí posibles acciones que considero de especial interés porque enfatizan aspectos que, en mi opinión, han pasado desapercibidos o han sido poco atendidos en las políticas de integración hasta el momento.

El objetivo táctico 11.1. señala la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a las TICs, reducir la brecha digital y prevenir la discriminación en el desarrollo de la Inteligencia Artificial (IA); y el 11.2. la de favorecer una política fiscal inclusiva y garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a las cuentas básicas del sistema bancario con el objetivo de evitar la exclusión del sistema social y económico (Ministerio de Inclusión, 2023: 171).

La situación de vulnerabilidad en la que pueden encontrarse algunas personas inmigrantes se ve agravada ante la brecha digital en un mundo cada vez más digitalizado. Se han destacado como factores determinantes de dicha brecha la situación administrativa, la barrera del idioma o la falta de acceso a herramientas digitales (SJM, 2023). Las situaciones de vulnerabilidad hacen más proclive la dificultad de tener a disposición un dispositivo electrónico con conexión a internet y los terminales móviles no son suficientes para realizar determinados trámites para los cuales se requieren equipos informáticos completos a los que es más difícil acceder (Domínguez y Tejeda, 2018).

Esta brecha digital en el caso de la población inmigrante, además, dificulta o impide su comunicación con las administraciones públicas y la realización de trámites requeridos por estas por su condición de persona desplazada. Si el empleo de herramientas telemáticas para llevar a cabo estas tareas era una de las opciones previstas como alternativas a la interacción presencial, se está convirtiendo en la única en algunos casos, como muestra el hecho de que en ocasiones se deba pedir cita previa por teléfono o por internet sin posibilidad de hacerlo de otra forma.

La administración electrónica es un foco de problemas que alejan aún más a las personas ya de por sí distanciadas por la exclusión social. La dificultad de encontrar citas presenciales para el desarrollo de distintos trámites administrativos es aún mayor para las personas en situación irregular. Por eso, es fundamental que las Administraciones Públicas amplíen la disponibilidad de citas presenciales, especialmente para dichas personas, porque son las que tienen más inconvenientes para resolver su situación con la Administración al carecer de identidad digital (certificado electrónico principalmente).

En ese sentido, es exigible que las Administraciones cumplan con la Recomendaciones 7 y 9 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de diciembre de 2022, sobre la brecha digital: diferencias sociales como consecuencia de la digitalización (2022/2810, RSP) (SJM, 2023: 22).

Igualmente, la brecha digital supone una traba para buscar empleo e implica un serio riesgo de ser objeto de desinformación ante la falta de alfabetización digital, lo cual ahonda en la inseguridad de personas que se hallan en mayor riesgo de ser víctimas de fraudes o estafas electrónicas. Todo lo referido no hace más que enfatizar que las comunidades con problemas para su plena inclusión social son muy sensibles a los obstáculos inherentes a un escenario digital que a menudo desconocen. Esta brecha es un reflejo de la fractura social en el mundo digital y un factor que incrementa las desigualdades (EAPN, 2022).

De ahí, la importancia de las propuestas de acción a todos los niveles administrativos, algunas de las cuales se recogen en el Marco Estratégico. Así, por ejemplo, en el ámbito tanto estatal como autonómico y local es imprescindible implementar programas de apoyo para el acceso a dispositivos tecnológicos en el contexto educativo dirigidos a familias vulnerables; campañas de información y formación para el conocimiento y uso adecuado de plataformas digitales de la Administración que permitan realizar trámites administrativos, gestión de prestaciones, acceso a servicios sanitarios, educativos, actividades deportivas, ocio, etc.; el diagnóstico de acceso a cuentas de pago y productos financieros básicos, y otros servicios bancarios para las personas de origen extranjero y el establecimiento de mecanismos de cooperación con operadores del sistema bancario para establecer servicios de información sobre el acceso a dichas cuentas de pago, productos financieros y otros servicios bancarios; y políticas fiscales desde una perspectiva intercultural que tengan en cuenta las realidades de las diferentes situaciones de la población (Ministerio de Inclusión, 2023: 171).

La integración como continuo proceso debe ir más allá de la exigencia de adaptación para dar cabida a un estatuto jurídico, también político y social, que haga posible construir comunidades cohesionadas e interrelacionadas en las que ejercer los derechos, asumir los deberes y hacer realidad las oportunidades. La inclusión es imprescindible para el fortalecimiento de la democracia desde el compromiso compartido hacia la comunidad política que permite una unidad sin uniformidad cultural. En la base de esta propuesta, subyace la idea de que la articulación de estrategias por la igualdad, como las políticas de integración intercultural, son un potente nivelador de la convivencia pacífica y un requisito ineludible de la justicia social.

7. Referencias bibliográficas

APARICIO, Rosa y RODRÍGUEZ, Diego (2022), *Aproximación Empírica a la Discriminación de los Hijos de Inmigrantes en el Mercado Laboral*, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y OBERAXE, Madrid.

