

LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

IMMIGRANT INTEGRATION POLICY OF THE EUROPEAN UNION

PABLO LÓPEZ PICH *

Resumen: Este trabajo realiza un recorrido por los principales hitos de la construcción de una política de la Unión Europea en materia de integración de la población inmigrada desde el año 1999 hasta la actualidad. Tras exponer la base jurídica para el desarrollo de esta política, analiza las aportaciones que al efecto han supuesto los Consejos europeos de Tampere y Salónica, los Principios Básicos Comunes sobre Integración, el Fondo Europeo de Integración, así como los distintos pronunciamientos de la Comisión, del Parlamento, del Consejo Económico y Social y el Consejo Europeo. Concluye proponiendo la adopción del llamado método abierto de coordinación como fórmula para seguir profundizando a escala europea, habida cuenta de que las principales competencias en materia de integración de inmigrantes están en manos de los Estados Miembros.

Palabras clave: Política de integración de los inmigrantes; Unión Europea; Base legal; Consejo de Tampere; Consejo de Salónica; Encuentro informal de Potsdam; Fondo Europeo de Integración; Método abierto de coordinación.

* Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Representante español en el grupo de *Puntos Nacionales de Contacto sobre Integración de los Inmigrantes, Comisión Europea*.

Abstract: *This paper synthesizes the main steps in the building up of the policy of the European Union in the field of immigrant integration. After exploring the legal basis for the implementation of this policy, it analyzes the contributions made by the Tampere and Thessaloniki Councils, the Common Basic Principles on Integration, the European Integration Fund, as well as the different reports and statements issued by the European Commission, the Eurean Parliament, the European Economic and Social Council and the European Council. It finishes by proposing the so-called Open Coordination Method as a way of deepening European policy in this field, given the fact that the main competences regarding immigrant integration remain with the Member States.*

Keywords: *Immigrant Integration Policy; European Union; Legal Basis; Tampere Council; Thessaloniki Council; Informal Meeting of Potsdam; European Integration Fund; Open Coordination Method.*

1. ORÍGENES DE LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN EUROPEA. DE LA PREHISTORIA A LA HISTORIA

Cuando los Jefes de Estado y de Gobierno europeos, reunidos a finales de 1999 en la ciudad finlandesa de Tampere, decidieron impulsar una *política común de inmigración y asilo*, consideraron que ésta debía estar basada en cuatro pilares. Uno de estos pilares consistía en «un planteamiento común que garantice la integración en nuestras sociedades a los nacionales de terceros países que residen legalmente en la Unión» y otorgue «un trato justo a los nacionales de terceros países»¹. Los otros tres pilares se referían a la adecuada gestión de los flujos migratorios, la colaboración con los países de origen y el desarrollo de un sistema europeo común de asilo.

En este pronunciamiento se hallan los orígenes de lo que podría llamarse, con alguna benevolencia, la incipiente política europea de integración de la población inmigrada. La integración forma parte, pues, desde sus inicios, de la política común de inmigración y asilo, en desarrollo de lo que se ha venido en llamar el *espacio común europeo de libertad, seguridad y justicia*.

¹ Conclusiones del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de Tampere, octubre 1999, apartado 4.

Desde 1999 se han producido algunos avances en este campo. Distan de ser espectaculares y el camino hasta la consolidación de ese *espacio común* se antoja aún largo. Aun así, los progresos registrados en los otros tres pilares adquieren el carácter de auténticas proezas si se comparan con el raquitismo del apartado relativo a la integración de la población inmigrada, sin duda el menos desarrollado de la citada política común. Sería injusto negar, con todo, que se ha realizado un cierto recorrido, del que se da cuenta en el presente artículo. Un recorrido que permite afirmar, cuando menos, que en los ocho años que nos separan de Tampere también la política europea de integración ha conseguido dar el *salto de la Prehistoria a la Historia*².

Además, cualquier valoración que quiera ponderar adecuadamente los avances registrados tendrá que tomar en consideración —a modo de atenuantes, si se quiere— cuatro circunstancias que condicionan la adopción de decisiones en materia de políticas de integración en sede comunitaria:

La primera circunstancia es la, por demás limitada, base jurídica de la que se parte, a la que en seguida me referiré y que clama por su reforma.

La segunda condicionante es la peculiar naturaleza de las políticas de integración. Dado que la integración es un proceso social que se desarrolla en las interacciones y en la convivencia cotidiana, en los barrios, en los lugares de trabajo, en los centros escolares, en los lugares de ocio, etc., es sobre todo en el ámbito local donde hay que desarrollar iniciativas y medidas.

Ello no significa que no quepa adoptar estrategias globales comunes —como no se cansa de reiterar el eurodiputado griego Stavos Lambrinidis, ponente del *Informe del Parlamento europeo sobre integración de los inmigrantes*³. Es más, a tenor de lo expresado reiteradamente por los Jefes de Estado y de Gobierno, esas estrategias comunes resultan imprescindibles, dada la importancia crucial

² La afirmación está tomada de Joaquín Arango, quien sintetizaba en estos términos el desarrollo alcanzado por la política común de inmigración y asilo en su conjunto. Cfr.: «Nuevos retos y perspectivas para la política de inmigración europea», en *Cinco Años después de Tampere*, Barcelona, Fundació CIDOB, 2005, p. 151.

³ Informe sobre estrategias y medios para la integración de los inmigrantes en la Unión Europea (Final A6-0190/2006), de 17 de mayo de 2006.

de una adecuada integración de la población inmigrada para las sociedades europeas y para el mismo proceso de construcción europea. Pero sí es cierto que, más allá de la adopción de tales estrategias, el principio de subsidiariedad impone límites evidentes a la acción en sede comunitaria.

La tercera circunstancia que condiciona la adopción de una política europea común es la peculiar historia y situación migratoria de cada uno de los Estados Miembros. Algunos países de la Unión Europea tienen una trayectoria más dilatada como tierra de inmigración, otros una más reciente. Distintos son también los países de origen de sus respectivas comunidades de inmigrantes, por razones vinculadas generalmente a las áreas geográficas de influencia histórica de cada uno de ellos. A su vez, estas trayectorias singulares han ido cuajando en forma de diferentes *modelos* de integración, cada uno con su trasfondo jurídico-político peculiar y sus problemas específicos. Todo ello tampoco es óbice para que puedan identificarse problemas comunes y estrategias europeas globales, pero sí implica que las acciones acordadas tienen que ser suficientemente flexibles como para adaptarse a las particularidades de cada contexto estatal.

Por último, si los avances registrados se miden no tanto por comparación con el ideal de los mundos, como por las resistencias que ha habido que vencer para su consecución, entonces tal vez haya que concluir que el trecho recorrido no es tan escaso como a primera vista pudiera parecer.

En lo que sigue, se exponen los hitos que han ido jalonando esta evolución. El punto de partida son las normas comunitarias que configuran la base jurídica para la acción de la Unión Europea en esta materia y los mandatos emanados del Consejo de Tampere de 1999 (2). En los años inmediatamente subsiguientes (2000-2003) la actividad se desarrolla sobre todo en el plano normativo y desemboca en la aprobación de una serie de Directivas europeas de inmediata relevancia para la integración (3).

A partir de ese momento, la construcción de la política europea de integración va soslayando la carencia de una base jurídica sólida mediante una serie de estrategias de acción indirectas (4). En esta fase, la acción se traslada sobre todo a la elaboración de un *discurso europeo sobre integración*, es decir, a los pronunciamientos sobre las políticas de integración a realizar que se van sucediendo en las Comunicaciones de la Comisión y en las Conclusiones del Consejo. Paralelamente, se comienza a institucionalizar el intercambio de in-

formación y experiencias entre los Estados de la Unión Europea (5) Esta evolución culmina en la aprobación de los llamados *Principios Básicos Comunes sobre Integración* (2004), que vienen a codificar dicho discurso y a fijar un consenso europeo de base sobre el tipo de políticas y acciones que los procesos de integración requieren (6) Entre los acontecimientos ulteriores destaca en particular la creación del Fondo Europeo de Integración para los años 2007-2013 (7). El último apartado del presente trabajo está dedicado a exponer las perspectivas de futuro y a esbozar a través de qué vías cabría ahondar en la política de integración a escala europea (8).

2. BASES POLÍTICAS Y JURÍDICAS DE LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

2.1. Los vacilantes fundamentos de la política de integración europea

A día de hoy, y a salvo de lo que luego se dirá sobre el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, no existe una base jurídica *específica* para la acción de la Unión Europea en el ámbito de la integración de inmigrantes. Esta constatación resulta sumamente esclarecedora sobre lo que los Jefes de Estado y de Gobierno tenían en mente —y sobre lo que no tenían en mente— cuando se plantearon la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia. La habilitación competencial ha de extraerse, por tanto, de preceptos que, sin tener expresamente por objeto medidas en materia de integración de la población inmigrada, sí inciden en este campo.

