



CIUDADANÍA Y VALORES
FUNDACIÓN

Simposio internacional: Inmigración y Globalización

La Unión Europea ante la cuestión migratoria: ¿Hacia una política común de integración de los inmigrantes?

*Kayamba Tshitshi Ndouba
Jefe de estudios de la Escuela de Profesionales de Inmigración y
Cooperación (EPIC) de la Comunidad de Madrid.*

21 de enero de 2011

La Unión Europea ante la cuestión migratoria: ¿Hacia una política común de integración de los inmigrantes?

Kayamba Tshitshi Ndouba

Introducción

En el Consejo Europeo celebrado el 15 y el 16 de octubre 1999 en Tampere, los jefes de Estados y de gobiernos, siguiendo el mandato del Art. 63 del Tratado de Ámsterdam, expresaron la voluntad política de “*aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países*” y elaboraron la primera agenda de trabajo con vistas hacia una política común en materia de inmigración. Tras las orientaciones, planes de acción y los Programas de la Haya y de Estocolmo, el proceso de comunitarización de la política de inmigración ha consolidado su desarrollo normativo y sustantivo. Las bases de este desarrollo son la apuesta por la inmigración legal, Schengen, visados, gestión de fronteras y nuevas tecnologías, la lucha contra la inmigración ilegal y la dimensión exterior de la política de inmigración.

En contraste, las políticas de integración de las poblaciones inmigrantes experimentan un grado menor de desarrollo en el ámbito de la Unión Europea. Probablemente, la falta de una base jurídica clara que habilite a las instancias de la UE para elaborar directrices a efectos de armonizar las políticas europeas de integración de los inmigrantes, es la razón principal que explica esta posición secundaria en el conjunto de la construcción europea.

Así pues, once años después de Tampere y a la vista del desarrollo normativo y sustantivo de las respuestas políticas de la Unión Europea ante la cuestión migratoria, nos planteamos la siguiente cuestión: ***¿Existen elementos suficientes que apuntan a la emergencia de un campo político específicamente circunscrito a los retos de integración de las poblaciones inmigrantes en la Unión Europea?***. Tal es la pregunta principal que nuestra ponencia tratará de dar respuesta. Y para ello, nos proponemos aprehender los mecanismos, las técnicas y los instrumentos que se van desarrollando desde las instancias europeas y que participan en la emergencia y convergencia progresiva de las políticas europeas en materia de integración de los inmigrantes, ante

en la ausencia de toda base jurídica que habilite las instancias europeas a emprender tales iniciativas.

1. Los orígenes de una incipiente política europea de integración

La política de integración de los inmigrantes, considerada como la segunda esfera de las políticas migratorias y que comprende el conjunto de acciones que inciden en las condiciones de vida de los extranjeros y en sus posibilidades de inserción y de incorporación a la sociedad de acogida¹, es competencia compartida y en determinados supuestos, la competencia de la UE es complementaria a los Estados miembros. Cuando se opta por la utilización del método abierto de coordinación, la principal responsabilidad recae en los Estados quienes aceptan actuar en el marco de unas líneas directrices de unos objetivos definidos a nivel europeo².

La referencia más clara a las políticas de integración de las poblaciones inmigrantes en Europa se enmarca en el pilar III de las conclusiones del Consejo de Tampere, referente al trato justo de nacionales de terceros países. En efecto, este apartado que se centra en la equiparación del estatuto jurídico de los nacionales de terceros países con los ciudadanos de los Estados miembros, declara que *“El estatuto jurídico de los nacionales de terceros países debería aproximarse al de los nacionales de los Estados miembros. A una persona que haya residido legalmente en un Estado miembro durante un período de tiempo por determinar y que cuente con un permiso de residencia de larga duración, se le debería conceder en ese Estado miembro un conjunto de derechos de carácter uniforme lo más cercano posible al de los ciudadanos de la Unión, que contenga, por ejemplo, el derecho a residir, recibir educación y trabajar por cuenta ajena o propia, sin olvidar el principio de no discriminación respecto de los ciudadanos del Estado de residencia. El Consejo Europeo hace suyo el objetivo de ofrecer a los nacionales de terceros países que hayan residido legalmente durante un periodo prolongado la posibilidad de obtener la nacionalidad del Estado miembro en que residen.”* En este mismo sentido, la Comisión Europea ha manifestado reiteradamente que los aspectos de las políticas de inmigración y de las políticas de integración de los extranjeros deben ser considerados conjuntamente y merecen ser prioritarios en la agenda política de la Unión. Es por ello, que reconoce en su Libro Verde presentado en enero de 2005, sobre un planteamiento comunitario de la gestión de la inmigración económica que *“la adopción de una política comunitaria que funcione*

¹ LOPEZ SALA, A-M.: Inmigrantes y Estados: La respuesta política ante la cuestión migratoria, Antropos, Editorial, Madrid, 2005, p. 111

² ROJO TORECILLA, E.(dir.): Inmigración y mercado de trabajo en la era de la globalización, Lex Nova, Valladolid, 2006, p.81

satisfactoriamente en este ámbito debe hacerse progresivamente, a fin de favorecer el paso gradual y fluido de las normas nacionales a las comunitarias. Por lo tanto, la legislación de la UE en materia de admisión de inmigrantes económicos debe concebirse como un primer paso legislativo que sienta las bases de determinadas definiciones, criterios y procedimiento comunes, y que al mismo tiempo deje a los Estados miembros responder a necesidades específicas de sus mercados laborales”.

2. Las respuestas políticas ante la cuestión de integración de los inmigrantes en la Unión Europea: Un escenario de doble convergencia.

