

PROGRAMAS DE INTEGRACIÓN PARA INMIGRANTES: UNA PERSPECTIVA COMPARADA EN LA UNIÓN EUROPEA

INTEGRATION PROGRAMMES FOR IMMIGRANTS: A COMPARATIVE PERSPECTIVE IN THE EUROPEAN UNION

SERGIO CARRERA *

Resumen: Este artículo ofrece un estudio comparado sobre las políticas y estrategias relativas a «la integración de inmigrantes» en Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Holanda, Letonia y Polonia. Tras exponer brevemente los modelos tradicionales de integración de inmigrantes, se analizan las tendencias generales experimentadas por los programas de integración en estos países, prestando especial atención al contenido y destinatarios de estos programas, y a los mecanismos ejecutorios destinados a garantizar su cumplimiento. Como veremos, se está experimentando una tendencia incipiente hacia un entendimiento y puesta en práctica de «la integración social de inmigrantes» como una condición jurídica obligatoria para que los colectivos cultural y étnicamente diferenciados sean «globalmente incluidos» en la sociedad receptora y en el conjunto de la nación. La participación vinculante en los programas de integración constituye un ingrediente esencial del marco jurídico de inmigración, y un requisito clave para que los inmigrantes puedan tener acceso a un «estatuto jurídico seguro». Existe un «nexo» entre las dimensiones de la inmigración y

* Centre for European Policy Studies (CEPS) en Bruselas; experto del Parlamento Europeo (DG Políticas Internas) y Comité Económico y Social Europeo.

la integración que puede hacer peligrar el interculturalismo y la diversidad que son propias de la naturaleza misma de la UE.

Palabras clave: *Inclusión Social; Interculturalismo; Diversidad; Programas de Integración.*

Abstract: *This paper provides a comparative study of integration programmes for immigrants in Austria, Belgium, Denmark, France, Germany, Latvia, Poland, Spain and the Netherlands. The main tendencies and common elements are broadly assessed and compared, paying special attention to the target groups and scope of these programmes, and the related enforcement mechanisms and sanctions. In the national arena there appears to be a distinct trend towards a mandatory nature of integration programmes for immigrants. Binding participation in these programmes is now a regular feature of immigration legislation, and a legal precondition for having access to a «secure juridical status». A nexus between immigration and integration is becoming the norm. This link may at times conflict with human rights considerations, and endanger the interculturalism and diversity that are inherent to the nature of the EU.*

Keywords: *Social Inclusion; Interculturalism; Diversity; Integration Programmes.*

INTRODUCCIÓN

Este artículo ofrece un estudio comparado sobre las políticas y estrategias relativas a «la integración de inmigrantes» en una selección de Estados Miembros de la Unión Europea (UE): Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Holanda, Letonia y Polonia. Tras exponer brevemente los modelos tradicionales de integración de inmigrantes, se analizan las tendencias generales experimentadas por los programas de integración en estos países, prestando especial atención al contenido y destinatarios de estos programas, y a los mecanismos ejecutorios destinados a garantizar su cumplimiento.

Como veremos, se está experimentando una tendencia incipiente hacia un entendimiento y puesta en práctica de «la integración social de inmigrantes» como una condición jurídica obligatoria para que los colectivos cultural y étnicamente diferenciados sean «globalmente incluidos» en las distintas esferas de la sociedad receptora y en el conjunto de la nación. La participación vinculante en los programas y cursos de integración, junto con la necesidad de superarlos satisfac-

toriamente, constituye actualmente un ingrediente esencial del marco jurídico de inmigración, y un requisito clave para que los inmigrantes puedan tener acceso a un «Estatuto jurídico seguro»¹.

Existe un «nexo» entre las dimensiones de la inmigración y la integración en la mayoría de los ordenamientos jurídicos nacionales en cuyo estudio se centra este artículo. Se ha desarrollado un vínculo perverso entre «la inclusión social de los inmigrantes» y «el marco jurídico relativo a la admisión y residencia en la Legislación de Extranjería»² que propicia un Estatuto de mayor vulnerabilidad para el inmigrante, y suscita consideraciones relativas al respeto de los derechos humanos y la garantía del principio de no-discriminación. Este «nexo», y el proceso por el cual «la integración» desempeña el papel de barrera jurídica que debe superarse para «ser incluido», y para la aplicación de los principios de igualdad de derechos y oportunidades, no discriminación y trato justo del inmigrante, puede hacer peligrar el interculturalismo y la diversidad que son propias de la naturaleza misma de las sociedades formando la UE³.

1. LOS MODELOS Y PROGRAMAS DE INTEGRACIÓN PARA INMIGRANTES EN EL ÁMBITO NACIONAL

Tradicionalmente se han venido distinguiendo tres modelos principales de «integración de inmigrantes»⁴ que cubren las res-

¹ Por «Estatuto jurídico seguro» entendemos la posibilidad por parte de aquellos no ostentando la nacionalidad de un Estado Miembro de la UE de ser «incluidos» de manera global en las diferentes dimensiones de la sociedad receptora (empleo, educación, acceso a la vivienda, beneficios y derechos sociales, participación cívica en la vida política del Estado receptor, etc.), y de ser tratados de una manera justa, igualitaria y no discriminatoria.

² Las políticas relativas a la admisión y residencia por motivos de empleo, educación, reunificación familiar, etc., han sido denominadas a nivel oficial como «políticas de inmigración legal».

³ Artículo 151.1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) «*La Comunidad contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados Miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común*».

⁴ Para un estudio sobre el concepto de «integración de inmigrantes» ver Favell, A.: *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, London: Macmillan, 1998.

puestas políticas y jurídicas adoptadas por los Estados para hacer frente a los retos planteados por la diversidad que emana de la creciente movilidad humana a nivel internacional⁵:

1. El modelo multicultural o plural, que se basa en el respeto y garantía de la diversidad cultural, y que tiene como objetivo principal la protección de la identidad de la comunidad inmigrante. Este modelo implica que los inmigrantes se beneficien de los mismos derechos y libertades que los nacionales en todas las esferas de la sociedad, sin que por ello tengan que renunciar a su diversidad e identidad. La igualdad de trato también conlleva una participación plena en el Estado de derecho y la nación. Algunos de los países europeos que han seguido el modelo multicultural son Holanda y Suecia⁶.
2. El modelo de asimilación, también denominado republicano o universalista, abandera la igualdad ante la ley pero solamente entre aquellos individuos que estén dentro de la categoría privilegiada de «nacional» o «ciudadano». Este modelo busca la asimilación completa del inmigrante a los valores nacionales que se perciben como dominantes. La asimilación implica una política de incorporación de los inmigrantes mediante un proceso unidireccional de adaptación: se exige al inmigrante que renuncie a su identidad étnica, lingüística y cultural y que adopte «la cultura» que se considera como reinante y mayoritaria. La asimilación cultural representa la llave para la libertad y la igualdad del «Otro». El modelo de asimilación pretende deshacerse de la diversidad

⁵ Castles, S., and Miller, M. (2003): *The Age of Migration: International Population Movements in Modern World*, Palgrave MacMillan: Hampshire, pp. 248-253; Castles, S. (1995): «How nation-states respond to immigration and ethnic diversity», *New Community*, 21, p. 3; Entzinger, H., and Biezeveld, R.: *Benchmarking in Immigration Integration*, European Research Centre on Migration and Ethnic Relations, Erasmus University of Rotterdam, August, 2003, y Carrera, S.: «Integration as a Process of Inclusion for Migrants? The Case of Long-term Residents in the EU», in Schneider, H. (Ed.): *Migration, Integration and Citizenship: A Challenge for Europe's Future*, Forum Maastricht, Maastricht University, 2005, pp. 109-38.

⁶ Arango, J. (2002): «¿De qué hablamos cuando hablamos de multiculturalismo?», *Diario El País*, 23 de marzo de 2002.

y complejidades sociales, y tratar de esconderlas forzosa-mente tras un cortinaje elaborado con tejidos artificiales formados por conceptos conservadores de «identidad nacional». Francia ha sido el ejemplo clásico citado al referirse a este modelo⁷.

3. Finalmente, se ha hecho referencia a la existencia de un modelo de exclusión o separación que se caracteriza por un marco jurídico rígido y restrictivo de inmigración, y por unas políticas públicas destinadas a proteger y salvaguardar una «cohesión o homogeneidad cultural» que supuestamente existe en la sociedad receptora. El enfoque abogado por este modelo se nutre fundamentalmente de un marco jurídico de naturaleza restrictiva en materia de extranjería (restringiendo los procesos administrativos de acceso y residencia en el territorio del Estado receptor, reunificación familiar, participación cívica, etc.) y nacionalidad (limitando el acceso al Estatuto privilegiado de «ciudadano»). Se promulga el desarrollo de políticas destinadas a mantener la idea falsa de que la inmigración es un fenómeno de naturaleza temporal y guiado principalmente por consideraciones económicas (percepción en la que se ha basado por ejemplo la política de los «trabajadores invitados» abogada por algunos países europeos), y en denegar una participación cívica y política de las comunidades de inmigrantes. Alemania, Austria y Bélgica (Flandes) han sido consideradas como tres casos típicos en los que se ha practicado este modelo de integración.

Hoy en día es difícil sostener la existencia de estos tres modelos tradicionales de integración de inmigrantes⁸. Las políticas abogadas

⁷ Bertossi, C.: «Politics and Policies of French Citizenship, Ethnic Minorities and the European Agenda», in Górnay, A., and Ruspini, P. (Eds.): *Migration in the New Europe: East-West Revisited*, Basingstoke: Palgrave, 2004. Véase igualmente Wenden, C. de: «Conceptual and political approaches to integration: The French perspective», in Süßmuth, R., and Weidenfeld, W. (Eds.): *Managing Integration: The European Union's Responsibilities towards Immigrants*, Migration Policy Institute, Washington, D.C. and Bertelsmann Foundation, Brussels, 2005.

⁸ Además de estos tres modelos, Kostakopoulou hace incluso referencia a como otros autores han señalado la existencia de otras clases de «mo-

por los Estados para proporcionar «una solución» a los dilemas planteados por la pluralidad y heterogeneidad de identidades, culturas y estilos de vida propios de sus sociedades modernas experimentan una evolución constante. Este dinamismo encuentra sus raíces en sus siempre cambiantes realidades políticas, sociales y económicas contemporáneas, al igual que en la influencia desempeñada por eventos dramáticos y conflictos sociales que han tenido lugar en los últimos años a nivel europeo e internacional. Las filosofías y políticas públicas destinadas a dar «una respuesta» a los desafíos inherentes a la inmigración y la diversidad se encuentran en constante transformación. Todo ordenamiento jurídico que se precie cuenta con una naturaleza altamente evolutiva. En los últimos años hemos sido testigos de un gran número de reformas legislativas sobre la inmigración y la integración. Se han aprobado recientemente leyes regulando el campo de «la integración de inmigrantes» en un gran número de Estados Miembros de la UE, lo cual dificulta todo estudio comparativo sobre estas materias.