CDADI Comité Director sobre la Lucha contra la Discriminación, la Diversidad y la Inclusión (2023), *Marco Modelo para una Estrategia de Integración Intercultural a Escala Nacional. Estrategias de integración intercultural: gestionar la diversidad como una oportunidad*, Consejo de Europa, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Madrid.

CIDALIA Consultoría en diversidad (2020), *Inclusión, gestión de la diversidad y lucha contra el racismo y la xenofobia: actuaciones de las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales*, OBERAXE, Madrid.

DE LUCAS, Javier (2012), “Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento. Un análisis crítico de las condiciones de las políticas europeas de integración ante la inmigración”, en VV. AA., *Inmigración e integración en la UE. Dos retos para el siglo XXI*, Eurobask, Bilbao, pp. 11-92.

DE LUCAS, Javier y SOLANES, Ángeles (2009), *La igualdad en los derechos: claves de la integración*, Dykinson, Madrid.

DELGADO, Arcadio (2023), “Recientes modificaciones efectuadas en el reglamento de la ley orgánica de extranjería y otras modificaciones en materia de extranjería”, *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, núm. 34, pp. 237-255.

DOMÍNGUEZ, Gloria y TEJEDA, María (2018), *Brechas. Impacto de las brechas digitales en la población extranjera*, ACCEM,

<https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/Brechas.pdf>, (consultado el 30 de noviembre de 2023).

EAPN European Anti Poverty Network (2022), *El Estado de la Pobreza. Seguimiento de los indicadores de la Agenda UE 20230 2015-2022*,

https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/13_Informe_AROPE_2023_completo.pdf, (consultado el 6 de diciembre de 2023).

ECRI Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (2018): *Informe de la ECRI sobre España (quinto ciclo de supervisión)*. Consejo de Europa. <https://rm.coe.int/fifth-report-on-spain-spanish-translation-/16808b56cb>, (consultado el 4 de diciembre de 2023).

FISI Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2022), *Dictamen sobre el borrador del Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión, contra la xenofobia y el Racismo (2023/2027). Borrador de Dictamen para enmiendas. Borrador elaborado por Fundación Cepaim como presidencia de la Comisión de Políticas de Integración, convivencia y cohesión social en base a las aportaciones recibidas en plazo desde las vocalías UGT, ACCEM, CEAR y Fundación CEPAIM*, FISI, Madrid.

FRA European Union Agency for Fundamental Rights (2017 a), *EU-MIDIS II Main results*, <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/second-european-union-minorities-and-discrimination-survey-main-results>, (consultado el 10 de noviembre de 2023).

- FRA European Union Agency for Fundamental Rights (2017 b), *EU-MIDIS II Muslims – Selected findings*, <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/second-european-union-minorities-and-discrimination-survey-muslims-selected>, (consultado el 10 de noviembre de 2023).
- FRA European Union Agency for Fundamental Rights (2017 c), *Together in the EU – Promoting the participation of migrants and their descendants*, <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/together-eu-promoting-participation-migrants-and-their-descendants>, (consultado el 12 de noviembre de 2023).
- FRA European Union Agency for Fundamental Rights (2018), *EU-MIDIS II Being Black in the EU*, <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/being-black-eu>, (consultado el 13 de noviembre de 2023).
- FRA European Union Agency for Fundamental Rights (2019), *EU-MIDIS II Migrant women - Selected findings*, <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/second-european-union-minorities-and-discrimination-survey-migrant-women-selected>, (consultado el 14 de noviembre de 2023).
- GARCÍA MEDINA, Javier (2016), “La trata de seres humanos desde un enfoque basado en derechos humanos”, en PANDO, María de la Paz, MUÑOZ, Alicia y GARRIDO, Pedro (coords.): *Pasado y presente de los derechos humanos: mirando al futuro*. Madrid, Los libros de la Catarata, Madrid, pp. 282-295.
- GODENAU, Dirk et al. (2014), *La integración de los inmigrantes en España: una propuesta de medición a escala regional*, Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración núm. 30, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid.
- HABERMAS, Jürgen (1999), *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Paidós, Barcelona.
- KYMLICKA, Will (2016), “Defending diversity in an era of populism: multiculturalism and interculturalism compared”, in MEER, Nasar, MODOOD, Tariq and ZAPATA-BARRERO, Ricard (eds.), *Interculturalism and multiculturalism: debating the dividing lines*, Edinburgh University Press, Edinburgh, pp. 158-177.
- LOUSADA, José Fernando (2017), “Discriminación múltiple: el estado de la cuestión y algunas reflexiones”, *Aequalitas: revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, núm. 41, pp. 29-40.
- MAHÍA, Ramón y MEDINA, Eva (2022 a), *Informe sobre la integración de la población extranjera en el mercado laboral español*, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y OBERAXE, Madrid.
- MAHÍA, Ramón y MEDINA, Eva (2022 b), *Informe sobre la integración de los estudiantes extranjeros en el sistema educativo español*, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y OBERAXE, Madrid.
- MASFERRER, Marcel, ORENGA, June y PALACIOS, Anna (2018), *La aplicación del Enfoque de Género y Basado en los Derechos Humanos (EG y BDH) en la cooperación para el desarrollo. Guía práctica*, Institut de Drets Humans de Catalunya, Barcelona.
- MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (2023), *Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión, contra el Racismo y la Xenofobia (2023-2027)*, Observatorio Español del Racismo y la xenofobia, Madrid.