Las políticas de integración de las poblaciones inmigrantes en la UE se desarrollan y convergen desde dos escenarios distintos: Desde las instancias de la Unión Europea y en el marco de los Estados miembros. Son dos procesos con enfoques diferentes.

El primero, con un enfoque de arriba abajo, tiene como actor principal las instituciones de la Unión Europea que desde la utilización del **método abierto de coordinación** (MAC), impulsan un marco convergente entre los Estados por la aplicación progresiva de unas directrices y unos objetivos bien determinados elaborados a nivel europeo.

El segundo proceso del desarrollo de las políticas de integración de los inmigrantes se sitúa en el marco de los propios Estados miembros. El Tratado de Ámsterdam reconoce el derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países, con el fin de buscar trabajo tanto por cuenta ajena como por cuenta propia. En realidad, los Estados miembros son reacios a ceder las mínimas competencias en materia de gestión y regulación del mercado laboral. Este proceso aplica un enfoque de abajo arriba partiendo de los Estados miembros y generalizándose en toda la Unión Europea. Así pues es posible, como lo veremos más adelante, dibujar los contornos de un nuevo modelo convergente en Europa que parte de la práctica común y de las fuertes similitudes de concepción, desarrollo y evaluación de las políticas de acogida e integración de las poblaciones inmigrantes de los Estados miembros.

Veamos las características principales y las claves de este doble escenario desde los cuales se desarrollan dinámicas diferentes y probables, por no decir necesarias, interconexiones. En primer lugar, trataremos de analizar los mecanismos, las técnicas y las iniciativas que participan del impulso de una política común de integración de los inmigrantes desde las instancias europeas y en un segundo lugar aprehenderemos las dinámicas nacionales que plantean progresivamente las bases de un modelo convergente en Europa.

2.1 El impulso de una política común de integración desde las instancias europeas

Una sistematización de los instrumentos políticos que progresivamente van configurando un campo europeo de integración de los inmigrantes puede realizarse desde el análisis del desarrollo del marco normativo, sustantivo y financiero de la Unión Europea en el ámbito de integración de los inmigrantes.

a) El impulso por el desarrollo de un marco normativo

Siguiendo las prescripciones del Art. 67.2 del Tratado de Ámsterdam³, la UE puede adoptar medidas en 6 ámbitos concretos:

- Las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por parte de los Estados Miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar.
- La definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros.
- La inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal.
- La lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños.
- La Unión podrá celebrar con terceros países acuerdos para la readmisión, en sus países de origen o de procedencia, de nacionales de terceros países que no cumplan o que hayan dejado de cumplir condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los Estados miembros.
- La Unión podrá establecer medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinadas a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros⁴.

Por otra parte, es importante subrayar que la Constitución Europea atribuye a la Unión también la posibilidad de celebrar acuerdos con terceros países para la readmisión de

³ Art. 67.2: “ La Unión desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de fronteras exteriores que esté basado en la solidaridad entre Estados Miembros y sea equitativa respecto a los nacionales de terceros países”

⁴ En relación a las competencias de la Unión Europea en materia de inmigración, ver CATALA I BAS, A., TUR AUSINA, R., (Dir): “Inmigración y gobierno multinivel”, in La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español, Iustel, Madrid 2009, p.35-68.

inmigrantes ilegales; es decir, los “*nacionales de terceros países que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los Estados miembros*”⁵. Pero, igualmente, la Constitución atribuye a la Unión la posibilidad de establecer –a través de una ley o una ley marco europea– medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, si bien se excluye la posibilidad de todo intento de armonización, a través de esta vía, de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros en esta materia⁶.

Desde Tampere, el balance normativo consta tan solo de 5 Directivas importantes:

- La Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000⁷ relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.
- La Directiva 2000/78/CE, del Consejo, de 27 de noviembre de 2000⁸, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y en la ocupación.
- La Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, del derecho a la reagrupación familiar⁹.
- La Directiva 2003/109/CE, del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de nacionales de terceros países residentes de larga duración¹⁰.

⁵ Art. III-267.3

⁶ Art. III-267.3

⁷ Diario Oficial nº L 180 de 19/07/2000 P. 0022 - 0026

⁸ Diario oficial nº L 303 de 02/12/ 2000 P. 0016-0022

⁹ Diario Oficial nº L 251 de 03/10/2003. Es importante subrayar la incidencia directa del artículo 14 de esta Directiva sobre el proceso de integración de los inmigrantes:

1. *Los miembros de la familia del reagrupante tendrán derecho, de la misma manera que el reagrupante, al:*

a) acceso a la educación;

b) acceso a un empleo por cuenta ajena o por cuenta propia;

c) acceso a la orientación, formación, perfeccionamiento y reciclaje profesionales.

2. *Los Estados miembros podrán decidir, de conformidad con su Derecho nacional, las condiciones que los miembros de la familia deberán cumplir para ejercer una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia. Estas condiciones establecerán un plazo no superior en ningún caso a 12 meses, durante el cual los Estados miembros podrán estudiar la situación de sus mercados laborales antes de autorizar a los miembros de la familia a ejercer una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia.*

¹⁰Diario Oficial nº L 16 de 23/01/2004 Especial mención requiere el artículo 11 de esta Directiva referente a la igualdad de trato que debe gozar los inmigrantes con estatuto de larga duración:

1. *Los residentes de larga duración gozarán del mismo trato que los nacionales en lo que respecta a lo siguiente:*

- La Directiva 2004/81/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004¹¹, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes.