Este es el caso por ejemplo de Alemania, donde la nueva Ley de Extranjería del 20 de junio del 2002 (*Zuwanderungsgesetz*) entró finalmente en vigor el 1 de enero del 2005⁹. Austria ha adoptado también un nuevo paquete legislativo comprendido en la nueva Ley de Extranjería que entró en vigor el 1 de enero del 2006, y que presenta la normativa relativa a la residencia de larga duración y la inmigración laboral, complementando así la Ley de Trabajo de Extran-

delos de integración de inmigrantes», como por ejemplo «el modelo proceduralista» que se basaría en la existencia de un marco institucional culturalmente neutral que pudiera llegar a ser compartido por todas las comunidades parte del ámbito social. Kostakopoulou, T. (2002): «Integrating non-EU migrants in the European Union: Ambivalent legacies and mutating paradigms», *The Columbia Journal of European Law*, vol. 8, n.º 2, pp. 181-201.

⁹ La Ley de Extranjería esta compuesta por la Ley de Residencia y la Ley relativa a la Libre Circulación de Ciudadanos Europeos. Además, se han adoptado una serie de ordenanzas que complementan y desarrollan este paquete legislativo, como por ejemplo la Ordenanza de Empleo-Países Extranjeros (*Beschäftigungsverordnung*, 2004). La Ley de Residencia (*AufenthG*) regula la entrada y la residencia de inmigrantes en Alemania. D. Schmidt (2004): «The New German Immigration Law», in Apap, J. (Ed.): *Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues after Enlargement*, Edward Elgar: Cheltenham, UK, pp. 225-258.

jeros de 1975 (*Ausländerbeschäftigungs-gesetz*)¹⁰. Otro ejemplo de «dinamismo legislativo» es Dinamarca, cuya Ley sobre la Integración de los Extranjeros n.º 839 ha sido una vez más reformada en Septiembre del 2005¹¹. En Holanda, la Ley de Integración para Recién Llegados de 1997 (*Wet Inburgering Nieuwkomers* o WIN) ha sido modificada por otra Ley sobre Integración en el Extranjero (*Wet inburgering buitenland*) que entró en vigor el 15 de marzo del 2006. De la misma manera, la nueva *Loi relative à l'immigration et à l'intégration*, n.º 2006-911 ha entrado finalmente en vigor el 25 de julio del 2006 en Francia¹². Situaciones muy similares pueden apreciarse en otros Estados Miembros de la UE, donde proyectos de reforma de ley presentando un marco jurídico nuevo, y en algunos casos innovador, en lo relativo a «la integración de los inmigrantes» están siendo objeto de debate parlamentario, o se encuentran en una fase avanzada de elaboración por parte de sus respectivos gobiernos.

Por otro lado, el contenido y la estructura de «los programas de integración para inmigrantes» varían ampliamente en lo que se refiere a su ámbito material y personal, los actores institucionales involucrados, y las sanciones que se aplican en caso de no cumplimiento por parte del inmigrante. La diversidad inherente a los planteamientos y prioridades de las políticas públicas de cada uno de

¹⁰ Este paquete legislativo está compuesto respectivamente por la Ley de Residencia y Establecimiento (*Niederlassungs-und Aufenthaltsgesetz*), Ley Federal Gazette n.º 100/2005 en la versión final de la Ley Federal Gazette n.º 31/2006, la Ley de Extranjería y Policía, y la Ley de Empleo de Extranjeros (*Ausländerbeschäftigungs-gesetz*) de 1975. La Ley de Residencia y Establecimiento contiene las normas fundamentales que regulan la inmigración en el país.

¹¹ Ley consolidada n.º 839 de 5 de septiembre del 2005 sobre Integración de Extranjeros en Dinamarca como modificada por la Ley n.º 523, de 24 de junio de 2005, y anteriormente por la Ley n.º 375, de 28 de mayo de 2003.

¹² Journal Officiel de la République Française, n.º 170, 25 July 2006, p. 11047. Esta Ley presenta una serie de modificaciones de naturaleza restrictiva del *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* y transpone las nuevas Directivas comunitarias sobre inmigración legal en el sistema jurídico Francés. Collectif Uni(e)s contre une immigration jetable (2006): *Nouvelle analyse du projet de loi modifiant le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)*, disponible en <http://www.contreimmigrationjetable.org/>. Ver también <http://www.legifrance.gouv.fr>.

los Estados Miembros de la UE sobre «la inclusión de comunidades de inmigrantes» encuentra sus raíces en sus respectivos bagajes históricos, modelos sociales y tradiciones migratorias¹³. No obstante, estos programas comparten una serie de características generales e ingredientes comunes tal y como es el caso de la aplicación de cursos de idiomas, cursos cívicos para familiarizar al inmigrante con las normas, historia, valores y tradiciones culturales de los países de acogida, cursos de práctica profesional y orientación laboral, etc.

La Ley de Residencia, parte de la nueva Ley de Extranjería del 2005 en Alemania, ha puesto en marcha un programa de integración para inmigrantes consistente en una formación lingüística destinada a dotar a los participantes de un dominio adecuado de alemán, y en un curso de orientación cívica para la adquisición de un buen conocimiento del ordenamiento jurídico, historia y cultura del país¹⁴. Uno de los objetivos principales de la política de integración alemana es conseguir que «el recién llegado» sea «autónomo» e independiente en la vida cotidiana. Un buen dominio del idioma se percibe como una de las claves fundamentales para «una integración exitosa» y para la participación plena en los ámbitos sociales, económicos y culturales del país¹⁵. La autoridad local encargada de temas de inmigración lleva a cabo una evaluación sobre el nivel de conocimiento

¹³ Para una discusión sobre las experiencias y políticas de los diferentes países sobre el tema de la integración de inmigrantes véase R. Penninx: *Integration of Migrants: Economic, Social, Cultural and Political Dimensions*, Background paper for the European Population Forum 2004: Population Challenges and Policy Responses, held in Geneva, 12-14 January 2004; Hansen, R. (2004): «Migration to Europe since 1945: Its History and its Lessons», in Spencer, S. (Ed.): *The Politics of Migration: Managing Opportunity, Conflict and Change*, Blackwell Publishing, pp. 25-38.

¹⁴ La Ley de Residencia (*AufenthG*), *Boletín de Legislación Federal*, Volumen 2004, Parte I, n.º 41, Bonn, 5 Agosto 2004, Sección 43.2.

¹⁵ La política unificada de conocimiento lingüístico para inmigrantes (*Gesamtsprachkompetenz*) entró en vigor en enero del 2003. También cabe señalar la Ley Federal sobre Residencia de Extranjeros del 30 de junio del 2004 (*Aufenthaltsgesetzes*), y la Ordenanza Federal sobre Cursos de Integración para Extranjeros del 13 de diciembre del 2004 (*Integrationskursverordnung-IntV*). Cyrus, N., and Vogel, D.: «Germany», in Niessen, J.; Schibel, Y., and Thompson, C. (Eds.): *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue*, Migration Policy Group, Brussels, 2005.

lingüístico del inmigrante. En base a la misma, se decide si éste debe participar o no en el programa de integración. La sección del programa de integración relativa al idioma consiste en trescientas horas de curso para alcanzar un nivel lingüístico básico, y de otras trescientas horas para adquirir un nivel más avanzado. Además, el programa presenta un curso de treinta horas sobre orientación cultural y social del país¹⁶. La política de integración federal está acompañada por un sistema de asesoramiento social que se pone a disposición de los inmigrantes durante los tres primeros años de su residencia en el país¹⁷.

En Bélgica (la Región de Flandes)¹⁸, el Decreto sobre la Integración Cívica del 2004 estipula que el primer paso en el programa de integración es una evaluación de la situación del inmigrante en la oficina de recepción (*onthaalbureau*), que determinará su elegibilidad para participar en el mismo¹⁹. El Decreto presenta un programa de formación profesional y de educación formado por un curso de holandés y de orientación social y profesional encaminados a facilitar el acceso al sistema educativo y/o al mercado

¹⁶ Ver la publicación realizada por las autoridades alemanas (Comisión Federal Alemana para la Migración, Refugiados e Integración) para facilitar «los procesos de integración» en su sociedad y que lleva por título *Un Manual para Alemania*. La versión electrónica se encuentra disponible en www.handbuch-deutschland.de.

¹⁷ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Oficina Federal Alemana para la Migración y los Refugiados): «The Impact of Immigration on Germany's Society», in Berlin Institute for Comparative Social Research (BIVS) (Eds.): *The Impact of Immigration on Europe's Society: A Pilot Research Study undertaken by the European Migration Network*, BIVS, Berlin, 2005(a). Véase también Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Oficina Federal Alemana para la Migración y los Refugiados): *Concept for a Nationwide Integration Course*, Federal Office for Migration and Refugees, Nuremberg, English edition April 2005(b) (disponible en <http://www.bamf.de>).

¹⁸ En Bélgica no existe una política a nivel estatal relativa a «la integración de inmigrantes». Las comunidades y sus respectivas regiones tienen las competencias principales para tratar sobre estos temas. Es importante señalar las grandes similitudes que existen entre la filosofía de integración abogada por la Comunidad de Flandes en Bélgica, y la practicada por Holanda.

¹⁹ El Decreto relativo a la Integración Cívica del Gobierno de Flandes (*Decreet betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid*) del 28 de febrero del 2003 entró en vigor el 1 de abril del 2004. <http://www.belgiumlex.be/> y <http://www.dofi.fgov.be/fr/1024/frame.htm>

laboral del país²⁰. Un planteamiento muy semejante puede encontrarse en Holanda, donde «el curso de integración cívica» esta destinado a mejorar el dominio del idioma y el conocimiento de la sociedad holandesa²¹. La política de integración holandesa establece que un nivel suficiente en estas dos áreas es una condición de vital importancia para que se lleve a cabo la integración del inmigrante en todas las esferas sociales del país²².

Austria, Dinamarca y Francia utilizan el denominado «contrato de integración» para formalizar jurídicamente la obligación de integrarse por parte del inmigrante en el Estado receptor. En este sentido, la Ley de Establecimiento y Residencia de Austria divide el «contrato de integración» (*integrationsvereinbarung*) en dos módulos distintos: el primero de alfabetización, y el segundo de formación lingüística, y aspectos sociales, económicos, y culturales del país²³. En Dinamarca, el contenido y ámbito de aplicación de los programas de integración están recogidos en el contrato de integración concluido entre el inmigrante y las autoridades municipales donde este último establezca su domicilio. El contrato se basa en el nivel de estudios y preparación de «la persona a integrar», teniendo como objetivo fundamental la incorporación del inmigrante en el mercado de trabajo, o nivel escolar correspondiente. La duración total del programa es de 37 horas lectivas por semana durante un período consecutivo de tres años. Las autoridades municipales tienen la obligación de concluir un contrato de integración con todos aquellos individuos que estén bajo el ámbito de aplicación personal de la Ley después de un mes tras formalizar su inscripción en el registro municipal²⁴.