- MORA, Albert (dir.) (2018), *Informe jurídico-social sobre la situación de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana*, Instituto de Derechos Humanos de la Universitat de València y Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Públiques Inclusives de la Generalitat Valenciana, Valencia.
- OCDE/UE (2018), *Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration*, <https://www.oecd.org/els/mig/Main-Indicators-of-Immigrant-Integration.pdf>, (consultado el 20 de diciembre de 2023).
- OIM Organización Internacional para las Migraciones (2019), *Glosario de la OIM sobre Migración, Derecho Internacional sobre Migración*, núm. 34, Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra. OPI Observatorio Permanente de la Inmigración (2023), *Flujo de autorizaciones de residencia concedidas a extranjeros. Año 2022*, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y Observatorio Permanente de la Inmigración, Madrid.
- PASETTI, Francesco et al. (2022), *Migrant Integration governance and outcomes in 25 EU regions: the MIPEX-R comparative analysis*. REGIN, CIDOB-MPG, https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/project_papers/regin/migrant_integration_governance_and_outcomes_in_25_eu_regions_the_mipex_r_comparative_analysis, (consultado el 17 de diciembre de 2023).
- PASETTI, Francesco y CUMELLA, Carlota (2022), “MIPEX-R: la gobernanza de la integración en seis regiones españolas”, *CIDOB briefings*, núm. 37, Barcelona.
- PAREKH, Bhikhu (2005), *Repensando el multiculturalismo. Diversidad cultural y teoría política*, Istmo, Madrid.
- PÉREZ, Óscar, TSESIS, Alexander and SKRZYPCZAK, Jędrzej (eds.) (2023), *Minorities, Free Speech and the Internet*, Routledge Studies in Human Rights, Abingdon, Oxon, New York.
- PERNAS, Begoña, ROMÁN, Marta y ARQUERO, Mercedes (2023), *Jóvenes descendientes de Inmigrantes en España. Estudio cualitativo sobre la identidad, la integración y el racismo percibido por los jóvenes cuyos padres emigraron*, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y OBERAXE, Madrid.
- PINYOL, Gemma y PÉREZ, Marta (2022), *La inmigración en España hoy. Reflexiones más allá de la pandemia*, Documento de trabajo núm. 213, Fundación Alternativas y Fundación FundiPAX-Iniciativas para la paz, <https://fundacionalternativas.org/publicaciones/la-inmigracion-en-espana-hoy-reflexiones-mas-alla-de-la-pandemia/>, (consultado el 15 de diciembre de 2023).
- PORRAS, José María (dir.) y REQUENA, María Dolores (coord.) (2022), *La inclusión de los migrantes en la Unión Europea y España. Estudio de sus derechos*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- SJM Servicio Jesuita a Migrantes (2023), *Fronteras digitales: impacto de la brecha digital en el acceso a derechos de las personas migrantes*, <https://sjme.org/wp-content/uploads/2023/12/INFORME-FRONTERRAS-DIGITALES-FINAL.pdf>, (consultado el 21 de diciembre de 2023).

TAYLOR, Charles (2012), “Interculturalism or multiculturalism?”, *Philosophy & Social Criticism*, vol. 38, issue 4-5, pp. 413-423.

SOLANES, Ángeles (2018), *Derechos y Culturas: Los retos de la diversidad en el espacio público y privado*, Tirant lo Blanch, Valencia.

SOLANES, Ángeles (2020), “Inmigración e integración intercultural. De las directrices europeas a las políticas municipales españolas”; en SOLANES, Ángeles y MORA, Albert (dirs.), *Políticas públicas, interculturalidad y convivencia: Las políticas de integración en Madrid, Barcelona, Valencia y Zaragoza*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 15-58.

UNITED NATIONS NETWORK ON MIGRATION (2022), *Informe de progreso sobre la aplicación nacional por parte de España del Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular 2018-2022*, OCDE, SOPEMI Spain-Voluntary GCM Review.

<https://migrationnetwork.un.org/system/files/docs/Spain%20-%20Voluntary%20GCM%20Review%20%28English%29.pdf>, (consultado el 3 de diciembre de 2023).

VERDIALES, Diana Marcela (2018), “La importancia del enfoque de los derechos humanos en los objetivos de desarrollo del sostenible”; en VERDIALES, Diana Marcela (coord.) y FERNÁNDEZ, Carlos y DÍAZ, Castor (dirs.), *Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: paz, justicia e instituciones sólidas / Derechos humanos y empresas*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria” de la Universidad Carlos III de Madrid (9), Madrid, pp. 75-90.