Como se puede observar, esta escasez de producción legislativa demuestra la dificultad de alcanzar acuerdos claros que posibiliten el inicio de un proceso de armonización de las políticas europeas en materia de integración de las poblaciones inmigrantes. A este respecto, Lucía Aparicio Chofré enuncia tres razones explicativas de este menor desarrollo: su limitada base jurídica, la naturaleza característica de las políticas de integración, en las que el ámbito local en su desarrollo resulta determinante y por último, las peculiaridades históricas y demográficas de la inmigración en cada uno de los Estados miembros.¹²

b) El impulso por el desarrollo de un marco sustantivo de políticas europeas de integración de la población inmigrante.

Más allá de instrumentos normativos, las instancias europeas han producido muchos documentos de gran calado político que van desgranando paulatinamente los grandes ejes en torno a los cuales deben enmarcarse y desarrollarse una política común de integración de los inmigrantes. En este apartado, nos limitaremos a presentar el registro de los documentos sustantivos más relevantes en este campo, de tal forma que nos sirva solo por darnos cuenta de la magnitud y de la intensidad de este marco de las políticas europeas de integración.

-
- a) el acceso al empleo como trabajador por cuenta ajena y por cuenta propia, siempre y cuando éstos no supongan, ni siquiera de manera ocasional, una participación en el ejercicio del poder público, y las condiciones de empleo y trabajo, incluidos el despido y la remuneración;*
 - b) la educación y la formación profesional, incluidas las becas de estudios, de conformidad con la legislación nacional;*
 - c) el reconocimiento de los diplomas profesionales, certificados y otros títulos, de conformidad con los procedimientos nacionales pertinentes;*
 - d) las prestaciones de la seguridad social, de la asistencia social y de la protección social tal como se definen en la legislación nacional;*
 - e) los beneficios fiscales;*
 - f) el acceso a bienes y a servicios y el suministro de bienes y servicios a disposición del público, así como los procedimientos para acceder a la vivienda;*
 - g) la libertad de asociación y afiliación y la participación en organizaciones de trabajadores o empresarios o en cualquier organización profesional, incluidos los beneficios que tal tipo de organización pueda procurar, sin perjuicio de las disposiciones nacionales en materia de orden público y de seguridad pública;*
 - h) el libre acceso a la totalidad del territorio del Estado miembro de que se trate, dentro de los límites impuestos por la legislación nacional por razones de seguridad.*

¹¹ Diario Oficial nº L 261 de 06/08/2004

¹² APARICIO CHOFRE, L., "De la política de inmigración a la política de integración en la Unión Europea", in TUR AUSINA, R., (Dir): La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español, Iustel, Madrid 2009 p.74

Las primeras iniciativas fueron la comunicación de la Comisión sobre *“Una política comunitaria de integración”*¹³ y la comunicación de la Comisión relativa a *“Un método abierto de coordinación de la política comunitaria de inmigración”*¹⁴, ambas contienen apartados relativos a la integración. En la primera de ellas se califica la integración como un proceso bidireccional que implica la adaptación tanto por parte del inmigrante como de la sociedad de acogida. Aparte de señalar que se trata primordialmente de una función de los Estados miembros. Además en ambos documentos, se recoge la necesidad de desarrollar programas destinados a facilitar la instalación de los nuevos inmigrantes y de sus familias, unos programas o paquetes de formación que incluirán cursos de lengua adaptados e informaciones sobre aspectos, políticos y sociales del país en cuestión, así como la naturaleza de la ciudadanía y de los valores europeos fundamentales¹⁵.

En esta misma línea, no podemos pasar por alto la importancia del dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la *“Inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada”*¹⁶, que tras constatar el progreso insuficiente en materia de integración, instó a la Comisión Europea a que diera un nuevo impulso a estas políticas y propuso el establecimiento de un programa-marco de integración comunitario que impulsara a todas las instituciones nacionales, regionales y locales competentes en esta materia a adoptar nuevas iniciativas¹⁷.

Sin embargo, debemos reconocer que el impulso decisivo hacia unas medidas comunitarias de integración de inmigrantes proviene de la Comunicación sobre *“Inmigración, Integración y Empleo”*¹⁸ presentada por la Comisión en junio de 2003. En ella, la Comisión reconoce que la inmigración es necesaria para alcanzar los objetivos de la Estrategia de Lisboa de marzo de 2000, debido a los problemas derivados de los cambios demográficos, el envejecimiento de la población así como las carencias de mano de obra específica y cualificada. Para ello, la referida Comunicación plantea que *“la plena integración en el mercado laboral de la UE podría contribuir aún más a que su economía alcance todo su potencial de competitividad, crecimiento y empleo”*.

¹³ COM (2000) 757 final de 22 de noviembre de 2000

¹⁴ COM (2001) 387 final, de 11 de julio de 2001

¹⁵ APARICIO CHOFRE, L., “De la política de inmigración a la política de integración en la Unión Europea”, in TUR AUSINA, R., (Dir): La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español, Iustel, Madrid 2009 p.73

¹⁶ Dictamen del CESE 28/2002 de 21 de marzo de 2002

¹⁷ Ver el amplio desarrollo de Lucia Aparicio Cofre, p 74

¹⁸ COM (2003) 336 final de 3 de junio de 2003

En este registro del marco sustantivo de la política común de integración podemos citar otros documentos importantes:

- La primera edición del *“Manual sobre integración para responsables de la formulación de políticas y de profesionales”*, publicada por la Comisión Europea en 2004.
- *“La Primera Conferencia Interministerial sobre Integración”*, celebrada en noviembre 2004 en la ciudad de Groningen.
- Comunicación sobre un *“Programa Común para la Integración. Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea”*¹⁹.
- Comunicación sobre *“El planteamiento global sobre inmigración un año después: hacia una política global europea en materia de inmigración”*, en el que se señala que el nexo entre inmigración e integración será un tema prioritario para la UE, comprometiéndose a promover activamente la aplicación del Programa Común para la integración.²⁰
- *“La segunda Conferencia Interministerial sobre Integración”*, celebrada en Postam los días 10 y 11 de mayo de 2007.
- La segunda edición del *“Manual sobre integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales”*, publicada en 2007.
- El tercer informe sobre *“Inmigración e integración”*.²¹
- Comunicación de la comisión sobre *“Una política común de inmigración”*²².
- La creación de *“Red Europea de Migración”*, por el Consejo Europeo celebrado el 14 de mayo de 2008.
- Comunicación titulada *“Reforzar el planteamiento global de inmigración: aumentar la coordinación y la coherencia de sinergias”*.²³

c) Impulso por la coordinación de las políticas pertinentes a nivel nacional y de la Unión, así como el intercambio de información y experiencia entre Estados.

Desarrollando la conclusión nº 31 del Consejo Europeo de Salónica de junio 2003 y conforme al Programa Plurianual de la Haya, el Consejo de Ministros de Justicia e Interior aprobó el 19 de noviembre de 2004 un conjunto de **Principios Básicos Comunes de la Unión en materia de integración**. Se trata de un catálogo de 11 principios, no vinculante pero sí reflexivo, que ayudaría a juicio de la Comisión, entre otros, a contribuir a que los Estados miembros formulen políticas de integración,

¹⁹ COM (2005) 389 final, de 1 de septiembre de 2005

²⁰ COM (2006) 735 final, de 30 de noviembre de 2006

²¹ COM (2007) 512 final de 11 de septiembre de 2007

²² COM (2007) 780 final de 5 de diciembre de 2007

²³ 14 COM (2008) 611 final, de 8 de octubre de 2008

respecto de las cuales pueden juzgar y evaluar sus propios esfuerzos. Además serviría de base para que los Estados exploren el modo en que pueden actuar las autoridades a escala de la UE, nacional, regional y local, en la elaboración y aplicación de políticas de integración, y de complemento para actuar en plena sinergia con los marcos legislativos existentes.

En esta misma perspectiva de coordinación de políticas de integración, la Comisión Europea presentó en septiembre de 2005 un **Programa Común para la Integración** (ya señalado en el apartado anterior), que establece un marco para la integración de nacionales de terceros países en la UE. Los elementos clave de este programa son propuestas de medidas concretas para poner en práctica los Principios Básicos Comunes, tanto en la UE como en los distintos Estados miembros. Además, el Programa Común establece mecanismos de apoyo de la UE para facilitar este proceso mediante el desarrollo de un planteamiento europeo distintivo de la integración a través de la cooperación y del intercambio de buenas prácticas.²⁴

Para la implementación práctica de los Principios Básicos Comunes tanto a nivel europeo como en aspectos de coordinación de políticas, la Red Europea de Migración (REM) juega un papel importante. En efecto, conviene recordar que la REM, inicialmente diseñada como un proyecto piloto, se crea por Decisión 2008/381/CE del Consejo el 14 de mayo de 2008 y nace por la necesidad de intercambiar información sobre todos los aspectos de la migración y contribuir a una política común en materia de asilo y migración. Así conforme a esta Decisión del Consejo Europeo, la REM tiene como objetivo principal atender las necesidades de información de las instituciones comunitarias y de las autoridades e instituciones de los Estados miembros, proporcionando información actualizada, objetiva, fiable y comparable sobre la migración y el asilo, con objeto de facilitar la elaboración de políticas en la UE en estos ámbitos.

Conforme al artículo 5 de la Decisión 2008/381/CE del Consejo, cada Estado miembro designará una entidad que actuará como su **Punto de Contacto Nacional** que constará como mínimo de tres expertos. Uno de estos expertos, que actuará como coordinador nacional, será un funcionario o empleado de la entidad designada. Los restantes expertos podrán pertenecer a esta entidad o a otras organizaciones nacionales e internacionales, públicas o privadas, con sede en el Estado miembro. Estos expertos tendrán, en conjunto, conocimientos técnicos en materia de asilo y migración, incluidos los aspectos de la elaboración de políticas, la legislación, la investigación y las estadísticas.

²⁴ COM (2007) 512 final de 11 de septiembre 2007: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo y al Comité de las regiones. Tercer informe anual sobre inmigración e integración. p. 5

d) Impulso por el instrumento financiero: El Fondo Europeo de Integración

La UE apoya las políticas de integración de los Estados miembros mediante varios instrumentos financieros. Desde 2003, la Comisión ha cofinanciado proyectos transnacionales de integración que promueven la cooperación entre Estados miembros, autoridades regionales y locales y otros interesados mediante las acciones preparatorias **INTI**. En el marco del programa Solidaridad y Gestión de los Flujos de Inmigración 2007-2013, el **Fondo Europeo de Integración de Nacionales de Terceros Países** apoya los retos de integración a los que se enfrenta Europa. El Fondo pretende crear una nueva forma de solidaridad para promover los esfuerzos de los Estados miembros con el fin de que los inmigrantes puedan cumplir las condiciones de residencia y facilitar su integración. También ayudará a los Estados miembros a compartir sus mejores prácticas, reforzando la cooperación en la UE²⁵.