²⁰ Gsir, S.; Martiniello, M.; Meireman, K., and Wets, J. «Belgium», in Niessen, J., Schibel, Y., and Thompson, C. (Eds.): *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue*, Migration Policy Group, Brussels, 2005.

²¹ Artículo 3.98a.2 del Decreto reformando la Ley de Extranjería de 17 de febrero 2006, Stb 2006, 94.

²² Marinelli, V.: «The Netherlands», in Niessen, J., Schibel, Y., and Thompson, C. (Eds.): *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue*, Migration Policy Group, Brussels, 2005.

²³ Michalowski, I.: *An Overview on Introduction Programmes for Immigrants in Seven European Member States*, Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, The Hague, 2004(a).

²⁴ Véanse las siguientes publicaciones del Ministerio Danés de Regu-
fiados, Inmigración e Integración (disponibles en <http://www.inm.dk>): *Im-*

«El contrato de acogida e integración» en Francia (*contrat d'accueil et d'intégration* o CAI) tiene por objeto el formalizar los procesos de integración del inmigrante en la sociedad francesa. El Estado asume la responsabilidad de poner a disposición servicios de apoyo, mientras que el inmigrante tiene actualmente la obligación de seguir y pasar satisfactoriamente los requisitos de integración (nivel de idioma y la orientación social y cívica) establecidos dentro del contrato²⁵. La parte concerniente a los cursos de idiomas oscilan entre doscientas y quinientas horas²⁶. La duración total del contrato de integración es de un año con la posibilidad de renovarse dos veces (con una duración máxima de tres años).

Por otro lado, algunos Estados Miembros de la UE adolecen de una política de integración de inmigrantes estatal con aplicación general en todo su ámbito nacional. Este es el caso de España, donde las competencias relativas a la integración social de los inmigrantes son, fundamentalmente, competencia de las Comunidades Autónomas (CCAA)²⁷. Según ha señalado Montilla durante los últimos años

migration and Integration Practices in Denmark and Selected Countries, The Think Tank on Integration in Denmark, Copenhagen, 2004; *A New Chance for Everyone: The Danish Government's Integration Plan*, Copenhagen, 2005(a); *Integration of Foreigners into Danish Society*, The Think Tank on Integration in Denmark, Copenhagen, 2001; and the *Sopemi Report-Denmark 2005*, Copenhagen, November 2005(b). The Danish Government, *The Government's Vision and Strategies for Improved Integration: Summary of Report submitted by the Group of Ministers on Improved Integration*, Copenhagen, 2003 (disponibles en <http://www.inm.dk>).

²⁵ Para más información mirar el *Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement* (<http://www.cohesionsociale.gouv.fr>), Ministerio de Interior Francés, (<http://www.interieur.gouv.fr>), and the prime minister/government portal (<http://www.premier-ministre.gouv.fr>).

²⁶ The International Centre for Migration Policy Development (ICMPD): *Integration Agreements and Voluntary Measures: Compulsory or Voluntary Nature – Comparison of compulsory integration courses, programmes and agreements and voluntary integration programmes and measures in Austria, France, Germany, the Netherlands and Switzerland*, ICMPD, Viena, Mayo 2005.

²⁷ Serra, A.; Mas, P.; Xalabarder, A., and Pinyol, G.: «Spain», in Niessen, J.; Schibel, Y., and Thompson, C. (Eds.): *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue*, Migration Policy Group, Washington, D.C., September, 2005. Arango, J., y Sandell, R.: «Inmigración: Prioridades para una Nueva Política Española», *Informes Elcano*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2004.

hemos sido testigos de una «redelimitación» de ámbitos competenciales en el tema de inmigración en España²⁸. Existen actualmente dos ámbitos competenciales: por un lado, el Estado mantiene la competencia exclusiva sobre la situación jurídico-administrativa del inmigrante, y por otro las CCAA tienen facultades competenciales sobre «la integración social de los inmigrantes» (prestación de servicios públicos)²⁹. Un número significativo de CCAA han puesto en marcha desde el 2001 los denominados «Planes para la integración» o «Planes para la integración social de los inmigrantes»³⁰. En términos generales el enfoque y la filosofía inspiradora de estos planes es el respeto del principio de igualdad de trato, el multiculturalismo y la no-discriminación³¹. En este sentido, los planes de integración se basan en un planteamiento bidireccional (que incumbe a la población inmigrante y a la receptora), y ofrecen una orientación social general, asistencia jurídica, educación y cursos lingüísticos al igual que un apoyo por parte de los servicios sociales³².

²⁸ Montilla Martos, J. A. (2006): «Inmigración y Comunidades Autónomas», en Aja, E., y Arango, J. (Eds.): *Veinte Años de Inmigración en España: Perspectivas Jurídica y Sociológica (1985-2004)*, Fundación CIDOB, Barcelona.

²⁹ Bonino Covas, C.; Aragón Medina, J., y Rocha Sánchez, F. (2003): «*Los Planes de las Comunidades Autónomas para la Integración Social de las Personas Inmigrantes*», Confederación Sindical de Comisiones Obreras, CC.OO., Estudio realizado por la Fundación 1.º de Mayo en colaboración con la Secretaría Confederada de Migraciones de Comisiones Obreras, Paralelo Edición, Madrid.

³⁰ Entre ellas cabe destacar Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Cataluña, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja y el País Vasco. Sobre las políticas locales en el ámbito de la inmigración e integración social de los inmigrantes en España, ver Pajares, M. (2006): «Las políticas locales en el ámbito de la inmigración», en Aja, E., y Arango, J. (Eds.): *Veinte Años de Inmigración en España: Perspectivas Jurídica y Sociológica (1985-2004)*, Fundación CIDOB, Barcelona.

³¹ Para un estudio comparado de las distintas estrategias abogadas por estas tres Comunidades Autónomas españolas véase Pajares, M.: *La Integración Ciudadana: Una Perspectiva para la Inmigración*, Barcelona, Icaria Antrazyt, 2005.

³² Cataluña fue la primera Comunidad Autónoma en España adoptar un Plan de Inmigración Plurianual. El Gobierno Catalán adoptó un nuevo Plan sobre Ciudadanía e Inmigración (*Pla de Ciutadania i Immigració*), 2005-08, Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar i Família, Secretaria per a la Immigració.

El Gobierno español ha venido elaborando un plan estratégico para la integración de los inmigrantes que sirviera de marco general para la coordinación y promoción de las actuaciones puestas en marcha por las distintas Administraciones Públicas y por la Sociedad Civil. Bajo la dirección de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, y en particular la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, el primer borrador del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración ha sido oficialmente publicado el 21 de junio del 2006³³. La elaboración de este borrador, que se encuentra actualmente en proceso de consulta pública *on-line*³⁴, ha contado con la participación activa de los actores principalmente involucrados en los procesos de integración de los inmigrantes (Administraciones Públicas, organizaciones de apoyo social a los inmigrantes, asociaciones de inmigrantes, organizaciones sindicales y empresariales, etc.)³⁵. El Plan se basa en seis premisas, tres principios y diez metas generales. En lo que se refiere a las premisas fundamentales que representan los cimientos sobre los cuales el Plan ha sido construido cabe destacar la concepción de «la integración» como un proceso bidireccional (de adaptación mutua entre la comunidad inmigrante y la receptora) que necesita de un enfoque global y de responsabilidad compartida por las distintas administraciones, y que debe ir acompañado por un conjunto de políticas dirigidas al conjunto de la ciudadanía, destinadas a la inclusión de la comunidad inmigrante a los servicios públicos e integradas con otras políticas públicas de relevancia en los procesos de integración social. En cuanto a los pilares que sostienen e inspiran la acción estratégica contenida en el Plan pueden ser resumidos en tres principios: igualdad, ciudadanía e interculturalidad. Por último, el Plan Estratégico presenta diez objetivos generales relacionados con el reconocimiento de derechos plenos, la adecuación cuantitativa y cualitativa de políticas públicas, la inclusión en los servicios públicos, el establecimiento de un sistema de acogida para aquellos inmigrantes

³³ *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración*, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, DG Integración Social de los Inmigrantes, 21 de junio de 2006.

³⁴ <http://www.mtas.es/migraciones/Integracion/PlanEstrategico/Indice.htm>

³⁵ Los organismos consultivos y de participación en la gestión del Plan Estratégico son la Comisión Interministerial de Extranjería, el Consejo Superior de Política de Inmigración, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración.

recién llegados, fomentar el conocimiento de los valores y principios europeos y españoles (incluyendo lenguas oficiales y normas sociales), la lucha contra la discriminación, racismo y xenofobia, la introducción de la perspectiva de género, el fomento de políticas de codesarrollo con los países de origen, favorecer la comprensión y valoración de la diversidad y estimular políticas públicas al respecto³⁶.

Polonia carece igualmente de un marco jurídico a nivel estatal sobre la integración social de los inmigrantes³⁷. En la actualidad un número muy reducido de inmigrantes tienen acceso a los programas de integración: los refugiados y los inmigrantes de etnia polaca. A tenor de lo estipulado en el artículo 61 de la Ley sobre la Concesión de Protección a Extranjeros en el territorio de la República Polaca³⁸, aquellas personas a las que se les haya reconocido el Estatuto de refugiado pueden beneficiarse de cursos de idiomas, formación profesional y una serie de ayudas sociales. Por otro lado, los inmigrantes de etnia polaca se les concede beneficios de la misma naturaleza, pero su repatriación y consecuente integración en Polonia dependerán de la disponibilidad de fondos presupuestarios³⁹.

³⁶ Por otro lado el Plan Estratégico presenta doce dimensiones o áreas de intervención concretas, entre ellas: acogida, educación, empleo, vivienda, servicios sociales, salud, infancia y juventud, igualdad de trato, mujer, participación, sensibilización y codesarrollo.

³⁷ Ley sobre Extranjeros de 13 de junio del 2003 (Dz.U. 2003, n.º 128 item 1.175), Ministerio de Asuntos de Interior y Regulación Administrativa. *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji*, Dz. U. 2003, n.º 147, item 1435 amended Administrative Code (Dz.U. 2000, n.º 98 item. 1.071). La versión inglesa de esta Ley se encuentra disponible en la página web de la Oficina de Repatriación y Extranjeros: <http://www.uric.gov.pl/>. Weinar, A. (2006): *Europeanization of Polish Immigration Policy 1993-2003*, Centre for Migration Research, Warsaw University, and Grzymala-Kazlowska, A., and Okólski, M. (2003): «Influx and Integration of Migrants in Poland in the Early XXI Century», *Working Paper n.º 50*, Institute for Social Studies, Warsaw University.

³⁸ «Act on granting protection to aliens within the territory of the Republic of Poland», *Journal of Laws of 2003*, n.º 128, item 1.176, 13 June 2003.