Un primer ámbito es el de aquellas normas que se refieren a las autorizaciones de residencia otorgadas a inmigrantes, por su obvio impacto en las condiciones marco de la integración. Cómo se regule el derecho a la reagrupación familiar, o qué requisitos se establezcan para adquirir el estatuto de residente de larga duración y qué grado de protección se confiera a este estatuto, son factores que condicionan de manera evidente los procesos de integración. En este sentido, hay que hacer referencia al artículo 63.3 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE en lo sucesivo), que prevé la adopción de «medidas sobre política de inmigración» en el ámbito de:

- a) «condiciones de entrada y de residencia, y normas sobre procedimientos de expedición por los Estados Miembros de visados de larga duración y de permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar».

E igualmente al artículo 63.4 TCE, que habilita la adopción de «medidas que definan los derechos y las condiciones con arreglo a los cuales los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado Miembro pueden residir en otros Estados Miembros» —precisamente una de las facultades más importantes contenidas en la Directiva sobre el estatuto de los residentes de larga duración.

El segundo ámbito de relevancia inmediata para las políticas públicas en materia de integración de la población inmigrada es el de la lucha contra la discriminación. En este caso, la base jurídica se halla en el artículo 13 TCE, que contiene una interdicción general de la discriminación, por motivo, entre otras causas, del origen racial o étnico de las personas. Como más adelante se verá, también esta disposición ha propiciado la aprobación de normas de gran relevancia para la integración.

Ahora bien, los preceptos citados parecen abrir únicamente competencias *normativas*. ¿Existe alguna base competencial que permita a la Unión Europea desarrollar en este ámbito políticas públicas de carácter *sustantivo* o *material*? Una respuesta afirmativa posible a esta pregunta consistiría en remitir a las políticas europeas de empleo y de inclusión social, en el marco de los llamados objetivos de Lisboa.

La conexión de estas políticas con los procesos de integración de la población inmigrada está fuera de toda duda. Pero lo más suave que cabe decir de una concepción de la integración que la conciba únicamente en términos de inserción laboral e inclusión social es que es fuertemente reduccionista. Subsistiría, por tanto, la interrogante: ¿hay alguna base jurídica específica para acciones sustantivas en materia de integración, más allá de las políticas de empleo e inclusión social? De la respuesta que se dé a esta pregunta dependen cuestiones de la trascendencia, por ejemplo, de si cabe financiar con cargo a fondos europeos acciones en materia de integración de los inmigrantes.

De hecho, la pregunta se planteó con toda su crudeza en las deliberaciones del Consejo en torno a la creación del Fondo Europeo de Integración. La controversia estuvo centrada en el artículo 63.3

TCE, antes citado, concretamente en el apartado a) que prevé medidas en el ámbito de «condiciones de entrada y residencia.» Han corrido ríos de tinta sobre si la palabra condiciones se refiere exclusivamente a la facultad de establecer condiciones para la entrada en el territorio de un Estado o la obtención de una autorización de residencia (como, por ejemplo, cuando para poder reagrupar a los propios familiares se exige disponer de medios de vida suficientes y vivienda adecuada). O si podría amparar también las medidas adoptadas para incidir en las condiciones materiales en las que residen los nacionales de terceros países, en definitiva, medidas en materia de integración, como sostenía la Comisión Europea.

En el curso de estos debates, los servicios jurídicos del Consejo de la Unión Europea llegaron a la conclusión de que el término «condiciones de entrada y residencia» sí permitía financiar acciones de integración, pero sólo si estas acciones estaban orientadas a facilitar el cumplimiento, por parte de los nacionales de terceros países, de determinadas *condiciones* para la obtención del título de residente. Esta creativa lectura del precepto justificaría que la Unión Europea financiara, por ejemplo, clases de idioma, o de conocimiento del sistema institucional y jurídico de un determinado Estado y de los valores fundamentales europeos, a condición de que tales conocimientos estuvieran establecidos en la legislación nacional como requisitos para la adquisición del status de residente, o de residente de larga duración.

El término de «condiciones» se referiría, pues, al establecimiento de tales requisitos en el plano normativo y, por extensión, a las medidas de formación ofrecidas por los Estados a la población inmigrante para ayudarle a satisfacerlos. Hay que entender esta argumentación en el contexto de prácticas como las de Alemania u Holanda, que en los últimos tiempos han puesto gran énfasis en este tipo de programas de integración. También la figura del contrato de integración aprobado recientemente por el Parlamento francés prevé una serie de acciones formativas y establece, a modo de contrapartida, el deber de la persona inmigrante de adquirir los conocimientos necesarios para su integración. En cambio, en el contexto de otros muchos países europeos que no tienen programas de este tipo, o que en todo caso no los conciben en términos de un «test» o unas «condiciones» de integración compulsivas, tal interpretación carece de sentido.

La argumentación citada parece intentar una forzada vía intermedia entre la simple negación de que la expresión *medidas en el ámbito de condiciones de entrada y residencia* dé cobertura a la financiación europea de políticas de integración y la afirmación de que constituye base jurídica suficiente para ello. Cualquiera de estas opciones parece más fácil de defender que la conclusión intermedia conforme a la cual la expresión da cobertura a algunas, pero sólo a algunas, medidas de integración —medidas que además coinciden por mera casualidad con los programas de integración establecidos en algunos Estados. Sea como fuere, lo cierto es que la creación del Fondo Europeo de Integración implica un cierto reconocimiento ex post facto de que el artículo 63.3 TCE sí habilita para la adopción de medidas en el ámbito de la integración de la población inmigrada.

Una segunda conclusión cabe extraer del debate producido. Si la Unión Europea ha de desarrollar una política de integración como uno de los pilares de su política común de inmigración y asilo, —y parece que, hasta el momento, no se ha quebrado el consenso al respecto— entonces es preciso contar con una base jurídica específica, no expuesta a los azarosos avatares de la interpretación más plausible en cada momento del término «condiciones de entrada y residencia». Una base jurídica como la que podría suministrar la regulación contenida en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, en el caso de que tal regulación —como parece esperable— se incluya en el nuevo Tratado que sustituya a éste.

En efecto, el artículo 267.1. de este Tratado establece el mandato de desarrollar una política común de inmigración destinada a garantizar una gestión eficaz de los flujos migratorios, *un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados Miembros*, así como a prevenir la inmigración ilegal. Se perciben aquí, con nitidez, los ecos de Tampere, y se reitera que la Unión Europea está habilitada y tiene el mandato de garantizar un trato equitativo de los inmigrantes que residan —*legalmente*, es decir, no de manera irregular— entre nosotros. Sin embargo, entre tanto se ha impuesto la conciencia de que las políticas de integración necesariamente van más allá de la regulación de las condiciones de residencia. Por ello, el Tratado incluye en el artículo 267.4 la siguiente previsión específica relativa a las políticas de integración:

«La Ley o Ley Marco Europea podrá establecer medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados Miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de ter-

ceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados Miembros».

Este precepto establece una doble cautela a la hora de desarrollar una política europea. En primer lugar, no corresponde a la propia Unión Europea tomar la iniciativa en este campo, sino sólo apoyar externamente la acción de los propios Estados. Y en segundo lugar, esa acción de apoyo excluye expresamente cualquier armonización de disposiciones legales y reglamentarias. Esto es, excluye cualquier actividad *normativa* de las instituciones europeas encaminada a aproximar la regulación de los programas o las condiciones de integración vigentes en cada país.

La disposición presenta, pues, un tenor claramente defensivo y deja fuera de toda duda que las políticas de integración son, en lo esencial, cuestión de los Estados. No permite inferir que hay una parte de estas políticas que necesariamente ha de acordarse en un plano europeo, con un contenido común para todos los Estados, y en este sentido parece quedarse atrás respecto del consenso entre tanto alcanzado⁴. Pero al menos sí ofrece una base jurídica específica para el apoyo europeo a las políticas estatales de integración y en esta medida supondría un avance, por exiguo que resulte, respecto del status quo actual.

2.2. Las conclusiones del Consejo europeo de Tampere

Una vez definida la base jurídica, la siguiente cuestión a analizar son las declaraciones programáticas del Consejo, que suministran el impulso *político* para la acción de las instituciones europeas, lo cual nos remite al Consejo europeo de Tampere, antes citado. En consonancia con la importancia conferida al *trato justo a los nacionales de terceros países*, en el marco de la política de inmigración y asilo común, las conclusiones de este Consejo dedicaron algunos apartados a precisar lo que había que entender por ese *trato justo*.

⁴ Tal y como este consenso aparece reflejado, por ejemplo, en los *Principios Básicos Comunes sobre Integración* de 19 de noviembre de 2004 o en las *Conclusiones del Consejo de Ministros de Asuntos de Justicia e Interior sobre integración* de 1 y 2 de diciembre de 2005. Al respecto, *vid. infra*, apartados 7 y 8.

Así, el apartado decimooctavo señalaba que «la Unión Europea debe garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados Miembros. Una política de integración más decidida debería encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y a desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia».

Y en el apartado vigésimoprimer, el Consejo se refería al concreto estatuto jurídico que deberían obtener aquellos nacionales de terceros países que hubieran residido durante un tiempo determinado en un Estado Miembro de la Unión Europea, señalando 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 periodo 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».