Con recursos que alcanzan los 825 millones de EUR para el período 2007-2013, el Fondo forma parte del programa “Solidaridad y gestión de flujos migratorios”. Los recursos del Fondo Europeo de Integración apoyan tanto a las acciones desarrolladas por los Estados miembros como a las acciones transnacionales comúnmente llamadas Acción Comunitaria.²⁶

Siguiendo lo estipulado en el Art. 2 de la Decisión del Consejo 2007/435/CE de 25 de junio de 2007 por la que se establece el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013 como parte del programa general «Solidaridad y gestión de los flujos migratorios», los recursos del Fondo se destinan a *“apoyar los esfuerzos de los Estados miembros para hacer posible que nacionales de terceros países con diversos orígenes económicos, sociales, culturales, religiosos, lingüísticos y étnicos reúnan las condiciones de residencia y facilitar la integración de estos en las sociedades europeas”*. El Fondo se centra principalmente en las acciones relativas a la integración de los nacionales de terceros países recién llegados en todos los aspectos de la sociedad, teniendo en cuenta el principio de que

²⁵ COM (2007) 512 final de 11 de septiembre 2007: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo y al Comité de las regiones. Tercer informe anual sobre inmigración e integración. p.8

²⁶ El Art. 5 de la Decisión del Consejo 2007/435/CE de 25 de junio de 2007 por la que se establece el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013 como parte del programa general «Solidaridad y gestión de los flujos migratorios» estipula que: *“El Fondo podrá financiar, por iniciativa de la Comisión, y dentro del límite del 7 % de sus recursos disponibles, acciones, en materia de política de inmigración e integración, transnacionales o de interés comunitario («las acciones comunitarias»)*.

la integración es un proceso dinámico de dos direcciones de adaptación mutua de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros.

De forma resumida, el Fondo Europeo de Integración²⁷ apoya por una parte las acciones nacionales que:

- Facilitan el desarrollo y la aplicación de procedimientos de admisión pertinentes, diseñados para apoyar el proceso de integración;
- Apoyan el desarrollo y la aplicación del proceso de integración, en especial en relación con los nacionales de terceros países recién llegados al país de acogida;
- Mejoran la capacidad de los países de la UE de desarrollar, aplicar, supervisar y evaluar las políticas de integración de los nacionales de terceros países;
- Apoyan los intercambios de información y las buenas prácticas en y entre los países de la UE, mediante el desarrollo, la aplicación y la evaluación de políticas y medidas de integración de los nacionales de terceros países.

Y por otra parte, el Fondo Europeo de Integración apoya las acciones europeas y transnacionales que:

- Instauran proyectos piloto y redes de cooperación a partir de asociaciones transnacionales concebidas para promover los intercambios de información y buenas prácticas;
- Organizan campañas transnacionales de información y sensibilización;
- Se preocupan por la publicación de estudios comparativos y proyectos piloto conjuntos;
- Respaldan el desarrollo de instrumentos, métodos e indicadores estadísticos diseñados para medir el nivel de desarrollo de las políticas de integración.

2.1 El impulso de una política común de integración desde los marcos nacionales de los propios Estados miembros.

El segundo escenario del desarrollo de las políticas de integración de los inmigrantes se sitúa en el marco de los propios Estados miembros. El Tratado de Ámsterdam reconoce el derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países, con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena y por cuenta propia. En realidad, los Estados miembros son reacios a ceder las mínimas competencias en materia de gestión y regulación del mercado laboral. Es por ello, que la propuesta legislativa más importante presentada por la Comisión en 2002 sobre las condiciones de entrada y residencia de aquellos ciudadanos de terceros

²⁷ Para más información, consultar:
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14572_es.htm

países con el propósito de ejercer un empleo remunerado y realizar actividades económicas por cuenta propia, nunca interesó a los Estados miembros.

Desde los marcos nacionales de integración de los inmigrantes, observamos que una gran parte de los países europeos (11 en total), han puesto en marcha cursos y contratos de integración y han establecido exámenes de civismo y ciudadanía: Suecia, Dinamarca y Finlandia fueron los primeros en establecerlos, seguidos por los Países Bajos, Austria, Bélgica, Francia, el Reino Unido y Estonia (aunque en este último caso están dirigidos principalmente a la minoría rusa, no a los nuevos inmigrantes). En Alemania, existen ahora cursos de integración obligatorios. Suiza aprobó en 2006 una ordenanza que contempla un “convenio de integración” optativo, que forma parte de una Ley Federal de Extranjería desde el 1 de enero de 2008. Hungría está considerando su establecimiento y el debate permanece abierto en España (desde la propuesta electoral del Sr. Rajoy y el caso de la Comunidad Valenciana).²⁸

Así, **Europa experimenta una generalización de nuevos dispositivos específicos para la acogida e integración de los inmigrantes.** Estas nuevas herramientas configuran una nueva filosofía de gestión de la diversidad cultural **y forma parte de una propuesta emergente de *integración cívica de los inmigrantes.***

Los contratos de integración tienen como trasfondo la idea de una ciudadanía como práctica o como proceso. Parte de la consideración que la ciudadanía se construye mediante un proceso social donde los ciudadanos comparten valores y normas de comportamiento que permiten la convivencia entre ellos y les dota de una identidad colectiva específica. El desarrollo de una conciencia de pertenencia a una colectividad a través de la participación y el ejercicio de la ciudadanía.