³⁹ Act on Repatriation of 9 November 2000, J. L., n.º 106, it. 1.118. Igllicka, K.; Kazmierkiewicz, P., and Weinar, A.: «Poland», in Niessen, J.; Schibel, Y., and Thompson, C. (Eds.): *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue*, Migration Policy Group, Brussels, 2005.

1.1. La naturaleza obligatoria de los programas y cursos de integración

En aquellos Estados Miembros de la UE donde existe un régimen de políticas de integración de inmigrantes a nivel estatal, se puede apreciar una tendencia compartida hacia el enfoque y uso de «la integración» como una obligación legal por parte del inmigrante para ser socialmente incluido y tener reconocido un acceso igualitario a las diferentes dimensiones económicas, sociales, políticas y cívicas del Estado receptor. La naturaleza vinculante de los programas y cursos de integración se ha convertido en una práctica y norma común en una mayoría de los Estados Miembros que se han analizado en este artículo. Además, esta corriente restrictiva se encuentra en continua expansión por toda la UE.

«La integración» parece haberse transformando en un proceso unidireccional en el que las responsabilidades se ponen exclusivamente en la parte de los inmigrantes. Aquellos que no poseen la nacionalidad del país de acogida, o que aun ostentando formalmente la categoría jurídica de «ciudadanos» no son considerados como tal debido a su pertenencia a una comunidad étnica diferenciada, son forzados a integrarse para tener acceso a un «Estatuto jurídico seguro» y para ser tratados como miembros plenos de la nación. Tendencias, planteamientos y políticas públicas actuales en el ámbito nacional muestran como en un número sustancial de casos lo que se esconde tras el concepto de integración es en realidad un proceso de asimilación obligatoria o aculturación del «Otro». La integración representa la frontera no territorial (funcional u organizativa) que divide «el interior» del «exterior», y que determina quien está dentro y quien está fuera, quien tiene derechos y libertades (*inclusión*) y quien tiene sólo obligaciones (*exclusión*)⁴⁰.

Según han manifestado de manera muy acertada Joppke y Morawska⁴¹, el concepto moderno de la integración de inmigrantes se

⁴⁰ Geddes, A.: «Europe's Border Relationships and International Migration Relations», *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, n.º 4, 2005, pp. 787-806.

⁴¹ Joppke, C., and Morawska, E.: «Integrating Immigrants in Liberal Nation-States: Policies and Practices», in Joppke, C., and Morawska, E. (Eds.): *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

basa en la idea o premisa de una sociedad receptora que se encuentra a su vez «bien integrada». Sin embargo, en su opinión, cualquier visión de unidad o discurso abogando por la existencia de una sociedad homogénea e «integrada» son por su propia naturaleza subjetivos y totalmente falsos. Hoy en día todo intento de proporcionar un concepto unitario de identidad nacional está sometido a una serie de interpretaciones subjetivas sobre «nosotros», «nuestra» supuesta identidad nacional y «nuestros» valores sociales compartidos por la mayoría tal y como los percibimos⁴². ¿En qué exactamente se supone que los inmigrantes tienen la obligación de integrarse? Estereotipos conservadores de como ser un buen nacional holandés, francés, alemán o danés son utilizados para examinar si el inmigrante está «bien integrado», o puede llegar a estarlo, en una concepción tradicional de comunidad o «nación».

Estas políticas restrictivas defienden la necesidad de asimilar, «civilizar» o «modernizar» en su visión de ellos mismos a todos aquellos que no comparten su nacionalidad, o que aun en el caso de compartirla son todavía considerados como «diferentes». Sin embargo, si tenemos en cuenta la historia reciente de Europa, este tipo de ideologías y discursos políticos constituyen un juego muy peligroso, que puede poner en peligro la libertad, la democracia y el estado de derecho, y crear una mayor exclusión social de determinadas comunidades étnicas y culturales que son parte constitutiva de la multiplicidad de sociedades que forman parte de la estructura supranacional comúnmente denominada como «UE».

Nuestras sociedades están experimentando una amplia variedad de «estilos de vida» e «identidades» que enriquecen y diversifican el concepto de «quienes somos». Esta pluralidad también cuestiona reivindicaciones ancladas en una visión rígida de homogeneidad y de la existencia de valores culturales comunes que necesita ser defendidos y protegidos contra una supuesta amenaza planteada por «la diferencia», la diversidad y por aquellos denominados como «extranjeros»⁴³.

⁴² Para una crítica sobre el concepto de «integración de inmigrantes» véase Carrera, S. (2006): «Integration of Immigrants versus Social Inclusion: A Typology of Integration Programmes in the EU», in Balzacq, T., and Carrera, S. (Eds.): *Security versus Freedom: A Challenge for Europe's Future*, Hampshire: Ashgate Publishing, pp. 87-112.

⁴³ Balibar, E.: *We, the People of Europe, Reflections on Transnational Citizenship*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

Muchos Estados necesitan poner en marcha un proceso social de reajuste de la visión de su identidad, cultura y valores nacionales basados en una unidad o cohesión cultural que no es real, para llegar a otra que reconozca la riqueza de su heterogeneidad, diversidad e inter-culturalismo⁴⁴.

En realidad, en un número muy elevado de Estados Miembros de la Unión, el concepto de integración tal y como se presenta en sus respectivas normas jurídicas sobre inmigración es de naturaleza restrictiva, y está fundamentalmente relacionado con aspectos de naturaleza cultural. El verdadero significado tras el término «integración» no parece estar relacionado con el desarrollo de políticas liberales destinadas a garantizar «la inclusión social de los inmigrantes». Por otro lado, esta filosofía integradora contradice en su forma actual «el paradigma de trato justo e igualitario» acordado en el Programa de Tampere por el Consejo Europeo de 1999⁴⁵. El Programa de Tampere señaló la necesidad de asegurar un trato justo a los inmigrantes y conferirles un paquete de derechos y libertades «lo más cercano posible» a los ejercidos por los ciudadanos de la Unión⁴⁶. Igualdad de trato, solidaridad, no discriminación y respeto

⁴⁴ Erzan, R., y Kirişçi, K.: «Turkish Immigrants: Their Integration within the EU and Migration to Turkey», *Turkish Policy Quarterly*, 2004, pp. 61-68. Sobre «el concepto de nación» véase la Recomendación publicada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, 1.735/2006, 26 de enero de 2006, párrafo 12.

⁴⁵ Sobre la importancia del «paradigma de trato justo e igualitario» en el desarrollo progresivo de una política común de inmigración en la UE véase Carrera, S., and Balzacq, T. (2005): *Migration, Borders and Asylum: Trends and Vulnerabilities in EU Policy*, CEPS, Brussels. Ver también Carrera, S., y Formisano, M. (2005): «An EU Approach to Labour Migration: What is the Added Value and the Way Ahead?», *CEPS Working Document* n.º 232, octubre 2005.

⁴⁶ Consejo Europeo de Tampere, Conclusiones de la Presidencia, 15 y 16 de octubre de 1999, SN 200/1999, 21. «*El Estatuto jurídico de los nacionales de terceros países debería aproximarse al de los nacionales de los Estados miembros. A una persona que haya residido legalmente en un Estado miembro durante un 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*».

de la diversidad fueron considerados como las piedras angulares en las políticas de inmigración europeas⁴⁷.

Por otro lado, las políticas públicas sobre integración de inmigrantes a nivel nacional parecen contradecir igualmente uno de los once Principios Básicos Comunes sobre la Integración de Inmigrantes (PBC) que fueron adoptados por el Consejo de Justicia y Asuntos Interiores Europeo el 19 de noviembre del 2004. Estos PBC forman un elemento constitutivo del naciente «marco para la integración para los nacionales de terceros países en la UE»⁴⁸, y la Comisión Europea ha publicado recientemente una Comunicación que propone orientaciones y medidas concretas para ponerlos en marcha a nivel práctico⁴⁹. Sin embargo, el hecho de que la integración parece haberse transformado en un proceso unidireccional en el que las obligaciones pesan solamente sobre los inmigrantes contradice directamente el primer PBC que considera la integración como «un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados Miembros». Además, mientras el «proceso bidireccional» entre inmigrantes y Estado (sociedad re-

⁴⁷ Párrafo 18 establece 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».

⁴⁸ Documento del Consejo de Justicia y Asuntos Interiores, reunión 2618th, Anexo: Principios Básicos Comunes sobre la Integración de los Inmigrantes, n.º 14.615/2004, 19 de noviembre de 2004. Comunicación de la Comisión, *Programa Común para la Integración - Marco para la Integración para los Nacionales de Terceros Países en la Unión Europea*, COM (2005) 389 final, 1 de septiembre de 2005, Bruselas. Ver también el Programa de la Haya: Consolidación de la Libertad, la Seguridad y la Justicia en la Unión Europea, Consejo, DOCE C53/1, 3 de marzo de 2005. Balzacq, T., and Carrera, S. (2006): «The Hague Programme: The Long Road to Freedom, Security and Justice», in: Balzacq, T., and Carrera, S. (Eds.): *Security versus Freedom: A Challenge for Europe's Future*, Ashgate Publishing: Hampshire.

⁴⁹ Urth, H. (2005), «Building a Momentum for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union», *European Journal of Migration and Law*, vol. 7, n.º 2, pp. 163-80; Cholewinski, R. (2005): «Migrants as Minorities», *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, n.º 4, November 2005, pp. 695-716.

ceptora) parece hacer frente a un gran número de barreras a la hora de su aplicación práctica a nivel nacional, el PBC basado en la idea de que la integración requiere «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» está teniendo un gran éxito dentro de los distintos ordenamientos jurídicos domésticos que constituyen la UE.

Un número muy elevado de los Estados Miembros presentados en este artículo han introducido en sus respectivos sistemas jurídicos programas de integración de naturaleza obligatoria. Este es el caso de Alemania, Austria, Bélgica (Región de Flandes), Dinamarca, Francia y Holanda que aplican actualmente programas de integración compuestos de cursos que «deben» ser superados satisfactoriamente por el inmigrante para que pueda acceder, entre otras cosas, al derecho a la residencia permanente en el país, y a un trato igualitario a la hora de beneficiarse de los servicios públicos de protección social. Bélgica (Región de Valonia) es el único país analizado en este artículo que practica programas de integración para inmigrantes de naturaleza voluntaria⁵⁰. La Decisión del Gobierno Valón de 6 de marzo de 1997 relativa a la Integración de extranjeros establece que el inmigrante es el único responsable de su integración y ensalza de esta manera el carácter voluntario de la misma⁵¹.

En el caso de Holanda los programas de integración son de naturaleza claramente vinculante. Según lo estipulado en la Ley de Integración para Recién Llegados de 1997 (*Wet Inburgering Nieuwko-*

⁵⁰ Martiniello, M.; Foblets, M. C.; Parmentier, S.; Vervaeke, G.; Djait, B., and Kagné, B. (2004): *Les populations d'origine immigrée face au droit en Belgique*, Ghent: Academia Press, Politique Scientifique fédérale, Série «Problèmes actuels concernant la cohésion sociale».