Por su parte, el apartado decimonoveno instaba a los Estados a incrementar la lucha contra el racismo y la xenofobia y a elaborar planes nacionales de acción, al tiempo que invitaba a la Comisión a presentar lo antes posible propuestas de aplicación del artículo 13 del Tratado CE, que establece una interdicción general de discriminación.

En síntesis, el Consejo de Tampere proponía dos líneas de actuación. En primer lugar, establecer un estatuto para los llamados residentes de larga duración, inspirado en la situación jurídica de la que gozan los ciudadanos comunitarios. En última instancia, se trata de la idea de una *ciudadanía europea* compartida por los nacio-

nales de los Estados de la Unión y por los nacionales de terceros países que sean residentes de larga duración.

Lo que hace que ese estatuto de residente de larga duración sólo pueda ser «lo más cercano posible» y no *idéntico* al status de ciudadano comunitario, son sobre todo los derechos de participación política de los que los comunitarios disponen, mientras que es todavía una minoría de Estados quienes confieren este derecho a extranjeros no comunitarios. De ahí la propuesta complementaria —pero que se sitúa más allá de las competencias de la Unión y queda a expensas de la voluntad de cada Estado— de permitir el acceso a la nacionalidad a los extranjeros que lleven un tiempo más o menos prolongado residiendo entre nosotros.

La segunda línea de actuación prevista en las conclusiones del Consejo de Tampere se refiere a la lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia. El lugar destacado que estas cuestiones ocupan ha de imputarse, más allá de su importancia intrínseca, al particular clima que se generó en las instituciones europeas a raíz de la inclusión en el gobierno de Austria del partido FPÖ, liderado por Jörg Haider y de ideología abiertamente xenófoba.

En este contexto, se quiso dar un fuerte aldabonazo que recordara el firme arraigo de los valores de pluralismo y tolerancia en la identidad europea, y ello explica la rapidez —insólita para lo que suelen ser los procesos de decisión en esta materia— que, como en seguida se verá, la Comisión y el Consejo imprimieron a sus trabajos.

3. AVANCES EN EL PLANO NORMATIVO

La Comisión no tardó en secundar el mandato del Consejo europeo de Tampere, y presentó dos propuestas de Directiva en materia de igualdad de trato y otras dos propuestas relativas al estatuto jurídico de los extranjeros, en concreto, al derecho a la reagrupación familiar y al estatuto de los residentes de larga duración.

Las más rápidas en ser aprobadas, ya en el año 2000, fueron las dos Directivas del Consejo en materia de lucha contra la discriminación, la 2000/43/CE relativa a la igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, y la 2000/78/CE, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo. Ambas ya han sido transpues-

tas al derecho español, a través de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre⁵.

Entre las novedades que introducen destacan la ampliación del concepto de discriminación prohibida hasta abarcar las discriminaciones indirectas, la inversión de la carga de la prueba cuando una persona aporta en un juicio indicios de haber sido discriminada, así como la creación de un órgano específico que deberá prestar asistencia jurídica independiente a las víctimas de discriminación, realizar estudios sobre discriminación y formular recomendaciones sobre las políticas de igualdad de trato a adoptar. En España, este órgano, creado por la citada Ley 62/2003, no está aún operativo, si bien su puesta en marcha no debiera demorarse excesivamente.

Simultáneamente a la aprobación de estas Directivas, y con el fin de financiar programas y medidas de apoyo a la lucha contra la discriminación, el Consejo de la Unión Europea estableció también, por Decisión 2000/750/CE, el Programa de Acción Comunitario de lucha contra la discriminación (2001-2006), dotado con cien millones de euros.

En cuanto a dos materias clave para la integración como son la reagrupación familiar (Directiva 2003/86/CE, del Consejo) y el estatus de los residentes de larga duración (Directiva 2003/109/CE, del Consejo), al que hacían referencia explícita las Conclusiones de Tampere, la aprobación de las dos Directivas se dilató hasta el año 2003, por los extensos debates en el seno del Consejo entre los Estados Miembros. En el caso de la Directiva sobre reagrupación familiar fue preciso que la Comisión retirara su propuesta inicial y presentara una propuesta revisada para que los Estados se aviniesen a aprobarla con la unanimidad requerida por el Tratado CE.

En síntesis, la *Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar* establece el derecho a reagrupar al cónyuge y a los hijos menores (es facultativo para los Estados permitirlo también respecto de las personas con análoga relación afectiva debidamente probada y para los ascendientes en línea directa que estén a cargo del reagru-

⁵ Al respecto, *vid.* Sixte Garganté, Miguel Pajares, Lorenzo Cachón y Vera Egenberger: *La discriminación racial. Propuestas para una legislación anti-discriminatoria en España*, Barcelona, Icaria, 2003; así como LORENZO CACHÓN: «España y la Directiva 2000/43: de la “ocasión perdida” a una legislación general sobre igualdad de trato», en *Tiempo de Paz*, n.º 73, 2004, pp. 13-22. Este volumen de la revista *Tiempo de Paz* está dedicado de manera monográfica al tema de la no discriminación por origen racial o étnico.

pante), sin más requisitos que una vivienda adecuada, un seguro de enfermedad e ingresos suficientes para el sostenimiento familiar. El máximo período de residencia previa que puede requerirse, antes de ejercitar este derecho, es de dos años. Los miembros de la familia reagrupados tienen derecho, en igualdad de condiciones con el reagrupante, al acceso a la educación, a un empleo por cuenta ajena o cuenta propia y a la formación profesional.

La Directiva relativa al *estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración* regula los derechos que se adquieren cuando se ha residido de manera legal e ininterrumpida en el territorio de un Estado Miembro durante cinco años. Tales derechos abarcan, entre otros, la igualdad de trato con los nacionales en materia de educación, acceso al empleo, seguridad social y el reconocimiento de diplomas profesionales. Además, se adquiere el derecho de trasladar la residencia, bajo ciertas condiciones, al territorio de otro Estado Miembro. El estatuto de residente de larga duración cuenta también con una protección especial frente a la expulsión, que sólo podrá producirse cuando el residente represente una amenaza real y suficientemente grave para el orden público o la seguridad pública.

Por otra parte, también en 2003, y de nuevo invocando las conclusiones de Tampere relativas al trato justo a los nacionales de terceros países, el Consejo adoptó un Reglamento en materia de igualdad de trato en Seguridad Social (Reglamento [CE] n.º 859/2003 del Consejo), con el fin de eliminar la exclusión expresa de los nacionales de terceros países que se había hecho de los beneficios de dos Normas Comunitarias anteriores, los Reglamentos (CEE) n.º 1.408/1971 y n.º 574/1972. Se trataba de eliminar una discriminación injustificada por razón de nacionalidad que sufrían los no nacionales de la Unión Europea cuando se trasladaban de un Estado Miembro a otro, en la medida en que perdían los derechos a las prestaciones de Seguridad Social que hubieran acumulado en el primero.

Una mención aparte merece el ámbito del asilo, en el que las instituciones comunitarias desarrollaron una intensa actividad normativa⁶. El hecho de tener un punto de partida común, como es la

⁶ Aunque en el caso de España la proporción de ciudadanos extranjeros que solicitan asilo es más bien reducida, toda vez que existen otros cauces para la inmigración económica, la situación es bien distinta en países como Alemania, Francia o Suecia, en los que los cauces de inmigración económica están muy restringidos y, en consecuencia, la proporción de solici-

Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, ratificada por todos los Estados pertenecientes de la Unión Europea, sin duda facilitó los trabajos de armonización en este campo. No obstante, restaba el obstáculo del requisito de la unanimidad, que complica cualquier proceso de decisión. En este caso, las Directivas aprobadas suscitaron la justificada crítica de que los acuerdos se habían alcanzado sobre la base de buscar el mínimo denominador común y que en este sentido se trataba de una armonización a la baja.

En total, el Consejo adoptó, en ejecución del mandato contenido en los artículos 62 y 63 TCE, cuatro Directivas y un instrumento financiero de apoyo a las políticas de asilo: el Fondo Europeo para los Refugiados. Las cuatro directivas se refieren a la protección temporal dispensada a las personas desplazadas (2001/55/CE, del Consejo), a las condiciones mínimas de acogida para los solicitantes de asilo (2003/9/CE, del Consejo), al estatuto de refugiado y de protección subsidiaria (2004/83/CE, del Consejo) y a los procedimientos en materia de asilo (2005/85/CE, del Consejo).

4. ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN SUSTANTIVA

En su conjunto, las Directivas referidas suponían una significativa mejora del marco jurídico para la integración de las personas inmigradas. Pero lo que seguía faltando eran las políticas de carácter sustantivo que complementaran este marco. Sólo tres años después de Tampere, en 2002, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) constataba en su *Informe sobre Inmigración, Asilo e Integración social*, que:

«Se ha progresado insuficientemente en la integración social de los inmigrantes y refugiados. Persiste una discriminación evidente; estos grupos de la población continúan estando claramente en desventaja en términos de empleo;

tantes de asilo es mucho más elevada. De ahí que aspectos como la regulación de las condiciones de acogida a los solicitantes de asilo, o el estatuto jurídico otorgado a los refugiados y a otras personas necesitadas de protección internacional sean de indudable relevancia para las políticas de integración.

igualmente clara es la segregación física de facto en algunas ciudades; las ciudades de Europa continúan asistiendo al estallido de violencia cuando la convivencia se quiebra; y el racismo continúa siendo patente (y se incrementa, incluso) tanto en las relaciones sociales cotidianas como en los resultados electorales obtenidos por la extrema derecha».