Así, los contratos de integración son herramientas que promueven una ciudadanía activa que va más allá de la idea de ciudadanía como estatus e implica una perspectiva de formación para la participación y la responsabilidad. De esta forma, a través de los contratos de integración se establece por una parte un nexo entre inmigración, democracia y ciudadanía, puesto que la democracia se fortalece cuando los ciudadanos se sienten y ejercen como ciudadanos: son conscientes de su responsabilidad para la comunidad. Se sienten que forman parte, están informados y son capaces de participar en la toma de decisiones y en el debate político. Y por otro, subyace la idea de **responsabilidad y de compromiso social.** En efecto, Si se apuesta por exigir como derecho el participar, Hay que plantear el deber de que esta

²⁸ GIRAUDON, V, “Contratos de integración para inmigrantes: tendencias comunes y diferencias en la experiencia europea”, *Real Instituto El Cano*, 10 de junio de 2008; www.realinstitutoelcano.org (2 de junio de 2009), p.2

participación sea lo más responsable posible. Se trata de promover una ciudadanía activa, capaz de asumir responsabilidades.

Lo que tienen en común todos los “contratos”, “cursos de integración” y “trayectorias hacia la ciudadanía” es que enfocan la integración como un proceso individual en el cual el nuevo inmigrante es responsable de su éxito en la sociedad de acogida y no debe ser una carga para el Estado de bienestar. La noción de “contrato” hace hincapié en la integración como “proceso de doble sentido”. Esto significa que los inmigrantes tienen derechos pero que también tienen deberes y, hasta cierto punto, la obligación de integrarse. Difiere por tanto del enfoque multicultural, que se centra en los grupos o comunidades más que en los individuos, y que busca reconocer las diferencias culturales.²⁹

a) El tratamiento de los contratos de acogida e integración en el debate académico

En el ámbito académico, el debate en torno a los contratos de integración perfila dos corrientes bien distintas: La primera, encabezada por Christian Joppke³⁰ y Rogers Brubaker³¹ considera los contratos de integración como elementos emergentes de un nuevo paradigma de integración en Europa e interpreta la generalización de los contratos de integración desde una triple perspectiva:

- Una manifestación del fin de la ideología multiculturalista de la integración en Europa.
- Propugna la construcción de un modelo convergente en Europa que tiene todos los ingredientes de un nuevo enfoque asimilacionista.
- Una manifestación del fin de los marcos nacionales de integración.

Por su parte, Virginie Giraudon proporciona otro elemento importante que conecta los contratos de integración con las premisas de un modelo emergente en Europa. La autora considera si bien, se trata de unas dinámicas nacionales, la UE está ejerciendo ahora una cierta presión burocrática para que se establezcan en todos los países los contratos de integración. Para ello apela el Principio Básico Común nº4³² que establece que un *“conocimiento básico del idioma de la sociedad de acogida, su historia y sus instituciones es indispensable para la integración; facilitar a los inmigrantes la adquisición de este conocimiento básico es esencial para lograr una integración exitosa”*. Esto sugiere que los Estados miembro deberían poner en marcha cursos de idioma y de instrucción cívica para ayudar a los inmigrantes a integrarse

²⁹ GIRAUDON, V., op. cit, p. 5.

³⁰ Ver JOPPKE, C (Ed) y MORAWSKA, E.,(Ed)., Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States, Palgrave Macmillan, junio 2003

³¹ BRUBAKER, R., The return of asimilationism? Changing the perspectives on immigration and its sequels in France, Germany and Unites States. in Ethnic and racial studies, Vol 24 nº 4 junio 2001, pp. 531-548

³² En noviembre de 2004, el Consejo Europeo adoptó los Principios Básicos Comunes para la Política de Integración en la UE (documento del Consejo 16054/04)

La segunda corriente, encabezada por Dirk Jacob y André Rea³³, sostiene que el hecho empírico de la generalización de los contratos de integración no es todavía un elemento suficiente para concluir sobre el fin de los modelos nacionales. Los autores admiten la idea de visitar los modelos propuestos por Koopmans y Han Entzinger, pero consideran que existen todavía suficientes divergencias en las políticas hacia minorías étnicas dentro de los marcos nacionales, las cuales legitiman las categorizaciones analíticas de los modelos nacionales.

b) Los contratos de integración como respuesta a la percepción de una integración fallida en los Estados de la Unión Europea

Los contratos de acogida e integración implementados en nueve países de la Unión Europea (Holanda, Dinamarca, Francia, Suecia, Alemania, Finlandia, Austria, Reino Unido y Bélgica) son nuevos instrumentos de acción pública destinados a organizar la acogida y enmarcar los procesos de integración de los inmigrantes recién llegados en el país de acogida. El análisis comparativo realizado en el marco de esta investigación revela que, aunque se presentan bajo formas variadas (cursos introductorios, contratos de acogida e integración, cursos de integración para inmigrantes....) y tienen modalidades de implementación diferentes, todos los programas persiguen un mismo objetivo: optimizar los esfuerzos por la integración de la población inmigrante a través de un mayor control del proceso individual de integración así como de los costes y resultados. Así pues, los contratos de integración desarrollan un nuevo concepto centrado en la adquisición rápida de los conocimientos básicos que los poderes públicos consideran necesarios para garantizar una autonomía social y económica del inmigrante. Desde una perspectiva histórica, la emergencia de los programas de acogida e integración marca una ruptura con la filosofía de integración desarrollada por los Estados receptores de la inmigración en Europa desde la crisis del petróleo del año 1973. En efecto, desde la mencionada crisis hasta finales de la década de los 80, la preocupación de los poderes públicos europeos giraba en torno a tres ejes bien definidos en la política de inmigración:

- Fin de reclutamiento de mano de obra extranjera, cierre de fronteras y política de “inmigración cero”.
- Fomentar las migraciones sociales a través del procedimiento de reagrupación familiar.
- Lucha contra las discriminaciones y desarrollo de instrumentos legales para la igualdad de trato.