⁵¹ *Arrête du Gouvernement wallon portant exécution du décret, relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère*, 4 de julio de 1996, M. B. 10 de abril de 1997, p. 8.452; el *Arrête* y el *Décret* promulgan una mayor cooperación entre las autoridades estatales y los centros regionales. Estas dos leyes han establecido seis centros regionales para la integración de los inmigrantes en aquellas zonas de lengua francesa: Charleroi, La Louvière, Liège, Mons, Namur y Verviers. El *Décret* creó el Consejo Consultivo Valón para la Integración de extranjeros y personas de origen extranjero, que da asesoramiento a los inmigrantes sobre las posibilidades de acceso social, cultural, económico, jurídico y político.

mers o WIN), éstos se encuentran bajo la obligación de aprobar el curso de integración para ser beneficiarios del derecho a residencia⁵². Algo similar ocurre en Bélgica (Flandes), donde el Decreto sobre la Integración Cívica del 2004 concibe «la integración» como una obligación para todos los «recién llegados» que se registren en las municipalidades flamencas. La participación en los programas de integración es obligatoria si los inmigrantes desean tener acceso a ayudas y servicios sociales⁵³. La nueva versión de la Ley sobre la Integración de extranjeros y la Ley sobre Cursos de Idioma Danés para extranjeros adultos en Dinamarca también estipula que «el extranjero» está obligado a participar en el programa de integración si éste desea ser beneficiario del permiso de residencia permanente u otra clase de beneficios concedidos por el Estado⁵⁴.

Letonia representa otro ejemplo a la hora de mostrar la tendencia que existe en la UE hacia la concepción obligatoria de los programas de integración para inmigrantes. El 28 de abril de 2005 se planteó una nueva reforma de la Ley sobre Inmigración (*Imigrācijas Likums*). Ésta estipulaba que aquellos «extranjeros» que soliciten un permiso de residencia temporal necesitarían presentar una «declaración de integración». Esto les obligaría a pasar un «examen de integración» basado en el conocimiento del idioma, las tradiciones y la cultura del país⁵⁵. Sin embargo, la Presidenta del Gobierno de Leto-

⁵² Fermin, A.: *The Justification of Mandatory Integration Programmes for New Immigrants: Summary of the Dutch report «Verplichte inburgering van nieuwkomers»*, European Research Centre on Migration and Ethnic Relations, University of Utrecht, 2001; Michalowski, I. (2004b): «Integration Programmes for Newcomers - A Dutch model for Europe?», in Böcker, A.; de Hart, B., and Michalowski, I.: *Migration and the Regulation of Social Integration*, IMIS-Beiträge Special Issue, n.º 24, IMIS, Universität Osnabrück.

⁵³ Martiniello, M., and Rea, A. (2003): *Belgium's Immigration Policy Brings Renewal and Challenges*, Migration Information Source (<http://www.migrationinformation.com>), European Migration Network, Policy Analysis Report on Asylum and Migration: Belgium, July 2004 to December 2005, retrievable from <http://www.dofi.fgov.be/fr/1024/frame.htm>.

⁵⁴ Ley sobre cursos de Idiomas para extranjeros adultos, n.º 375 de 28 de mayo de 2003 fue también reformada por el Proyecto de Ley n.º 523 de 24 de junio del 2005.

⁵⁵ Durante los debates parlamentarios el caso de Austria fue expresamente mencionada como «modelo a seguir» en el tema de la integración de los inmigrantes.

nia finalmente acabó rechazando las enmiendas propuestas por las serias dudas que tenía con respecto al verdadero significado del término «integración» y lo que éste conlleva, al igual que la incertidumbre alrededor del ámbito personal del programa. Actualmente, el Parlamento Letón continúa debatiendo sobre los objetivos, el contenido y el ámbito de aplicación de «la declaración de integración».

En Austria, la Ley de Residencia y Establecimiento presenta la integración como una condición jurídica para todos aquellos nacionales de terceros países que deseen obtener un permiso de residencia y que se encuentren dentro del ámbito de aplicación del programa de integración⁵⁶. Además, la nueva Ley ha ampliado el «contrato de integración»⁵⁷. Previamente el contrato consistía en la necesidad de asistir a un curso de idioma de cien horas con el objetivo de adquirir un conocimiento básico de alemán (nivel europeo de A1), y la capacidad de participar en la vida social, económica y cultural del país (curso de educación cívica). Ahora el artículo 14 de la Ley requiere que la primera parte del contrato de integración sea organizado en dos módulos diferentes: uno de alfabetización (leer y escribir) y otro cívico y de idiomas (conocimiento satisfactorio de alemán y conocimiento de la vida en Austria). En lo que se refiere al conocimiento lingüístico, el inmigrante debe ahora asistir a un número total de trescientas horas y alcanzar un nivel A2 de alemán⁵⁸.

De esta manera el concepto y uso del término «integración» parece encontrar inspiración directa de las filosofías tradicionales características de los modelos convencionales de asimilación, y en algunos casos de exclusión. En palabras de Joppke y Morawska⁵⁹, el

⁵⁶ König, K., and Perchinig, B.: «Austria», in Niessen, J.; Schibel, Y., and Thompson, C. (Eds.): *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue*, Migration Policy Group, Bruselas, 2005.

⁵⁷ European Migration Network, National Contact Point Austria: «The Impact of Immigration on Austria's Society: A Survey of Recent Austrian Migration Research», in Berlin Institute for Comparative Social Research (BIVS) (Eds.): *The Impact of Immigration on Europe's Society: A Pilot Research Study undertaken by the European Migration Network*, BIVS, Berlin, 2005.

⁵⁸ Véanse los párrafos 14-16 de la Ley de Residencia y Establecimiento que regula la residencia de larga duración y la inmigración por motivos de empleo junto con la Ley sobre el Empleo de extranjeros de 1975 (*Ausländerbeschäftigungsgesetz*).

⁵⁹ Joppke and Morawska (2003): *op. cit.*

ámbito real del «multiculturalismo público» ha sido exagerado por parte de percepciones públicas y académicas. Además, países que tradicionalmente aplicaban modelos de integración basados en el multiculturalismo se han distanciado con el transcurso del tiempo enormemente de estos modelos pluralistas. «El retorno al modelo de asimilación» defendido por Brubaker queda ejemplificado por la situación en Holanda⁶⁰. Como veremos en las siguientes secciones, el conjunto de políticas de integración que caracterizaban a este país ha sido ahora transformado por una doctrina que defiende la asimilación absoluta del inmigrante mediante una política de integración cívica obligatoria⁶¹.

Antes de la adopción de la *Loi relative à l'immigration et à l'intégration* n.º 2006-911 en Francia⁶², mientras que la integración era concebida como un acto voluntario, una vez que el «recién llegado» firmaba el contrato de integración nacía una obligación contractual por parte de este último de asistir a la formación cívica y a los cursos de idiomas, al igual que de personarse en las entrevistas que pudieran ser organizadas para hacer un seguimiento sobre el estado del contrato⁶³. Si el inmigrante no asistía regularmente a los cursos cívicos o de idiomas, esta falta de asistencia podía influir negativa-

⁶⁰ Brubaker, R.: «The Return to Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and its Sequels in France, Germany and the United States», in Joppke, C., and Morawska, E. (Eds.): *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation States*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004, pp. 39-58.

⁶¹ Michalowski, I.: «Integration Programmes for Newcomers - A Dutch model for Europe?», in Böcker, A.; de Hart, B., and Michalowski, I.: *Migration and the Regulation of Social Integration*, IMIS-Beiträge Special Issue, IMIS, Universität Osnabrück, 2004(b).

⁶² Journal Officiel de la République Française, n.º 170, 25 July 2006, p. 11.047. Esta ley presenta una serie de modificaciones de naturaleza restrictiva del *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*, y transpone las nuevas Directivas comunitarias sobre inmigración legal en el sistema jurídico francés. Collectif Uni(e)s contre une immigration jetable (2006), *Nouvelle analyse du projet de loi modifiant le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)*, disponible en <http://www.contreimmigrationjetable.org/>. Ver también <http://www.legifrance.gouv.fr>.

⁶³ La Oficina de Migraciones Internacionales es la responsable para llevar a cabo el seguimiento sobre el cumplimiento del contrato de integración.

mente en la decisión relativa a la concesión del estatuto de larga duración o del permiso de residencia permanente en el país⁶⁴. Tras la entrada en vigor de la Ley 911/2006, el contrato de integración se ha pasado a ser obligatorio⁶⁵. Esta ley presenta un marco general más restrictivo que el anterior y hace depender la obtención del derecho de residencia de larga duración, y el de reunificación familiar, al cumplimiento de «las condiciones republicanas de integración»⁶⁶. Por otro lado, parece ser que Francia quiere expandir esta nueva visión de la integración como obligación contractual a nivel de la UE. En la reunión del G6 en Heiligendamm el 22 y 23 marzo 2006 el ministro de interior francés propuso a sus respectivos colegas de Alemania, España, Italia, Polonia y Reino Unido la adopción de un contrato de integración con validez a nivel europeo⁶⁷.

1.2. El ámbito personal de los programas de integración

Los grupos que suelen ser los destinatarios principales de los programas de integración son aquellos inmigrantes denominados

⁶⁴ Michalowski (2004a): *op. cit.*

⁶⁵ Sobre el proceso de negociación de esta nueva ley véase: http://www.assemblee-nationale.com/12/dossiers/immigration_integration.asp.

⁶⁶ Artículo 5.1 de la Ley 911/2006, estipula que: *L'étranger admis pour la première fois au séjour en France ou qui entre régulièrement en France entre l'âge de seize ans et l'âge de dix-huit ans, et qui souhaite s'y maintenir durablement, prépare son intégration républicaine dans la société française. «A cette fin, il conclut avec l'Etat un contrat d'accueil et d'intégration, traduit dans une langue qu'il comprend, par lequel il s'oblige à suivre une formation civique et, lorsque le besoin en est établi, linguistique. La formation civique comporte une présentation des institutions françaises et des valeurs de la République, notamment l'égalité entre les hommes et les femmes et la laïcité. La formation linguistique est sanctionnée par un titre ou un diplôme reconnu par l'Etat. L'étranger bénéficie d'une session d'information sur la vie en France et, le cas échéant, d'un bilan de compétences professionnelles. Toutes ces formations et prestations sont dispensées gratuitement. Lorsque l'étranger est âgé de seize à dix-huit ans, le contrat d'accueil et d'intégration doit être cosigné par son représentant légal régulièrement admis au séjour en France, Véase también el artículo 45 de la misma Ley: <http://www.anaem.social.fr>.*

⁶⁷ EU: Meeting of the interior ministers of France, Germany, Italy, Poland, Spain and the United Kingdom, Heiligendamm, 22 y 23 marzo 2006, disponible en la sección de noticias de www.statewatch.org.

como «recién llegados», mayores de edad y con un conocimiento insuficiente del idioma del Estado de acogida, así como los que deseen solicitar la concesión del derecho de residencia permanente. En algunos casos los inmigrantes ya residiendo legalmente y establecidos en el país durante un período de tiempo determinado también pueden verse sometidos a estos programas si las autoridades públicas competentes consideran que todavía tienen «necesidades de integrarse».