Por ello, el CESE instaba a que se diera «un nuevo impulso a las políticas de integración social» y a que «la Comisión Europea adopte las medidas apropiadas a este efecto» y proponía el establecimiento de un «*programa-marco* de integración comunitario, que impulse a todas las instituciones nacionales, regionales y locales con responsabilidades en este campo a adoptar nuevas iniciativas. Dicho programa incluiría propuestas en distintas áreas: acogida inicial de inmigrantes y refugiados; inserción laboral; acceso a vivienda y planificación urbana; acceso a educación, sanidad y servicios sociales; comunicación y diversidad cultural; promoción de la participación cívica, etc.».

Este Informe resulta ilustrativo de dos circunstancias. Por una parte, contiene un diagnóstico sobre el estado de la integración de la población inmigrada —diagnóstico que puede considerarse plenamente vigente cinco años después. Pero lo más llamativo es que, a la hora de formular propuestas sobre las actuaciones a realizar, no consigue ir más allá del establecimiento de un «programa marco». Ello refleja la complejidad que entraña poner en marcha políticas de integración a escala europea cuando, como hemos visto, las competencias contenidas en los Tratados no dan excesivo juego para ello.

Una complejidad que se incrementa además por la multiplicidad de niveles de gobierno con competencias relevantes para las políticas de integración y por la diversidad de ámbitos de la realidad y parcelas de las políticas públicas en las que se requiere la intervención. Pero que es, también, ineludible: si se quiere avanzar en materia de integración, es preciso trabajar coordinadamente con todos estos niveles de gobierno y en todas las áreas citadas. La pregunta clave es, entonces, cómo se puede hacer esto desde las instancias europeas.

Cuando, desde una perspectiva europea, se percibe que las acciones adoptadas por los Estados son insuficientes, pero se carece de competencias para la intervención directa, cabe recurrir al menos a cuatro mecanismos indirectos para tratar de influir en sus po-

líticas. En el caso que nos ocupa, el primero de estos mecanismos, cuyos resultados ya hemos analizado, consiste en la elaboración de normas europeas que incidan en las condiciones marco de los procesos de integración.

La segunda estrategia consiste en otorgar nuevos impulsos políticos a las decisiones de los Estados Miembros, a través de las conclusiones de los Consejos europeos o de las Comunicaciones de la Comisión, y de la repercusión que ambos tienen en el debate público y las agendas estatales. En concreto, las comunicaciones de la Comisión son documentos de debate en los que expone su análisis sobre la materia en cuestión, las medidas que convendría que la Unión Europea en su conjunto adoptara y las iniciativas que, por su parte, va a emprender. Menor grado de elaboración conceptual, pero mayor peso político suelen tener las conclusiones de los Consejos europeos, como por ejemplo el de Tampere, en la medida en que implican el acuerdo entre todos los Estados Miembros sobre el curso de la acción a tomar.

La tercera de estas vías indirectas consiste en establecer instrumentos de financiación que incentiven y respalden las políticas públicas que se considera necesario desarrollar.

Y la cuarta estrategia consiste en instaurar foros de intercambio de información e ideas que puedan propiciar el aprendizaje mutuo y, en esta medida, una cierta convergencia espontánea de las políticas desarrolladas por los Estados.

Dentro de este marco de posibilidades, la propuesta del CESE no es sino una síntesis de la segunda y la tercera de estas estrategias: la elaboración de un conjunto de directrices o ideas fuerza sobre qué políticas de integración desarrollar y la creación de un instrumento financiero europeo que sirva de incentivo a quien estas ideas y argumentos, tomados por sí solos, no le resulten suficientemente persuasivos como para determinar su acción. Pues bien, como en seguida veremos, el desarrollo de un cierto discurso sobre las políticas de integración necesarias, que culmina en la aprobación de los *Principios Básicos Comunes sobre Integración*, y la creación del *Fondo europeo de Integración*, son la respuesta a estas dos recomendaciones, con lo cual podríamos decir que, a las alturas de 2007, el «programa-marco» reclamado por el CESE en su Informe de 2002 es ya una realidad.

Por el camino se han ido sumando además algunos instrumentos pertenecientes a lo que hemos llamado la estrategia de la *con-*

vergencia espontánea, como son la creación del grupo de *puntos nacionales de contacto sobre integración*, el *manual sobre integración* y el *informe anual sobre inmigración e integración*.

5. LA EVOLUCIÓN DEL DISCURSO EUROPEO SOBRE INTEGRACIÓN

Los inicios de la elaboración de un discurso europeo sobre integración, con posterioridad al Consejo de Tampere, se remontan a la *Comunicación de la Comisión sobre una política comunitaria de inmigración*, de 22 de noviembre de 2000, seguida por su *Comunicación relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración*, de 11 de julio de 2001.

En la primera de ellas aparecen ya algunas ideas clave del enfoque de la Comisión en materia de integración: observa que el marco establecido para la lucha contra la discriminación y xenofobia deberá complementarse con programas específicos de integración a escala nacional, regional y local; y define la integración como un *proceso bi-direccional* que implica la adaptación tanto por parte de las personas inmigradas, como por parte de la sociedad receptora, dentro del respeto a la dignidad humana y los derechos humanos, la apreciación del valor del pluralismo y el reconocimiento de que la pertenencia a la sociedad se basa en una serie de derechos, pero incluye también responsabilidades para todos sus miembros.

La Comisión formula también aquí por primera vez el concepto de *ciudadanía cívica*, entendido como un conjunto de derechos y obligaciones básicas para todos los ciudadanos, con independencia de la nacionalidad, para cuyo desarrollo podría servir de referencia la Carta de derechos fundamentales. Este concepto de ciudadanía cívica está estrechamente vinculado a la idea del estatuto *lo más próximo posible* al de los ciudadanos comunitarios, que ya conocemos de las conclusiones de Tampere.

E igualmente señala la necesidad de establecer programas de acogida para favorecer la integración desde el mismo momento de la llegada de las personas inmigradas y de prestar atención a la segunda generación, incluidos los nacidos en la Unión Europea, con particular énfasis en las mujeres y las familias inmigradas.

En el plano estratégico, al que está dedicada la segunda de las Comunicaciones citadas, la Comisión subraya la corresponsabilidad

de gobiernos y sociedad civil por la integración y la necesidad de actuar de manera concertada, con particular incidencia en el ámbito local. En cuanto a la contribución de la propia Unión Europea, señala que podría consistir en desarrollar una estrategia pedagógica, promoviendo el intercambio de información y buenas prácticas y desarrollando directrices o normas comunes sobre medidas de integración. E igualmente desarrollando un programa de acción comunitaria que fomente la comprensión de los procesos de integración, la evaluación de los programas desarrollados, el diálogo entre todos los actores y las acciones de sensibilización.

Sin embargo, en estas Comunicaciones la integración se trata todavía en el contexto más amplio de la política de inmigración. En la Comunicación de 3 de junio de 2003, en cambio, se invierten los papeles, y el tema central pasa a ser la integración. Más en concreto, esta nueva Comunicación de la Comisión está dedicada a analizar la relación entre mercado de trabajo, inmigración e integración de las personas inmigradas.

El núcleo de la argumentación estriba en que las ventajas económicas y sociales que aporta la inmigración sólo podrán aprovecharse si se alcanza un mayor grado de integración, si se combate decididamente la discriminación a que están sometidas las personas inmigradas. A su vez, aprovechar esas ventajas resulta imprescindible a la luz de los objetivos de la llamada *Estrategia de Lisboa* (2000), orientada a conseguir que la Unión Europea se convierta en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de mantener un crecimiento económico sostenido y de crear más y mejores puestos de trabajo, con una mayor cohesión social. Por ello, concluye la Comisión, «la capacidad de la UE de gestionar la inmigración y de garantizar la integración de los inmigrantes influirá considerablemente en su capacidad general de controlar la transformación económica y reforzar la cohesión a corto y largo plazo».

Es decir, la mejor integración de las personas inmigradas se convierte en un objetivo, no ya por razones ligadas al *ethos* y a la identidad europea, o por el compromiso contraído en el Consejo de Tampere, sino a la luz de los objetivos económicos que se han marcado los propios Estados Miembros de la Unión Europea y de las tendencias demográficas y del mercado de trabajo. La conclusión viene a ser que, sencillamente, no nos podemos permitir el lujo de tener a una parte importante de la población europea sin integrar

adecuadamente en la vida social y económica. Por supuesto, esta visión, si se quiere, utilitarista de por qué tenemos un gran interés en desarrollar políticas activas de integración, no sustituye al anterior enfoque ético-jurídico, que subyace a las Conclusiones de Tampere, sino que lo complementa y refuerza.