³³ JACOBS, D., y REA, A., “Open fórum: The end of national models? Integration courses and citizenship trajectories in Europe.” In *International Journal on Multicultural societies*, vol. 9 num 2, 2007, Unesco

En este periodo, la integración de los inmigrantes no era un campo político propiamente dicho. No existían ni estructuras ni programas de integración coherentemente articulados. El Estado era un mero financiador de acciones para la integración de la población inmigrante, que se realizan tanto desde las organizaciones no gubernamentales de apoyo a los inmigrantes, como desde los sindicatos. Ahora bien, la emergencia de los contratos significa también el cambio del papel del Estado en los procesos de integración. Primero, a raíz del auge de los partidos de extrema derecha en Europa (finales de los 80 y la primera mitad de la década de los 90), la integración de los inmigrantes se convierte en un campo político. El Estado deja de ser un mero financiador y asume un papel activo como organizador de los procesos de integración, estableciendo los cauces de integración y movilizandando las redes de actores.

Por otra parte, la percepción de la falta de autonomía social y económica de la mayor parte de la población inmigrante asentada en los países europeos, ha fundamentado el fracaso de las políticas de integración desarrollada antes de la emergencia de los contratos de integración.

En efecto, hechos y datos referentes a la segregación étnica en las grandes ciudades, la concentración de escolares inmigrantes en determinados colegios, los resultados insatisfactorios de la segunda generación en el ámbito educativo, la ausencia de competencias lingüísticas incluso después de un período prolongado de residencia en el país de acogida, las diferencias religiosas y culturales, así como los elevados índices de desempleo entre inmigrantes y su dependencia de las prestaciones del estado del bienestar³⁴ evidencian la integración fallida.

La emergencia de los contratos de acogida e integración ha de interpretarse en el contexto del declive de la capacidad inclusiva del Estado del bienestar³⁵, propio de la década de los 90. Esta reducción de la capacidad de inclusión del estado del bienestar afecta del mismo modo a inmigrantes y a no inmigrantes. Cada vez más, los miembros de ambos grupos, y especialmente los desempleados, se tienen en cuenta en relación con su capacidad de (re)integración en el mercado laboral mediante las cualificaciones o una creciente obligación de trabajar aún por menos dinero o por debajo de sus cualificaciones. Las justificaciones para introducir dichas medidas varían sólo ligeramente entre inmigrantes y no inmigrantes. En Alemania, esto se pone de manifiesto en la utilización del mismo lema “promover y exigir” (*Fördern und Fordern*), tanto para los desempleados de larga duración como para los recién llegados. Esto no

³⁴ MICHALOWSKI, I.,: *Op. Cit*, p.67

³⁵ 93 MOHR, K.,: “Stratifizierte Rechte und soziale Exklusion von Migranten im Wohlfahrtsstaat”. *Zeitschrift für Soziologie*. No. 34 (5), (2005). P. 383-398. (citado por MICHALOWSKI, I.,: *Op.Cit*, p.84

es demasiado sorprendente ya que ambos son grupos de riesgo con cualificaciones supuestamente inadecuadas o sin cualificaciones y con una probabilidad relativamente alta de llegar a depender de las prestaciones sociales. Esto debe contrarrestarse mediante una asistencia especial, por una parte, y una serie de exigencias razonables, por otra.

De esta forma, parece no existir una diferencia sistemática entre las medidas destinadas a desempleados de larga duración y las destinadas a inmigrantes. En la práctica, sin embargo, existen algunas sanciones especiales para los inmigrantes, relacionadas con su derecho de estancia y residencia, así como una sobre representación de los inmigrantes en posiciones estructurales débiles. Esto explica que los inmigrantes se vean especialmente afectados por la reforma del sistema de seguridad social y otros elementos del estado del bienestar³⁶.

Conclusiones

El proceso de armonización de las políticas europeas de inmigración, enmarcado en la construcción de un espacio europeo de “libertad, seguridad y justicia” ha producido un consolidado marco legislativo europeo que regula las condiciones de entrada, residencia, reagrupación familiar, el estatuto jurídico de los nacionales de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro, la inmigración ilegal y la lucha contra la trata de seres humanos. Sin embargo, a falta de una base jurídica clara que habilite a las instancias de la UE para elaborar directrices a efectos de armonizar las políticas europeas de integración de los inmigrantes, el desarrollo de una política europea común de integración de los inmigrantes ha tenido una posición marginal y no se ha planteado de forma muy clara.

En los últimos años, frente a los retos de cohesión social en los países de Unión Europea y a la necesaria interdependencia y coherencia entre las políticas de inmigración y las políticas de integración, el tema de la integración de los inmigrantes está adquiriendo cada día más importancia. Por ello, observamos **un proceso paulatino de doble convergencia de políticas de integración en Europa.**

Por una parte, las instancias europeas que, con un enfoque de arriba abajo, utilizan el **método abierto de coordinación** (MAC) impulsando un marco convergente entre los Estados por la aplicación progresiva de unas directrices y unos objetivos bien determinados elaborados a nivel europeo. Este esfuerzo tiene un alcance limitado

³⁶ BOMMES, M.,: “The shrinking inclusive capacity of the national welfare state. International migration and the deregulation of identity formation”. *The Multicultural Challenge. Comparative Social Research*. No. 22, (2003). P. 43-67. (citado por MICHALOWSKI, I.,: *Op.Cit.*

debido a su carácter programático y no vinculante. Por la aplicación del principio de subsidiaridad, las materias que conforman **los procesos de integración de los inmigrantes recaen en los Estados miembros**. La participación de la UE solo se reduce a una tarea de apoyo y de acompañamiento de los Estados.