En Bélgica (Flandes), los destinatarios son aquellos inmigrantes que estén inscritos en una de los municipios de la parte flamenca, o en Bruselas capital⁶⁸. El inmigrante debe tener como mínimo 18 años y haber estado registrado en el municipio durante el período de un año desde su llegada⁶⁹. En Alemania, la Ordenanza Federal sobre Cursos de Integración para extranjeros (*Integrationskurs-verordnung-IntV*) de 13 de diciembre del 2004 establece que estarán sujetos a los programas de integración aquellos inmigrantes que no posean un conocimiento adecuado de alemán, aquellos que hayan estado residiendo en Alemania por un período de tiempo más largo pero que sigan teniendo «necesidades de integrarse», «recién llegados», al igual que inmigrantes con orígenes alemanes (*Aussiedler*)⁷⁰. El primero de estos grupos incluye trabajadores por cuenta propia y por cuenta ajena, aquellos admitidos por razones de reunificación familiar y personas a las que se les haya reconocido el Estatuto de refugiado. En algunas circunstancias, la participación puede ser también obligatoria para inmigrantes que hayan residido en Alemania durante un período de tiempo más largo⁷¹.

¿Quiénes están exentos de los programas de integración? En términos generales las siguientes categorías están exoneradas de esta obligación: ciudadanos europeos y nacionales del Área Económica

⁶⁸ Gsir *et al.* (2005). Ver también Martiniello, M., and Rea, A. (2003), y Michalowski (2004a).

⁶⁹ El Decreto de Integración Cívica del Gobierno Flamenco entró en vigor el 1 de Abril del 2004.

⁷⁰ *Integrationskurs- verordnung-IntV* – véase: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge [Oficina Federal Alemana para la Migración y los Refugiados] (disponible en <http://www.bamf.de>). Sobre como el derecho alemán constituye realmente una barrera para la «integración» véase Davy, U.: «Integration of Immigrants in Germany: A Slowly Evolving Concept», *European Journal of Migration and Law*, vol. 7, n.º 2, 2005, pp. 123-44.

⁷¹ Véase ICMPD (2005): *op. cit.*

Europea (AEE), inmigrantes que estén en posesión de un permiso de trabajo temporal de corta duración, que sean trabajadores altamente cualificados, científicos, profesores, estudiantes, investigadores, etc. En este sentido, es interesante ver las clases de personas que están exoneradas de la obligación de integrarse en la nueva ley que ha revisado la Ley de Integración para Recién Llegados (WIN) en Holanda. Además de los anteriormente mencionados, toda persona en posesión de la nacionalidad de uno de los siguientes países quedará fuera del ámbito de aplicación: Estados Unidos, Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Japón, etc.⁷² Una situación muy similar se da en Bélgica (Flandes), donde el grupo de personas que están fuera del ámbito de aplicación de los cursos de integración son ciudadanos de la UE y del AEE, inmigrantes que posean un permiso de residencia por un periodo de tiempo limitado (tres meses o menos), estudiantes, investigadores, académicos, trabajadores altamente cualificados que tengan por objetivo permanecer en el país durante un período de tiempo inferior a cuatro años, trabajadores dentro del marco de contratos internacionales, inmigrantes que hayan finalizado estudios de doctorado, trabajadores de compañías extranjeras, etc.⁷³

Tal y como ha planteado Guild⁷⁴, el vínculo entre «la integración» y la pobreza es evidente. Si los inmigrantes no solicitan servicios sociales públicos en cualquiera de sus formas, no serán objeto de los programas de integración obligatorios con las consecuencias (sanciones) ligadas a su incumplimiento. «El pobre» siempre tiene mayores dificultades y obstáculos a la hora de «integrarse» con éxito en comparación con todos los «Otros» que están económicamente acomodados y que no dependen de políticas públicas de protec-

⁷² Besselink, L. F. M.: *Inburgering, gelijke behandeling en verblijfsrecht van vreemdelingen in Nederland, Staats-en Bestuursrecht, Faculteit Rechtsgeleerdheid*, Universidad de Utrecht, 2005 (disponible en <http://www.libertysecurity.org>); Besselink, L. F. M. (2006): «Unequal Citizenship: Integration Measures and Equality», in Carrera, S. (Ed.): *The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU*, CHALLENGE Collective Conference Volume, Centre for European Policy Studies, CEPS: Brussels.

⁷³ Artículo 3 del *Voorontwerp van besluit van de Vlaamse regering betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid*, de 18 de julio de 2003.

⁷⁴ Guild, E.: «Cultural and Identity Security: Immigrants and the Legal Expression of National Identity», in Guild, E, and van Selm, J. (Eds.): *International Migration and Security: Opportunities and Challenges*, New York: Routledge Research in Transnationalism, Routledge, 2005.

ción social en el Estado receptor. La compatibilidad de estas medidas con la prohibición de discriminación prevista en el Protocolo n.º 12 de la Convención Europea de Derechos Humanos, y los artículos 2, 26 y 27 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos esta abierta a debate⁷⁵.

1.3. Mecanismos ejecutorios y sanciones ligadas a los programas de integración

Los mecanismos ejecutorios destinados a asegurar la aplicación y cumplimiento de los programas de integración consisten en una serie de sanciones en caso de no asistencia a los cursos, o de suspenso. Las penas oscilan entre unas de carácter financiero a la pérdida del derecho de residencia y consecuente expulsión del país.

Austria representa un ejemplo interesante en lo que se refiere a las sanciones disponibles en caso de falta de integración del inmigrante. El artículo 14.8 de la Ley de Residencia y Establecimiento estipula que cuando el programa de integración no se ha finalizado satisfactoriamente dentro del primer año⁷⁶, el permiso de residencia podrá renovarse sólo por otro año. Si el programa no se termina durante los primeros dieciocho meses las ayudas financieras públicas

⁷⁵ Artículo 2.1 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos estipula que: *Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*

Además, el artículo 26 establece que: *Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*

Por último, el artículo 27 promulga que: *En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.*

⁷⁶ Artículo 15.1 de la Ley de Residencia y Establecimiento.

podrán reducirse hasta el 25% del coste total del programa de integración. Tras haber finalizado los dos primeros años sin haberse concluido el programa, la financiación estatal será retirada y se podrá aplicar una multa de entre 100 y 200 Euros. Finalmente, si han transcurrido cuatro años desde el comienzo del programa y el inmigrante no ha pasado satisfactoriamente las pruebas, éste podrá ser expulsado del país (orden de expulsión) tras haberse demostrado «su deseo de no integrarse en la sociedad austriaca»⁷⁷.

Otros países como Holanda y Bélgica (Flandes) también prevén multas para aquellos denominados como «recién llegados» que no se hayan integrado adecuadamente. En Holanda, el WIN estipula una serie de penas para aquellos «recién llegados» que no hayan solicitado una «investigación de integración» o cooperado en el transcurso de la misma, no se hayan inscrito en la institución educativa, o no hayan asistido a todas las partes del programa educativo (incluyendo el haberse presentado al examen de evaluación), o no hayan cooperado en las otras partes del programa de integración⁷⁸. Según la Ley sobre Integración en el Extranjero del 2006, la falta de integración puede llegar a constituir una de las bases para la denegación de la solicitud de la autorización para la residencia temporal (MVV)⁷⁹ en el país⁸⁰. Por

⁷⁷ Ausencias no justificadas pueden resultar en la retirada de subsidios de desempleo. Por otro lado, si el inmigrante aprueba el curso antes del finalizar los primeros dieciocho meses, el Gobierno le devolverá el 50% de los costes en los que haya incurrido. Ver artículo 77 de la Ley de Residencia y Establecimiento, Provisiones Penales, y artículo 54 de la Ley de Extranjería y Policía.

⁷⁸ Artículos 2, 4.4, 8 y 9.1 de la nueva Ley.

⁷⁹ El MVV constituye un visado especial de entrada en el país y cuya solicitud puede hacerse en la embajada o consulado holandés establecido en el país de origen. En aquellos casos en los que se concede el MVV el inmigrante tendrá que entrar en territorio holandés dentro de los seis meses siguientes.

⁸⁰ Apap, J. (2002): «Shaping Europe's Migration Policy: New Regimes for the Employment of Third Country Nationals: A Comparison of Strategies in Germany, Sweden, the Netherlands and the UK», *European Journal of Migration and Law*, vol. 4, pp. 309-328. La Ley de Extranjería diferencia entre los siguientes distintos tipos de permisos de residencia: Permiso de Residencia por un período determinado y máximo de cinco años (Secciones 14-19), permiso de residencia por un periodo indefinido que sujeto a una serie de condiciones se concederá tras un período de residencia legal de cinco años consecutivos, y que será concedido incondicionalmente tras haber residido legal y continuamente en Holanda durante un período de diez años (Secciones 20-22).

otro lado, las autoridades municipales son competentes para expedir multas a los inmigrantes que no aprueben el examen de integración en el período de tiempo estipulado de tres años y medio para aquellos que hayan superado el «examen de pre-llegada o integración cívica en el extranjero», y de cinco años para todos los demás.

El Decreto de Integración Cívica del Gobierno Flamenco en Bélgica ofrece un número muy limitado de justificaciones para exonerarse de la obligación de asistir al programa de integración⁸¹. Si no se cumplen ninguna de éstas, las autoridades municipales podrán aplicar las sanciones pertinentes que pueden llegar a consistir en restricciones a la hora de acceder a servicios públicos o beneficios sociales. Las oficinas receptoras, que son las responsables para conceder el acceso a estos servicios sociales, son también las que deben asegurar el cumplimiento de los programas de integración. Por esta razón, es bastante probable que el acceso a beneficios sociales sea utilizado como uno de los instrumentos más importantes para cerciorarse que los inmigrantes participen en los programas de integración. Penas de naturaleza pecuniaria pueden llegar también a imponerse cuando el inmigrante no haya recibido un informe favorable por parte de la oficina receptora dentro de los tres primeros meses de haberse inscrito en la municipalidad. Estas pueden también tomar la forma de multas que oscilan entre 1 y 25 Euros.