En cuanto al contenido de las políticas de integración, la Comisión conecta con sus planteamientos anteriores para desarrollar la idea de que una buena política de integración tiene que estar basada en un enfoque *holístico*, que tenga en cuenta no sólo los aspectos económicos y sociales, sino también la dimensión cultural y religiosa, así como la de la participación cívica y política, en definitiva, contemplar a las personas inmigradas en su integridad.

A continuación pasa revista a cuáles serían los elementos más importantes de esa política global, como son la integración en el mercado laboral, la educación, los servicios sociales y de salud, el entorno social y cultural, la ciudadanía cívica y el respeto a la diversidad. Subraya las conexiones con la Estrategia Europea de Empleo, los Planes Nacionales sobre Inclusión Social, las iniciativas para fomentar la cohesión social a través de los Fondos Estructurales como el Fondo Social Europeo y la iniciativa Equal, el método abierto de coordinación en materia de educación y la lucha contra la discriminación, para concluir que la integración debe integrarse como objetivo horizontal (*mainstreaming*) en todas estas estrategias y políticas.

Además anuncia la habilitación, a partir del año 2003, de una línea presupuestaria específica, llamada INTI, para subvencionar proyectos piloto en materia de integración de personas inmigradas. Su objetivo es apoyar a las redes europeas y el intercambio de información y buenas prácticas entre los Estados Miembros, las autoridades regionales y locales y otros agentes, con el fin de facilitar un diálogo abierto y determinar las prioridades de un planteamiento más coherente sobre la integración.

Por último, y con el fin de incrementar el conocimiento de las respectivas políticas de integración entre los Estados Miembros, la Comisión crea un foro específico de intercambio y debate entre las administraciones de los Estados Miembros, denominado *grupo de puntos nacionales de contacto sobre integración*. Este grupo se reúne con periodicidad bimestral para discutir aspectos concretos de las políticas de integración en los Estados Miembros.

Hasta el momento, su principal actividad ha consistido en la organización de seminarios técnicos sobre integración, en los que participan expertos de organizaciones no gubernamentales, de agentes sociales, de administraciones regionales y locales y de los propios Estados Miembros, y en los que se analizan monográficamente las distintas áreas que componen las políticas de integración.

Las conclusiones alcanzadas en estos seminarios se plasman en el *Manual sobre Integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales*⁷, cuya primer volumen se publicó en el año 2004. En él se analizan tres temas específicos: los programas de primera acogida e inserción para inmigrantes recién llegados y refugiados, las medidas para incrementar la participación ciudadana de la población inmigrada, y el desarrollo de indicadores que permitan evaluar la eficacia y el impacto de las políticas de integración aplicadas.

En el segundo volumen, publicado recientemente, se analizan la creación de infraestructuras y fuentes de financiación estables para las políticas de integración (*integration governance*); la inserción horizontal de la agenda de integración en las políticas sectoriales más relevantes (educación, vivienda, empleo, etc.) a todos los niveles (*mainstreaming*); la problemática de la vivienda y la planificación urbana; y la inserción laboral de las personas inmigradas, así como las acciones de lucha contra la discriminación laboral y de mantenimiento y mejora en el empleo.

Hasta aquí las ideas y los procesos impulsados por la Comisión, que serían rápidamente respaldados por el Consejo. En efecto, el Consejo Europeo celebrado bajo presidencia griega de la Unión Eu-

⁷ Comisión Europea, *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales*, Bruselas, Comunidades Europeas, 2004 y 2007.

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/handbook_1sted_es.pdf

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/2007/handbook_2007_es.pdf

Los dos volúmenes han sido elaborados por los consultores Jan Niessen y Yongmi Schibel, pertenecientes a la organización *Migration Policy Group*, en colaboración con el grupo de Puntos Nacionales de Contacto sobre Integración, por encargo de la Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad de la Comisión Europea.

ropea en Salónica, los días 19 y 20 de junio de 2003, retomaba los planteamientos de la Comisión, en los siguientes términos:

«El Consejo Europeo considera que es necesario elaborar una política global y multidimensional sobre la integración de tales personas. Teniendo en cuenta que una integración satisfactoria contribuye a la cohesión social y al bienestar económico, esta política debería cubrir factores como el empleo, la participación económica, la educación y la enseñanza de la lengua, servicios sociales y de salud, vivienda y asuntos urbanos, así como la cultura y la participación en la vida social».

El Consejo asume igualmente la idea de la integración como un proceso continuo y bidireccional, de adaptación mutua entre sociedad receptora y población inmigrada. En el plano estratégico, señala que «aunque la responsabilidad principal de su elaboración sigue incumbiendo a los Estados Miembros, dichas medidas deberían articularse dentro de un marco coherente de la Unión Europea, teniendo en cuenta la diversidad jurídica, política, económica, social y cultural de los Estados Miembros. Para facilitar la puesta a punto de este marco habría que pensar en definir *principios básicos comunes*».

Por último, subraya la importancia del recientemente creado grupo de puntos nacionales de contacto sobre integración, destinado a «reforzar la coordinación de las políticas pertinentes a nivel nacional y de la Unión Europea e invita a la Comisión a que presente un informe anual sobre migración e integración en Europa para ordenar a escala de la Unión Europea los datos sobre migración y las prácticas y políticas de inmigración e integración. Este informe, que debería incluir un análisis preciso y objetivo de los temas mencionados, ayudará a desarrollar y fomentar iniciativas políticas para una gestión más eficaz de la migración en Europa».

Tras este respaldo del Consejo a los planteamientos de la Comisión, quedaba expedito el camino hacia la formulación de los *Principios Básicos Comunes de Integración*, con los que culmina la evolución conceptual del discurso europeo de Tampere a Salónica y en los que cristaliza por vez primera un cierto consenso europeo sobre las políticas de integración a adoptar.

6. LOS PRINCIPIOS BÁSICOS COMUNES SOBRE INTEGRACIÓN

El texto de los *Principios Básicos Comunes sobre Integración* consta de ocho *considerandos*, seguidos de los once principios⁸ y de

-
- ⁸ 1. La integración es un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados Miembros.
 2. La integración implica el respeto de los valores básicos de la Unión Europea.
 3. El empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración y es esencial para la participación de los inmigrantes, para las contribuciones que los inmigrantes aportan a la sociedad de acogida, y para hacer visibles tales contribuciones.
 4. Un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración; permitir a los inmigrantes adquirir ese conocimiento básico es esencial para que la integración tenga éxito.
 5. Los esfuerzos realizados en la educación son fundamentales para preparar a los inmigrantes, y en particular a sus descendientes, a participar con más éxito y de manera más activa en la sociedad.
 6. El acceso de los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones es un requisito esencial para una mejor integración.
 7. Una interacción frecuente entre inmigrantes y ciudadanos de los Estados miembros es un mecanismo fundamental para la integración. Los foros compartidos, el diálogo intercultural, la educación relativa a los inmigrantes y sus culturas y unas condiciones de vida estimulantes en entornos urbanos mejoran las interacciones entre inmigrantes y ciudadanos de los Estados Miembros.
 8. La práctica de diversas culturas y religiones está garantizada por la Carta de los Derechos Fundamentales y debe quedar salvaguardada, a menos que dichas prácticas entren en conflicto con otros derechos europeos inviolables o con la legislación nacional.
 9. La participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente a nivel local, favorece su integración.

un anexo en el que se explica en mayor profundidad el sentido de cada uno de estos principios y las acciones requeridas para plasmarlos en la práctica. Los primeros siete considerandos están dedicados a establecer cómo hay que entender el hecho de que se aprueben estos principios. Así, se señala que la inmigración es una característica permanente de la sociedad europea que, si se gestiona adecuadamente, puede generar numerosos beneficios en distintos órdenes, beneficios que harán progresar el proceso de construcción europea y reforzarán la posición de la Unión Europea en el mundo.

Se deja claro que el desarrollo y la aplicación de la política de integración es responsabilidad primordial de los Estados Miembros, más que de la Unión Europea. Pero también se observa que la incapacidad de un Estado Miembro concreto para desarrollar y aplicar con éxito una política de integración puede tener repercusiones adversas para otros Estados Miembros y para la Unión Europea, por lo que redundaría en el interés de todos que cada Estado persiga unas estrategias de integración eficaces. Por la misma razón existe también un interés común en alcanzar acuerdos entre todos los Estados en torno a objetivos compartidos en materia de integración.

En definitiva, la aprobación de estos Principios Básicos Comunes no supone que no sigan siendo los Estados los responsables de desarrollar políticas de integración, pero sí supone un aldabonazo para que éstos desarrollen políticas más eficaces y un primer paso en la búsqueda de acuerdos sobre objetivos compartidos en materia de integración.