Otro escenario del desarrollo de las políticas de integración de los inmigrantes se sitúa en el marco de los propios Estados miembros. Si bien hay influencias de otros contextos nacionales, los Estados europeos desarrollan, cada uno de forma aislada, nuevas estrategias de integración de la población inmigrante teniendo en cuenta contingencias nacionales. Sin embargo, estas **estrategias nacionales coinciden tanto en la idea, los objetivos y los Instrumentos de Acción Pública-IAP- de integración de los inmigrantes: una integración optimizada y rápida**. Lo que implica la adquisición de un dominio rápido de los conocimientos básicos indispensables para asegurar una autonomía social y económica de la persona inmigrante.

Por tanto, se perfila un nuevo modelo convergente en Europa que parte de la práctica común y de las fuertes similitudes de concepción, desarrollo y evaluación de las políticas de acogida e integración de las poblaciones inmigrantes de los Estados miembros.

Estos últimos desarrollos ponen de manifiesto la superación de las diferenciaciones tradicionales de modelos nacionales de integración de los inmigrantes, y se desarrolla al margen de una coordinación de las instancias europeas, al carecer la Unión Europea de una base jurídica clara que le habilite a impulsar un marco de política común de integración de los inmigrantes.

Así, a través de los contratos de acogida e integración, observamos que los Estados tienden a hacer de la integración una condición de admisión para así hacer la integración más fácil. Estos Estados consideran que el trabajo por la integración ha de hacerse desde el primer momento, y por cauces (trayectorias) preestablecidos y controlables. En este sentido, otros Estados como Holanda, Dinamarca, Francia y Alemania consideran que este trabajo debe empezarse antes de la entrada en el territorio, desde el país de origen.

Referencias bibliográficas

- ARANGO, J., "Europa y la inmigración: una relación difícil", en BLANCO F. de

VALDERRAMA, C. (ed.), *Migraciones. Nuevas movilidades en un mundo en movimiento*, Anthropos Editorial, Rubí (Barcelona), 2006.

- BASCHERINI, G., "Las políticas migratorias en Europa: una visión comparada", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 10, 2008.

- BILES, J.; WINNEMORE, L., y MICHALOWSKI, I., "Políticas y modelos de acogida. Una mirada transatlántica: Canadá, Alemania, Francia y los Países Bajos", *Documentos CIDOB, Migraciones*, n.º 12, 2007.

- CASTLES, S., "How nation-states respond to immigration and ethnic diversity", *New Community*, nº 21, 1995.

- CARRERA, S., "Programas de integración para inmigrantes. Una perspectiva comparada en la Unión Europea", *Migraciones*, n.º 20, 2006.

- CARRERA, S., *A Typology of Different Integration Programmes in the EU*, informe IP/C/LIBE/FWC/2005-22, presentado el 13/1/2006, Inmigración e Integración, Dirección General de Políticas Internas de la Unión, Dirección C - Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, <http://www.libertysecurity.org/article1192.html> (2 de junio de 2009).

- CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES, *Dossier: La inmigración en Europea (II). Unión Europea, Alemania, Bélgica, Francia, Italia y Reino Unido*, n.º 25-26, Madrid, enero-agosto de 2006.

COMISION EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Tercer informe anual sobre Inmigración e integración*. COM(2007) 512 final, Comunidades Europeas, Bruselas, 2007.

- COM (2005) 389 final, *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones-Programa Común para la Integración- Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea*.

- COMISION EUROPEA, *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales*, Bruselas, noviembre de 2004.

- FAIST, T., y ETTE, A. (eds.), *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. Between Autonomy and the European Union*, Palgrave MacMillan, New York, 2007.

- GIRAUDON, V., "Contratos de integración para inmigrantes: tendencias comunes y diferencias en la experiencia europea", *Real Instituto Elcano*, 10 de junio de 2008; www.realinstitutoelcano.org (2 de junio de 2009).

- GAEREMYNCK, J., "De L'immigration a l'intégration», *Cahiers français*, n.º 307.

- GEDDES, A., *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, SAGE Publications, Londres, 2003.

- GONZALEZ RODRIUEZ, H., "Legislación en materia de extranjería de los Estados miembros de la Unión Europea", en ALVAREZ CONDE, E., y PÉREZ MARTÍN, E. (dirs.),

Estudios de Derecho de Extranjería, Instituto de Derecho Público Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2005.

- GOURÉVITCH, J.-P., *Les migrations en Europe. Les réalités du présent, les défis du futur*, Acropole, París, 2007.

- LÓPEZ-PICH, P., “La política de integración de la Unión Europea»; *Migraciones*, n.º 22, 2007.

- LOCHAK, D., “La integración como orden. Los desafíos ideológicos y políticos ligados a la inmigración”, *Cultures & Conflits*, mis en ligne le 18 novembre 2008. Disponible en <http://www.conflits.org/indexl3763.html> (2 de junio de 2009).

- LOPEZ SALA, A-M.: *Inmigrantes y Estados: La respuesta política ante la cuestión migratoria*, Antropos, Editorial, Madrid, 2005

- PAJARES ALONSO, M., “Inmigración y políticas de integración”, *Cuadernos electrónicos de filosofía del Derecho*, n.º 14, 2006.

TUR AUSINA, R.,(Dir), *La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español*, Iustel, Madrid 2009.

- ROJO TORECILLA, E.(dir).: *Inmigración y mercado de trabajo en la era de la globalización*, Lex Nova, Valladolid, 2006