En Dinamarca, «la subvención de iniciación a la integración» que se pone a disposición de aquellos inmigrantes que no tengan medios económicos suficientes o que sean dependientes, puede ser retirada si no se cumple el contrato de integración. Por último, la Sección 8.3. de la Ley de Residencia en Alemania establece que las sanciones incluirán la denegación de la extensión del permiso de residencia y del derecho de residencia permanente en el país. Por otro lado, acorde con lo estipulado en su Sección 44a, aquellos inmigrantes que aun llevando residiendo en Alemania durante un período largo de tiempo se les obligue a participar en el programa debido a su falta de conocimiento lingüístico, podrán ser objeto de una disminución del 10% de beneficios sociales si no asisten regularmente a los cursos de integración.

⁸¹ Artículo 25 del Decreto.

2. EL NEXO ENTRE LA INMIGRACIÓN Y LA INTEGRACIÓN

La participación obligatoria en los programas de integración para inmigrantes se ha transformado en un elemento constitutivo de la mayoría de los sistemas legislativos de inmigración y nacionalidad de los Estados Miembros que han sido estudiados en este artículo. «La inclusión social de los inmigrantes» es entrelazada de manera artificial con el ordenamiento jurídico de extranjería en términos de admisión, residencia, duración de estancia, reunificación familiar, etc. Las políticas de admisión convergen paradójicamente con aquellas de inclusión social.

La expresión más radical del «nexo» entre la inmigración y la integración en la UE es el caso de Holanda, donde el nuevo proyecto de Ley sobre Integración en el Extranjero ha entrado en vigor el 15 de marzo de 2006. Esta ley ha institucionalizado una política de inmigración que hace un uso perverso de «la integración de inmigrantes» como una condición de naturaleza jurídica que debe ser aprobada para que «el no-nacional» sea beneficiario del derecho de admisión, reunificación familiar y a la inclusión social⁸². Esta ley abandera la llamada «integración de pre-llegada o integración en el extranjero» (*Wet Inburgering in het buitenland*) mediante el uso del «examen de integración cívica en el extranjero». Si una persona desea inmigrar a Holanda, ésta primero necesitará superar satisfactoriamente este examen para la expedición de un MVV. El nivel de integración en la sociedad holandesa del que «puede llegar a ser inmigrante» será examinado concienzudamente en la embajada por un programa informático. Los nacionales de terceros países necesitan pagar 350 Euros para tener derecho a presentarse al examen, y si quieren asegurarse alguna posibilidad de el aprobado, deberán

⁸² «Justitie, Immigratie», en *Naturalisatiedienst: The Civic Integration Examination Abroad*, March 2006. Para una información detallada sobre este tema véase Carrera, S. (2006): «A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses», *CHALLENGE Research Paper*, Centre for European Policy Studies, CEPS: Brussels, March 2006; en Carrera, S. (Ed.) (2006): «The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU», *CHALLENGE Collective Conference Volume*, Centre for European Policy Studies, CEPS: Brussels, April 2006.

también comprar el material escolar necesario compuesto por un libro de texto para preparar el examen tipo test⁸³ y de un DVD explicativo sobre la vida y los valores que parecen reinar en el país cuyo precio asciende a 64 Euros⁸⁴. Como hemos puesto de manifiesto anteriormente, las categorías de inmigrantes privilegiados en base a la posesión de una nacionalidad determinada, están exoneradas del examen de integración cívica ya que se considera que por el mero hecho de ser nacional de un país desarrollado se encuentran perfectamente integrados en la sociedad holandesa en términos de idioma y cultura.

CONCLUSIONES

Este artículo ha ofrecido un análisis comparado sobre algunas de las tendencias y vulnerabilidades más relevantes en los programas de integración social de inmigrantes en una selección de Estados Miembros de la UE. De esta manera, hemos proporcionado un estudio sobre las prácticas y estrategias políticas abogadas por un número de Estados para hacer frente a los retos planteados por la inmigración, la diversidad, la heterogeneidad y la pluralidad de valores e identidades. En nuestra opinión, los modelos tradicionales de integración de inmigrantes ya no son válidos, sino que se encuentran en evolución y cambio constante. Sin embargo, las filosofías y programas de integración comparten algunos rasgos comunes, como por ejemplo cursos de idiomas y cívicos, familiarización con la historia, valores y tradiciones culturales del Estado, al igual que formación profesional y orientación laboral. Además, parece ser que en algunos de estos Estados el concepto de integración esta adquiriendo una naturaleza más restrictiva y un planteamiento unidireccional y de asimilación fundamentalmente ligado a aspectos

⁸³ van Baalen, I., and Coumou, W.: *Denkend aan Holland: Een programma Maatschappij-oriëntatie voor nieuwkomers*, Utrecht: Nederlands Centrum Buitenlanders, 2004.

⁸⁴ El DVD sobre Holanda ha sido objeto de críticas debido a las imágenes mostradas en el mismo sobre el país. Entre otras escenas, el documental presenta a una pareja de homosexuales besándose en un parque y a una mujer haciendo topless en la playa como elementos propios de la cultura holandesa.

culturales. El carácter obligatorio de los programas de integración se ha transformado en una práctica común en la UE.

Por otro lado, en lo relativo al ámbito personal, destaca claramente el vínculo entre la integración y la pobreza. El nivel económico y de «dependencia» del no-nacional parece estar entre los factores de mayor importancia a la hora de determinar si el inmigrante es objeto o no de programas de integración. Esto suscita serias dudas sobre la compatibilidad de algunos aspectos de la legislación y políticas nacionales con la prohibición de discriminación tal y como se presenta en el Protocolo n.º 12 de la Convención Europea de Derechos Humanos y Libertades Públicas, y los artículos 2, 26 y 27 del Convenio Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁸⁵.

Las tendencias políticas modernas en el ámbito nacional necesitan ser objeto de debate y reflexión. Es necesario desarrollar un estudio pormenorizado, acompañado de un debate abierto, sobre el verdadero significado y el papel que «la integración de inmigrantes» está adquiriendo en nuestros días. La noción popular de integración de inmigrantes ya no corresponde al concepto de «inclusión social». «La integración» ha pasado a ser un instrumento de control jurídico, institucional y político, y de gestión de los flujos migratorios, mediante el cual el Estado ve reforzado su poder de seleccionar la admisión e inclusión de no-nacionales (*poder de inclusión-jus includendi*) y el de excluir y expulsar a aquellos inmigrantes calificados como «no deseados» (*poder de exclusión-jus excludendi*)⁸⁶.

La inmigración tiene unos efectos profundos en las dimensiones sociales, económicas, políticas y culturales de las sociedades receptoras, incrementando de manera positiva la diversidad, y suscitando diferentes percepciones y formas de vida que renuevan y refrescan la imagen conservadora sobre el «nosotros», y sobre nuestra identidad y valores comunes tal y como los percibimos en un período histórico determinado. Este conjunto de procesos representa una

⁸⁵ Peers, S. (2004): «New Minorities: What Status for Third-Country Nationals in the EU System?», in Toggenburg, G.N. (Ed.): *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward*, Local Government and Public Service Reform Initiative/Open Society Institute, Budapest.

⁸⁶ Pastore, F. (2004): «Visas, Borders, Immigration: Formation, Structure and Current Evolution of the EU Entry Control System» in Walker, N. (Ed.): *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, Academy of European Law, European University Institute, Oxford: Oxford University Press.

parte intrínseca de lo que conocemos como Unión Europea, que se está paulatinamente reconfirmando como más inter-cultural, inter-religiosa, inter-lingüística e inter-étnica. La naturaleza diversa, compleja e inter-cultural de la UE ha sido reconocida por el propio Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), que en su artículo 151 estipula que «La Comunidad contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados Miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común».

Los conflictos sociales que algunos Estados Miembros de la UE están actualmente experimentando son una expresión directa sobre el profundo desacuerdo en lo que se refiere a nociones conservadoras de «nosotros» y de identidad nacional. Son igualmente una fuerte reacción a los discursos públicos y políticas restrictivas de inmigración y ciudadanía. Reivindicaciones basadas en la hegemonía de una comunidad formada por una homogeneidad de valores, identidades y estilos de vida que necesita ser defendida y preservada contra la inmigración necesitan ser seriamente rechazadas y abandonadas. Las sociedades modernas están experimentando una creciente variedad de identidades y estilos de vida que diversifican y enriquecen el «nosotros». Al referirse al proceso sociológico por el cual «el Otro» es incluido en las diferentes dimensiones del Estado receptor, en lugar de perpetuar la noción «integración de inmigrantes» el término «inclusión social» debería ser defendido. Este último englobaría un compendio de procesos de inclusión previniendo la exclusión social, el trato no igualitario, la discriminación y xenofobia.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSEN, S.; HEINESEN, E., and Husted, L. (2005): *Benchmarking Analysis of Danish Municipalities' Integration Policies in the Period 1999-2002*, The Danish Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, Copenhagen (disponible en <http://www.inm.dk>).
- ARANGO, J. (2002): «¿De qué hablamos cuando hablamos de multiculturalismo?», *Diario El País*, 23 de marzo de 2002.
- ARANGO, J., and SANDELL, R. (2004): «Inmigración: Prioridades para una Nueva Política Española», *Informes Elcano*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid.

- BAALEN, I. VAN, and COUMOU, W. (2004): *Denkend aan Holland: Een programma Maatschappij-oriëntatie voor nieuwkomers*, Utrecht: Nederlands Centrum Buitenlanders.
- BALIBAR, E. (2004): *We, the People of Europe, Reflections on Transnational Citizenship*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- BALZACO, T., and Carrera, S. (2005): *The EU's fight against international terrorism: Security problems, insecure solutions*, CEPS Policy Brief, n.º 80, CEPS, Brussels, July.
- BAUBÖCK, R. (2004): «Civic Citizenship - A New Concept for the New Europe», in SÜSSMUTH, R., and WEIDENFELD, W. (Eds.): *Managing Integration: European Union Responsibilities towards Immigrants*, Bertelsmann Foundation, Brussels, pp. 146-63.
- BERTOSSI, C. (2004): «Politics and Policies of French Citizenship, Ethnic Minorities and the European Agenda», in GÓRNY, A., and RUPINI, P. (Eds.): *Migration in the New Europe; East-West Revisited*, Basingstoke: Palgrave.
- BESSELINK, L. F. M. (2005): *Inburgering, gelijke behandeling en verblijfsrecht van vreemdelingen in Nederland, Staats-en Bestuursrecht, Faculteit Rechtsgeleerdheid*, University of Utrecht (disponible en www.libertysecurity.org).
- BIGO, D. (1994): «The European internal security field stakes and rivalries in a newly developing area of police intervention», in ANDERSON, M., and DEN BOER, M. (Eds.): *Policing across National Boundaries*, London: Pinter, p. 164.
- BIGO, D., and CARRERA, S. (2004): *From New York to Madrid: Technology as the ultra-solution to the permanent state of fear and emergency in the EU*, CEPS Commentary, CEPS, Brussels, April.
- BONINO COVAS, C.; ARAGÓN MEDINA, J., y ROCHA SÁNCHEZ, F. (2003): *Los Planes de las Comunidades Autónomas para la Integración Social de las Personas Inmigrantes*, Confederación Sindical de Comisiones Obreras, CC.OO., Estudio realizado por la Fundación 1.º de Mayo en colaboración con la Secretaría Confederal de Migraciones de Comisiones Obreras, Paralelo Edición, Madrid.
- BROUWER, E., CATZ, P., and GUILD, E. (2003): *Immigration, Asylum and Terrorism: A Changing Dynamic in European Law*, Instituut voor Rechts-sociologie/Centrum voor Migratierecht, University of Nijmegen.
- BRUBAKER, R. (2004): «The Return to Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and its Sequels in France, Germany and the United States», in JOPPKE, C., and MORAWSKA, E. (Eds.): *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation States*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 39-58.
- CARRERA, S. (2006): «Integration of Immigrants versus Social Inclusion: A Typology of Integration Programmes in the EU», in BALZACO, T., and CARRERA, S. (Eds.): *Security versus Freedom: A Challenge for Europe's Future*, Hampshire: Ashgate Publishing (en prensa).