Así las cosas, ¿qué valor jurídico cabe otorgar a estos principios? El *considerando* octavo no deja lugar a dudas. Su objetivo es «contribuir a que los Estados Miembros formulen políticas de integración, ofreciéndoles una guía no vinculante, sencilla pero bien fundada, en forma de principios básicos, a la luz de los cuales puedan

-
10. Las políticas y medidas tendentes a incluir la cuestión de la integración en todas las pertinentes competencias políticas y niveles de gobierno y servicios públicos deben tomarse debidamente en cuenta en la elaboración y puesta en práctica de medidas públicas.
 11. Es necesario establecer objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación claros para ajustar las políticas, evaluar los avances en la integración y hacer más eficaz el intercambio de información.

evaluar y juzgar sus propios esfuerzos.» Los Principios Básicos Comunes no tienen, por tanto, carácter vinculante alguno.

En cuanto a su contenido, el primer principio define lo que hay que entender por integración, a medio camino entre la simple descripción de un proceso y la prescripción de que tal proceso debe desarrollarse a través de un «ajuste mutuo», de carácter bidireccional. Esta definición puede ya considerarse canónica en el contexto europeo. A continuación, los principios segundo a quinto se refieren a los requisitos para la integración por parte de los inmigrantes: compromiso con los valores europeos fundamentales; conocimiento básico del idioma, la historia y las principales instituciones de la sociedad de acogida; empleo; y educación.

Los principios sexto a noveno se refieren a los derechos a garantizar a la población inmigrada y a su interacción con la sociedad receptora: acceso en igualdad de condiciones a las instituciones y los servicios públicos y privados; búsqueda de la interacción frecuente a través de espacios compartidos, del diálogo intercultural y de una configuración estimulante del espacio urbano; y garantía de la libertad religiosa y de práctica cultural, dentro de los límites determinados por la Ley Nacional o por otros derechos europeos inviolables; en fin, participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente a nivel local.

Finalmente, los principios décimo y undécimo pretenden orientar el *diseño* de las políticas de integración. En este terreno, se recomienda que la agenda de la integración sea incluida horizontalmente en todos los ámbitos relevantes de las políticas públicas (i.e. educación, vivienda, servicios sociales, etc.) y que se desarrollen y empleen indicadores que permitan medir el impacto de las políticas desarrolladas y evaluar el estado de la integración.

Hasta aquí, en apretada síntesis, el contenido de los Principios Básicos Comunes. Procede hacer también una breve referencia a su génesis, en la medida en que arroja luz sobre el espíritu con el que fueron elaborados y el por qué de la ausencia en ellos de algunas ideas importantes para la integración.

Los Principios Básicos Comunes se aprobaron por unanimidad en el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior de 19 de noviembre de 2004. Sin embargo, el debate se produjo con anterioridad, en el marco de la Primera Conferencia Interministerial sobre Integración, celebrada en el mes de noviembre en la ciudad de Gro-

ningen. La presidencia holandesa había realizado una buena labor de preparación, incorporando al texto de los principios las sugerencias realizadas por los distintos Estados. Por ello, la acogida de la propuesta fue, en general, muy positiva.

Sólo España planteó una enmienda de adición, orientada a incluir en el texto la idea de que era importante apoyar el mantenimiento de las lenguas y culturas de origen de las personas inmigradas. La propuesta se basaba en que este apoyo implica el reconocimiento de la identidad cultural de los inmigrantes, lo que refuerza su sentimiento de pertenencia a una sociedad común.

Este aspecto se consideraba particularmente importante en el caso de las segundas generaciones, que con frecuencia se encuentran en una inhóspita tierra de nadie entre la cultura del país de origen y la cultura del país de inmigración. En este contexto, el reconocimiento de la propia identidad cultural permite evitar sensaciones de rechazo y prevenir deficiencias en el proceso de socialización que pudieran desembocar en situaciones de anomia o en la incorporación a grupos radicales o bandas juveniles.

Sin embargo, la propuesta española llegaba en un momento en el que países como Holanda y Alemania, ante la presencia de algunos descendientes de inmigrantes en segunda, tercera o incluso cuarta generación que no hablan correctamente el idioma del país de acogida, estaban poniendo el énfasis en los llamados *programas introductorios*, compuestos de clases de idioma y de conocimientos básicos sobre el funcionamiento del sistema democrático e institucional del país y sobre sus valores fundamentales. El acento de estas políticas estaba —y continua estando⁹— en la idea de que los in-

⁹ Buena prueba de ello es el «contrato de integración» aprobado recientemente en Francia, que incide en la misma idea: obligación del Estado de proveer cursos introductorios, obligación del inmigrante de seguirlos con aprovechamiento. En sí mismos considerados, este tipo de cursos introductorios son, sin duda, una iniciativa positiva, y debieran haber formado parte desde hace tiempo de las políticas de acogida a inmigrantes recién llegados. Más cuestionable es que esta medida se adopte como respuesta política —en ocasiones, como la única respuesta— a los problemas de integración detectados respecto de anteriores generaciones de inmigrantes. Porque en este terreno la medida es ineficaz, y además implica una traslación de la responsabilidad por un problema colectivo, como lo es el de una sociedad que no ha sabido gestionar la integración de la población inmigrada, a la

migrantes deben hacer un mayor esfuerzo por incorporarse a la sociedad de acogida, lo que implica familiarizarse con las lenguas vehiculares y comprometerse con los valores de la democracia y los derechos fundamentales. Para ello, se ponen a su disposición de manera gratuita los cursos necesarios, pero el resto del proceso de integración corresponde a los propios inmigrantes.

Evidentemente, la propuesta de apoyar también el aprendizaje de la lengua del país de origen y el mantenimiento de sus tradiciones culturales no encajaba bien con la concepción política de la integración que subyace a los citados programas introductorios. De ahí que la resistencia por parte de algunos Estados a aceptar la propuesta española fuera muy notable, y a la postre lograra imponerse. Dado que la aprobación de los Principios estaba sometida al requisito de la unanimidad, España podría haber bloqueado la aprobación del texto si no se atendía su petición. Sin embargo, ello habría implicado renunciar a lo que de avance global tiene la aprobación de un marco europeo para la integración.

Por eso, a la postre, y tras haberse mantenido la reserva española hasta llegar al Comité de Representantes Permanentes (COREPER), los Principios Básicos Comunes fueran aprobados en el Consejo de Ministros de Justicia e Interior sin incorporar la referencia solicitada a las lenguas y culturas de origen.

El resultado son unos principios asimétricos, que no acaban de hacer honor a la definición de la integración como proceso bidireccional que enuncia el primero de ellos. O, en todo caso, se trata de una bidireccionalidad en la que una parte tiene que recorrer un trecho mucho más largo que la otra. No cabe desconocer, en definitiva, un cierto cariz *asimilacionista* de estos principios. Pero como la interpretación de un principio siempre está abierta al tiempo, no ca-

iniciativa unilateral de las personas inmigradas, que no habrían hecho suficiente esfuerzo para incorporarse plenamente a esa sociedad.

Y lo que es peor: al no asumir la responsabilidad de la sociedad de acogida en los problemas de integración existentes, se bloquea el necesario proceso de reflexión colectiva y se sientan las bases para reproducir estos problemas con las generaciones de inmigrantes posteriores, por muchos cursos introductorios que hayan superado. Pero, por lo visto, no es sencillo renunciar a la eficacia político-electoralista del mensaje de que la culpa, si hay un problema de integración, es de los propios inmigrantes y de que las administraciones públicas y, por extensión, la sociedad receptora, cumplen con ofrecer un número suficiente de cursos y horas de formación.

be excluir que en el futuro se produzcan concreciones más equánimes —y, por hipótesis, más eficaces en cuanto a los fines de integración pretendidos— del citado postulado de la bidireccionalidad. Aunque sólo fuera por eso, supone ya un avance contar con estos principios básicos comunes.

7. LA CREACIÓN DEL FONDO EUROPEO DE INTEGRACIÓN 2007-2013

La gestación del Fondo europeo de Integración no ha sido fácil. Su necesidad era desde luego evidente para la Comisión Europea, que en 2005 presentó una propuesta para dotar este Fondo, en el seno de un Programa Marco denominado de *Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios* para el período 2007-2013. Este Programa Marco abarcaría cuatro nuevos fondos para financiar medidas en materia de asilo y refugio, de control de fronteras exteriores de la Unión Europea, de expulsión de inmigrantes, y de integración, respectivamente¹⁰.

Su necesidad también resultaba obvia para España, que apoyó la creación de este Fondo desde el mismo anuncio de la idea por la Comisión Europea, en la Conferencia Interministerial sobre Integración de Groningen (2004), por cuanto refrenda la dimensión europea de las políticas de integración, sirve de apoyo solidario para el especial esfuerzo que en esta materia tienen que realizar los Estados que cuentan con mayores tasas de inmigración y colma una laguna muy llamativa en las acciones financiadas por la Unión Europea. Si la integración y el trato justo a los nacionales de terceros países tienen la trascendencia que se le ha venido otorgando —al menos en el plano retórico— desde el Consejo de Tampere hasta el presente momento, entonces se hacía difícil entender que se financiaran con fondos europeos acciones de retorno y de control de fronteras, y no en cambio acciones de integración.