- CARRERA, S. (2006): «A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Vulnerabilities», *CHALLENGE Paper n.º 1*, March 2006, Centre for European Policy Studies, Brussels (disponible en www.ceps.be).
- CARRERA, S. (Ed.) (2006): «The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU», *CHALLENGE Collective Conference Volume*, Centre for European Policy Studies, CEPS: Brussels, April 2006.
- CARRERA, S. (2005): «Integration as a Process of Inclusion for Migrants? The Case of Long-term Residents in the EU», in SCHNEIDER, H. (Ed.): *Migration, Integration and Citizenship: A Challenge for Europe's Future*, Forum Maastricht, Maastricht University, pp. 109-38.
- CARRERA, S., and BALZACO, T. (2005): *Migration, Borders and Asylum: Trends and Vulnerabilities in EU Policy*, CEPS, Brussels.
- CARRERA, S., and FORMISANO, M. (2005): «An EU Approach to Labour Migration: What is the Added Value and the Way Ahead?», *CEPS Working Document n.º 232*, CEPS, Brussels, October.
- CHOLEWINSKI, R. (2005): «Migrants as Minorities», *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, n.º 4, November, pp. 695-716.
- CYRUS, N., and VOGEL, D. (2005): «Germany», in NIESSEN, J.; SCHIBEL, Y., and THOMPSON, C. (Eds): *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue*, Migration Policy Group, Brussels.
- DAVY, U. (2005): «Integration of Immigrants in Germany: A Slowly Evolving Concept», *European Journal of Migration and Law*, vol. 7, n.º 2, pp. 123-44.
- ENTZINGER, H., and BIEZVELD, R. (2003): *Benchmarking in Immigration Integration*, European Research Centre on Migration and Ethnic Relations, Erasmus University of Rotterdam, August.
- ERZAN, R., and KIRIŞCI, K. (2004): *Turkish Immigrants: Their Integration within the EU and Migration to Turkey*, Turkish Policy Quarterly, pp. 61-68.
- EUROPEAN MIGRATION NETWORK, NATIONAL CONTACT POINT AUSTRIA (2005): «The Impact of Immigration on Austria's Society: A Survey of Recent Austrian Migration Research», in BERLIN INSTITUTE FOR COMPARATIVE SOCIAL RESEARCH (BIVS) (Eds.): *The Impact of Immigration on Europe's Society: A Pilot Research Study undertaken by the European Migration Network*, BIVS, Berlin.
- FAVELL, A. (1998): *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, London, Macmillan, 1998.
- FERMIN, A. (2001): *The Justification of Mandatory Integration Programmes for New Immigrants, Summary of the Dutch Report «Verplichte inburgering van nieuwkomers»*, European Research Centre on Migration and Ethnic Relations, University of Utrecht.

- FOBLETS, M. C.; HUBEAU, B., and VANHEULE, D. (2003): *De tewerkstelling en het verblijf in België van vreemdelingen: vandaag en morgen*, Brugge: De Keure.
- GEDDES, A. (2005): «Europe's Border Relationships and International Migration Relations», *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, n.º 4, pp. 787-806.
- GROENENDIJK, K. (2004): «Legal Concepts of Integration in EU Migration Law», *European Journal of Migration and Law*, vol. 6, n.º 2, pp. 111-26.
- GSIR, S.; MARTINIELLO, M.; MEIREMAN, K., and WETS, J. (2005): «Belgium», in NIESSEN, J.; SCHIBEL, Y., and THOMPSON, C. (Eds.): *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue*, Migration Policy Group, Brussels, September.
- GUILD, E. (2005): «Cultural and Identity Security: Immigrants and the Legal Expression of National Identity», in GUILD, E., and VAN SELM, J. (Eds.): *International Migration and Security: Opportunities and Challenges*, New York: Routledge Research in Transnationalism, Routledge.
- HAMILTON, K.; SIMON, P., and VENIARD, C. (2004): «The Challenge of French Diversity», *Migration Information Source*, Migration Policy Institute, Washington, D.C. (disponible en <http://www.migrationinformation.com>).
- HANSEN, R. (2004): «Migration to Europe since 1945: Its History and its Lessons», in SPENCER, S. (Ed.): *The Politics of Migration: Managing Opportunity, Conflict and Change*, Blackwell Publishing, pp. 25-38.
- IGLICKA, K.; KAZMIERKIEWICZ, P., and WEINAR, A. (2005): «Poland», in NIESSEN, J.; SCHIBEL, Y., and THOMPSON, C. (Eds.): *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue*, Migration Policy Group, Brussels.
- INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT (ICMPD) (2005): *Integration Agreements and Voluntary Measures: Compulsory or Voluntary Nature-Comparison of Compulsory Integration Courses, Programmes and Agreements and Voluntary Integration Programmes and Measures in Austria, France, Germany, the Netherlands and Switzerland*, ICMPD, Vienna, May.
- JOPPKE, C., and MORAWSKA, E. (2003): «Integrating Immigrants in Liberal Nation-States: Policies and Practices», in JOPPKE, C., and MORAWSKA, E. (Eds.): *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- KÖNIG, K., and PERCHING, B. (2005): «Austria», in NIESSEN, J.; SCHIBEL, Y., and THOMPSON, C. (Eds.): *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue*, Migration Policy Group, Brussels.
- KOSTAKOPOULOU, T. (2002): «Integrating non-EU migrants in the European Union: Ambivalent legacies and mutating paradigms», *The Columbia Journal of European Law*, vol. 8, n.º 2, pp. 181-201.
- MARINELLI, V. (2005): «The Netherlands», in NIESSEN, J.; SCHIBEL, Y., and THOMPSON, C. (Eds.): *Current Immigration Debates in Europe: A Publi-*

- cation of the European Migration Dialogue*, Migration Policy Group, Brussels.
- MARTINIELLO, M., and REA, A. (2003): *Belgium's Immigration Policy Brings Renewal and Challenges*. Migration Information Source, Migration Policy Institute, Washington, D.C. (disponible en <http://www.migrationinformation.com>).
- MARTINIELLO, M.; FOBLETS, M. C.; PARMENTIER, S.; VERVAEKE, G.; DJAIT, B., and KAGNÉ, B. (2004): *Les populations d'origine immigrée face au droit en Belgique*, Ghent: Academia Press, Politique Scientifique fédérale, Série «Problèmes actuels concernant la cohésion sociale».
- MICHALOWSKI, I. (2004a): «An Overview on Introduction Programmes for Immigrants in Seven European Member States», *Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken*, The Hague.
- (2004b): «Integration Programmes for Newcomers - A Dutch model for Europe?», in BÖCKER, A.; DE HART, B., and MICHALOWSKI, I.: *Migration and the Regulation of Social Integration*, IMIS-Beiträge Special Issue, n.º 24, IMIS, Universität Osnabrück.
- MONTILLA MARTOS, J. A. (2006): «Inmigración y Comunidades Autónomas», en AJA, E., y ARANGO, J. (Eds.): *Veinte Años de Inmigración en España: Perspectivas Jurídica y Sociológica (1985-2004)*, Fundación CIDOB, Barcelona.
- PAJARES, M. (2006): «Las políticas locales en el ámbito de la inmigración», en AJA, E., y ARANGO, J. (Eds.): *Veinte Años de Inmigración en España: Perspectivas Jurídica y Sociológica (1985-2004)*, Fundació CIDOB, Barcelona.
- (2005): *La Integración Ciudadana: Una Perspectiva para la Inmigración*, Barcelona, Icaria Antrazyt.
- PASTORE, F. (2004): «Visas, Borders, Immigration: Formation, Structure and Current Evolution of the EU Entry Control System», in Walker, N. (Ed.): *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, *Academy of European Law*, European University Institute, Oxford, Oxford University Press.
- PEERS, S. (2004): «New Minorities: What Status for Third-Country Nationals in the EU System?», in TOGGENBURG, G. N. (Ed.): *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward*, Local Government and Public Service Reform Initiative/Open Society Institute, Budapest.
- PENNINX, R. (2004): «Integration of Migrants: Economic, Social, Cultural and Political Dimensions», *Background paper for the UNECE Conference*, 12-14 January 2004, Geneva.
- PENNINX, R.; KRAAL, K.; MARTINIELLO, M., and VERTOVEC, S. (Eds.) (2004): *Citizenship in European Cities: Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Aldershot/Burlington, VT: Ashgate.
- PÉREZ-DÍAZ, V.; ÁLVAREZ-MIRANDA, B., and GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, C. (2001): *España ante la Inmigración*, Barcelona: la Caixa.

- SCHMIDT, D. (2004): «The New German Immigration Law», in APAP, J. (Ed.): *Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues after Enlargement*, Edward Elgar: Cheltenham, UK, pp. 225-258.
- SELM, J. van (2005): *The Netherlands: Death of a Filmmaker Shakes a Nation*, *Migration Information Source*, Migration Policy Institute, Washington, D.C. (disponible en <http://www.migrationinformation.org>).
- SERRA, A.; MAS, P.; XALABARDER, A., and PINYOL, G. (2005): «Spain», in NIESSEN, J.; SCHIBEL, Y., and THOMPSON, C. (Eds.): *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue*, Migration Policy Group, Brussels.
- SÜSSMUTH, R., and WEIDENFELD, W. (Eds.) (2005): *Managing Integration: The European Union's Responsibilities towards Immigrants*, Migration Policy Institute and Bertelsmann Foundation, Brussels.
- URTH, H. (2005): «Building a Momentum for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union», *European Journal of Migration and Law*, vol. 7, n.º 2, pp. 163-80.
- WENDEN, C. DE (2005): «Conceptual and political approaches to integration: The French perspective», in SÜSSMUTH, R., and WEIDENFELD, W. (Eds.): *Managing Integration: The European Union's Responsibilities towards Immigrants*, Migration Policy Institute, Washington, D.C. and Bertelsmann Foundation, Brussels.