Por el contrario, países contribuyentes netos a la Unión Europea como Alemania, Francia y Suecia se opusieron de manera ostensible a la creación de este Fondo. Dado que la base jurídica de este Fondo es el artículo 63.3 TCE y requiere la adopción de decisiones

¹⁰ Cfr. COM (2005)122 y SEC (2005)434.

por unanimidad, cualquier posición contraria podía dar al traste con el Fondo de Integración. En última instancia, ha sido la intervención del Parlamento Europeo la que ha decantado la balanza, al vincular su aprobación de los otros tres Fondos del Programa Marco a que también se aprobara el Fondo de Integración. Es sobre todo a esta intervención a la que hay que atribuir que, tras tortuosas negociaciones en el seno del Consejo, finalmente se dotara el referido Fondo europeo de integración, con un presupuesto de 825 millones de euros para el período 2007-2013¹¹.

El montante dista de ser espectacular, si tenemos en cuenta que es un fondo dotado para un período de siete años, que ha de ser distribuido entre 27 Estados Miembros, y que se queda en la mitad de la propuesta inicial de la Comisión Europea (1.600 millones de euros). Pero inaugura una línea de financiación de políticas públicas de integración de carácter estructural y se sitúa en segundo lugar de importancia de los cuatro fondos, tras el de fronteras exteriores (1.800 millones de euros), pero por delante del de refugiados (628 millones) y del de expulsión y retorno (676 millones). Teniendo en cuenta que, tal y como estaban las cosas inicialmente, lo más fácil es que no hubiera llegado siquiera a existir, puede considerarse un éxito indudable en la construcción de una política europea de integración.

Supone también un salto cualitativo, en el sentido de que por primera vez se dispone de un instrumento *específico* para financiar políticas de integración. Con anterioridad, algunos instrumentos financieros habían permitido desarrollar políticas que incidían, entre otros, en el campo de la integración. En particular hay que mencionar las acciones financiadas por el *Fondo Social Europeo* y por la Iniciativa Comunitaria *Equal*, en la medida en que numerosas personas inmigradas han podido beneficiarse de los programas de inserción laboral y de lucha contra la exclusión social establecidos con carácter general.

También se han citado ya el *programa de acción comunitario de lucha contra la discriminación* y el *Fondo Europeo de Refugiados*,

¹¹ Decisión del Consejo 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» (2007/435/CE).

que también permite financiar acciones de integración, aunque siempre limitadas al ámbito del asilo.

Además, en el año 2003 la Comisión Europea realizó la primera de una serie de convocatorias anuales para *proyectos piloto en el ámbito de la integración* (INTI), en lo que cabe considerar el antecedente del Fondo europeo de Integración. La presentación de un elevado número de proyectos a esta convocatoria, desbordando las previsiones presupuestarias, supuso un elemento más de confirmación de la necesidad de contar con un mecanismo de financiación de carácter estructural.

8. PERSPECTIVAS DE FUTURO: HACIA LA ADOPCIÓN DEL MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN EN MATERIA DE INTEGRACIÓN

Con los Principios Básicos Comunes y el Fondo disponemos ya de los dos principales instrumentos necesarios para comenzar a impulsar una política europea de integración. Ahora bien, se trata de condiciones necesarias, pero no suficientes. La razón es el carácter no vinculante de los principios y la cláusula de que es a los Estados a quien corresponde decidir sobre qué políticas de integración desarrollar. Así las cosas, la existencia de los principios y del fondo es perfectamente compatible con el desarrollo de políticas de integración muy desiguales entre los Estados.

¿Cuál sería, entonces, el siguiente paso a dar hacia una auténtica política común europea? Encontramos un tímido apunte en los *considerandos* de los Principios Básicos Comunes, cuando hacen referencia al *interés común de todos los Estados en alcanzar acuerdos en torno a objetivos compartidos en materia de integración*.

En cambio, la gran ocasión que brindaba la aprobación del sucesor del programa de Tampere, el «programa de acción plurianual para la consolidación de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, 2005-2010»¹², conocido como *Tampere II* o *Programa de La Haya*, no fue aprovechada. En los lacónicos apartados relativos a las políticas de integración, el *Programa de La Haya* se limita a re-

¹² Aprobado por el Consejo Europeo el 4 de noviembre de 2004 en La Haya.

coger el status quo ya consolidado en esta materia: relaciona la integración de los nacionales de terceros países y sus descendientes con la estabilidad y cohesión de nuestras sociedades; reconoce algunos progresos realizados en la agenda europea de integración, pero reclama una política más activa que sirva para remover las barreras que vale la integración y para permitir la plena participación de todos en igualdad de oportunidades; subraya la necesidad de una mayor coordinación de las políticas de integración nacionales con la Unión Europea; y se refiere a los *Principios Básicos Comunes* como marco para futuras iniciativas en la Unión Europea; por último, invita a los Estados Miembros, al Consejo y a la Comisión a promover el intercambio estructural de información y experiencias, desarrollando una página web al efecto.

Mayor relevancia tiene la siguiente Comunicación de la Comisión Europea sobre *Una agenda común para la integración*¹³, en la que responde a la invitación del Consejo de proponer un marco europeo coherente para las políticas de integración. La idea central aquí defendida es convertir la aplicación práctica de los *Principios Básicos Comunes* en el núcleo de la agenda común europea y adoptar una serie de medidas destinadas a acompañar este proceso y a garantizar la coherencia entre las acciones adoptadas a escala nacional y a escala europea.

Así, la Comisión analiza sucesivamente cada uno de los *Principios* y va proponiendo medidas prácticas que tanto los Estados como la Unión Europea pueden adoptar para dotarles de vigencia efectiva. Entre las medidas de acompañamiento recomendadas, además de la dotación del *Fondo europeo de Integración*, destaca la de crear un Foro Europeo para la Integración como cauce de participación y consulta de la sociedad civil. Asimismo, la Comisión analiza cómo reforzar la coordinación potenciando instrumentos tales como el grupo de puntos nacionales de contacto sobre integración, el manual de integración, la creación de una página *web* europea de buenas prácticas o el informe anual de la Unión Europea sobre inmigración e integración.

Con todo, ninguna de estas iniciativas trasciende el nivel del simple intercambio de experiencias y buenas prácticas, ninguna da el paso de la estrategia de la convergencia espontánea —que puede o no

¹³ COM(2005)389.

producirse, y en materia de integración suscita más bien cierto escepticismo— a la estrategia de tratar de formular una política común.

La siguiente vez que se pronuncian los Estados Miembros es en las Conclusiones del Consejo de Ministros de Justicia e Interior (JAI) sobre la agenda común de integración¹⁴, respondiendo explícitamente a la Comunicación de la Comisión. Tras respaldar el planteamiento realizado por ésta, subraya la necesidad de profundizar en un enfoque coherente respecto de las políticas y medidas de integración, basadas en objetivos comunes.

En particular, invita a la Comisión a continuar apoyando los trabajos de la red de Puntos Nacionales de Contacto sobre Integración y el Manual sobre Integración, reitera la importancia de contar con una web sobre integración, y considera adecuada la idea de convocar regularmente un Foro Europeo de Integración. Por último, y como forma tal vez más efectiva de avanzar en la configuración de esa agenda común de integración, el Consejo recomienda que la *troica* presidencial disponga la organización de conferencias ministeriales sobre integración¹⁵.

¹⁴ Conclusiones del Consejo de Ministros de Justicia e Interior sobre una agenda común de integración, de 1 y 2 de diciembre de 2005.

¹⁵ La primera conferencia ministerial tuvo lugar en Groningen en 2004, y en ella se debatieron los principios básicos comunes sobre integración. El segundo «Encuentro informal de Ministros europeos responsables en materia de integración tuvo lugar durante la presidencia alemana, concretamente los días 10 y 11 de mayo de 2007 en la ciudad de Potsdam». Las conclusiones alcanzadas en el curso de dicho encuentro se han plasmado en las «Conclusiones del Consejo de Asuntos de Justicia e Interior y los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros sobre el refuerzo de las políticas de integración en la Unión Europea promoviendo la unidad en la diversidad», de 12 y 13 de junio de 2007. En este documento los ministros fijan la agenda de trabajo en materia de integración para los próximos años, que consta de los siguientes aspectos: *a)* explorar y clarificar las distintas concepciones y enfoques en torno a las ideas de participación y de ciudadanía, e intercambiar opiniones y experiencias en relación con los regímenes de naturalización aplicados en los Estados Miembros; *b)* examinar el valor añadido de desarrollar módulos europeos comunes para la integración de inmigrantes, a la vista de la experiencia adquirida con los programas introductorios; *c)* analizar medidas que puedan ser dirigidas a la sociedad de acogida para mejorar la imagen pública de la inmigración y para mejorar la capacidad de las instituciones públicas y los medios de comunicación para reflejar de manera equilibrada y para gestionar la diversidad social vincula-

Como es palmario, tampoco estas conclusiones contienen receta alguna sobre cómo identificar esos «objetivos comunes» cuya existencia, sin embargo, se presume. Menos aún, lógicamente, de cómo alcanzar estrategias de acción compartidas a partir de los objetivos comunes constatados. Y sin embargo no hay que buscar muy lejos. Porque lo cierto es que el instrumento para ello ya existe en la práctica comunitaria. Se conoce por *método abierto de coordinación*¹⁶ y se ha aplicado con eficacia en campos tan cercanos a las políticas de integración como son las políticas de empleo y de inclusión social ligadas a la agenda de Lisboa¹⁷.

En síntesis, este método consiste en que la Comisión propone y el Consejo, en su caso, aprueba una serie de directrices comunes, y que a continuación cada Estado elabora un plan de acción para aplicar tales directrices a su peculiar realidad. Posteriormente, y partiendo de los informes estatales, la Comisión prepara un informe de síntesis que pone de relieve los problemas comunes e identifica los ámbitos para los cuales podrían adoptarse soluciones europeas.

da a la inmigración; *d*) explorar de qué manera las políticas y programas de integración pueden contribuir a la prevención de la alienación social y la radicalización; *e*) promover el desarrollo de indicadores comunes e índices que puedan ser utilizados voluntariamente por los Estados Miembros para evaluar los resultados de sus políticas de integración. Además, los Ministros prevén la celebración de un encuentro similar a los de Groningen y Potsdam para 2008 (previsiblemente, bajo presidencia francesa), e invitan a los Estados Miembros a iniciar un intercambio de información y experiencias en materia de diálogo intercultural, teniendo en cuenta que 2008 es el Año del Diálogo Intercultural en Europa.

¹⁶ La Comisión propuso la adopción de este método para la política europea de inmigración en su conjunto, y por tanto englobando también la de integración de inmigrantes, en su segunda Comunicación de 2001, COM (2001), 387. Sin embargo, la propuesta no encontró eco por parte de los Estados. Recientemente, el Consejo Económico y Social Europeo ha vuelto sobre el asunto en su Dictamen de 13 de septiembre de 2006 sobre «La inmigración en la Unión Europea y las políticas de integración: colaboración entre los gobiernos regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil», recomendando la adopción del método abierto de coordinación, partiendo de la experiencia positiva de la red de puntos nacionales de contacto sobre integración y los Principios Básicos Comunes.

¹⁷ Sobre el contexto de creación y las virtualidades de este método de coordinación, *vid.* Vicente Pérez Menayo (2004).

Este método permite que cada Estado utilice las estrategias que le parezcan más adecuadas para lograr unos objetivos previamente consensuados, evaluar los progresos realizados, corregir las estrategias que se revelen erróneas, y producir una aproximación gradual de las distintas políticas nacionales. Siguen siendo los Estados quienes mantienen la competencia sobre las políticas que quieren realizar. Pero someten los resultados de estas políticas de manera regular a una evaluación comparativa con los demás Estados, sobre la base de parámetros e indicadores previamente acordados¹⁸. Y permiten la identificación de los problemas comunes que puedan abordarse de manera más eficaz desde el plano europeo.

Cuando la solución es simple, no hay que ir muy lejos en su búsqueda, y sin embargo no se dan los pasos necesarios, forzoso es concluir que sencillamente falta (todavía) la voluntad para ello. Esto es, los gobiernos europeos no han querido avanzar más en la coordinación de sus políticas de integración, al margen de eventuales concesiones retóricas. Las razones posiblemente estén relacionadas con el fuerte protagonismo que las cuestiones relativas a

¹⁸ Este análisis comparativo es el objeto del *European Civic Citizenship and Inclusion Index*, Bruselas, 2005, una iniciativa conjunta del British Council, el Foreign Policy Centre y el Migration Policy Group coordinada por Andrew Geddes y Jan Niessen. Hay traducción española de María José Peiró, bajo el título de Índice Europeo de Ciudadanía Cívica e Inclusión, CI-DOB, Barcelona, 2006. El campo de este estudio se circunscribe, sin embargo, al marco jurídico de la integración, y no entra, por tanto, —entre otras razones por falta de datos suficientes— en las políticas sustantivas y la evaluación del grado de integración de la población inmigrada.

En realidad, lo que otorgaría un impulso esencial al debate público y a las políticas de integración sería disponer de un instrumento de análisis comparativo similar al informe PISA realizado por la OCDE en materia de educación. Las diferencias entre evaluar el resultado de un sistema educativo formal y evaluar un proceso social como la integración son evidentes, pero la mayor complejidad de la empresa no significa que no puedan identificarse un conjunto de indicadores de integración suficientemente representativos del proceso de integración en su conjunto que sirvan de base para una comparación europea. En este sentido, resulta alentador que las Conclusiones del Consejo de 12 y 13 de junio de 2007 (*vid. supra*, nota 14) hayan acogido, dentro de la agenda de trabajo europea para los siguientes años, el desarrollo de indicadores comunes de evaluación.

la inmigración y el grado de integración de la población inmigrada tienen en la agenda política de los gobiernos y en las convocatorias electorales. Al parecer, no es fácil dar entrada a instituciones ajenas al propio control y someterse a parámetros evaluables en una materia capaz, por su sola trascendencia, de decantar el resultado de unas elecciones.

Y sin embargo, precisamente por eso, para alejar la tentación de construir las políticas públicas desde los diagnósticos simplistas o la demagogia, para objetivar la intervención pública en esta materia y aumentar la cohesión social, la construcción de una auténtica política común de integración se antoja imprescindible.

¿Cabe esperar que se dé ese paso en el futuro? Cualquier respuesta es aventurada, y más en el actual contexto de desorientación del proceso de construcción europeo. Lo que sí es cierto es que la evolución desde Tampere puede leerse como un proceso de aprendizaje continuado, en el que se han registrado avances considerados harto improbables hasta hace poco, como la creación del Fondo europeo de Integración. No cabe descartar que en algún momento de este proceso de aprendizaje, más pronto que tarde, se haga patente la necesidad de replantearse la evolución actual de las políticas de integración y de adoptar compromisos y estrategias comunes. La realidad acostumbra a ser tozuda.

BIBLIOGRAFÍA

- ARANGO, J.: «Nuevos retos y perspectivas para la política de inmigración europea», en *Cinco Años después de Tampere*, Fundació CIDOB, Barcelona, 2005, pp. 151-156.
- CACHÓN, L.: España y la Directiva 2000/43 de la «ocasión perdida» a una Legislación General sobre igualdad de trato, en *Tiempo de Paz*, n.º 73, 2004, pp. 13-22.
- COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de inmigración*, de 22 de noviembre de 2000, COM (2000)757.
- *Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración*, de 11 de julio de 2001, COM(2001)387.
- *Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Consejo Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre Inmigración, Integración y Empleo*, de 3 de junio de 2003, COM(2003) 336.

- COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Consejo Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una Agenda Común de Integración*, de 1 de septiembre de 2005, COM(2005)389.
- COMISIÓN EUROPEA: *Manual sobre la Integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales*, 2 volúmenes, Comunidades Europeas, Luxemburgo 2004 y 2007.
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/handbook_1sted_es.pdf
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/2007/handbook_2007_es.pdf
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO: *Informe sobre Inmigración, Asilo e Integración social*, Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2002.
- *Informe sobre Inmigración en la UE y Políticas de Integración: Cooperación entre gobiernos regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil*, Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2006.
- CONSEJO EUROPEO/CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: *Conclusiones de la Presidencia del Consejo europeo de Tampere*, 15 y 16 de octubre de 1999.
- *Conclusiones de la Presidencia del Consejo europeo de Salónica*, 19 y 20 de junio de 2003.
- *Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros sobre los Principios Básicos Comunes de Integración*, Consejo de Asuntos de Justicia e Interior, Bruselas, 19 de noviembre de 2004.
- *Programa de La Haya: refuerzo de la libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea*, Bruselas, 4 y 5 de noviembre de 2004 (2005/C 53/01).
- *Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros sobre una Agenda Común de Integración*, Consejo de Asuntos de Justicia e Interior, Bruselas, 1 y 2 de diciembre de 2005.
- *Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros sobre el refuerzo de las políticas de integración promoviendo la unidad en la diversidad*, Consejo de Asuntos de Justicia e Interior, Luxemburgo, 12 y 13 de junio de 2007.
- *Decisión del Consejo 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»* (2007/435/CE).
- FUNDACIÓ CIDOB (Ed.): *Cinco años después de Tampere*, CIDOB, Barcelona, 2005.
- GARGANTÉ, S.; PAJARES, M.; CACHÓN, L., y EGENBERGER V.: *La discriminación racial. Propuestas para una legislación antidiscriminatoria en España*, Icaria, Barcelona, 2003.
- GEDDES, A. y NIESSEN, J. (Coord.): «European Civic Citizenship and Inclusion Index», British Council, Bruselas, 2005. Versión española: *Índice Europeo de Ciudadanía e Inclusión*, CIDOB, Barcelona, 2006.

- PARLAMENTO EUROPEO: *Informe sobre Estrategias y Medios para la integración de inmigrantes en la Unión Europea*, Estrasburgo, 2006.
- PÉREZ MENAYO, V.: «El método abierto de coordinación en la UE. ¿Una fórmula institucional de evaluación?», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 30-31, mayo-diciembre de 2004, pp. 71-98.