

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

La integración de inmigrantes de terceros países en la Unión Europea a partir de la crisis económica del 2008: el fracaso de lo supranacional frente a lo nacional.

Tesis para optar el Título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno que presenta:

Edgar Mauricio Valencia Chirinos

Asesor: Oscar Vdarte

Mayo de 2014

ÍNDICE

Introducción	iv
Capítulo I: La política de integración de inmigrantes a nivel supranacional	1
1. Definiendo el concepto	4
2. El surgimiento de una política comunitaria	5
3. Instrumentos de la UE para promover la integración	8
a. La red de Puntos de Contacto Nacionales	9
b. Plataformas de diálogo sobre integración	10
c. El Fondo Europeo para la integración	10
4. Las instituciones de la UE y el interés común europeo: el rol de la Comisión Europea	11
Capítulo II: La política de integración de inmigrantes a nivel nacional	15
1. Los modelos históricos de integración	16
2. Los programas nacionales de integración	19
a. Reconociendo una Alemania de inmigrantes	20
b. El retorno a la Francia republicana	24
c. El Reino Unido y el fin del modelo multicultural	28

3. La integración de inmigrantes en los países de la UE: un balance general	30
Capítulo III: El fracaso de lo supranacional frente a lo nacional	34
1. El actor principal: los Estados miembros	35
2. El aspecto legal	40
3. La integración en tiempos de crisis	42
Conclusiones	49
Bibliografía	52
Anexos	57



INTRODUCCIÓN

Uno de los principales temas en la agenda que han afrontado los países miembros de la Unión Europea (UE) ha sido la creación de una política común supranacional efectiva que regule las migraciones. Asimismo, en la misma dirección, la integración de inmigrantes de terceros países ha sido un elemento fundamental en la discusión sobre la política migratoria. A diferencia del control de flujos migratorios y la creación de políticas comunitarias para su solución, los avances en materia de integración de inmigrantes de terceros países sólo se han dado de manera individual al interior de los Estados, aferrándose así a su competencia exclusiva toda razón que dicho tema está relacionado a cuestiones políticas sensibles sobre la identidad nacional, la seguridad y la soberanía. De ahí que, a nivel supranacional los avances han sido bastante lentos y no han logrado prosperar manteniendo así una falta de regulación comunitaria que podría crear serios problemas tanto económicos como sociales, tema en el que ahondaremos más adelante.

La integración de nacionales de terceros países no es un tema nuevo en la agenda de la UE. Numerosas medidas se han tomado en cuenta a lo largo de los años en el ámbito del empleo, asuntos sociales, igualdad de oportunidades

y la no discriminación de tal forma que se buscase fomentar la integración social de los inmigrantes en las sociedades de acogida.

Estos avances se vieron reforzados de forma sorpresiva en septiembre del año 2005 por la Comisión Europea a través del documento titulado “Programa Común para Integración: Marco para la integración de los nacionales de terceros países de la UE”. Cabe señalar que esto fue posible luego que los Estados miembros, de forma explícita, invitaron a la Comisión Europea a desarrollar un marco integral para la integración de inmigrantes (Hannelore s/a: 1). Este suceso debería haber significado un punto de quiebre en el accionar de los Estados miembros.

A pesar de lo señalado, las iniciativas relativas al tema han sido aplazadas por los mismos Estados miembros, siendo los resultados a nivel supranacional poco positivos hasta el día de hoy. En este sentido, la presente investigación busca entender cómo se ha dado la relación entre lo nacional y lo supranacional al interior de la UE en materia de política de integración de inmigrantes de terceros países en el nuevo contexto internacional marcado por la crisis económica a partir del 2008.

La crisis financiera mundial ha significado un nuevo desafío al tema de la integración de inmigrantes ya que ha afectado el presupuesto público de todos los miembros de la UE que manejaban programas de integración a nivel nacional y local. La inmigración, que había sido factor importante en el crecimiento económico de la UE, se ha visto profundamente afectada (Collet 2011: 1) tanto por la disminución del empleo como por las actitudes hostiles crecientes de las sociedades de acogida.

Es valioso, por tanto, examinar los temas relacionados a la misma, los avances hasta el momento, las políticas planteadas y los resultados obtenidos. En conjunto, que permitan corroborar la hipótesis que guía la presente investigación, según la cual, las decisiones y las acciones de la UE a nivel supranacional en materia de política de integración de inmigrantes de terceros países se han visto limitadas por los intereses de los Estados miembros, sobre todo aquellos más poderosos, en preservar su soberanía y resguardar su seguridad.

Para lograr nuestro objetivo, se analizará el rol de Alemania, Francia y el Reino Unido en relación a su posición frente a la creación de una política comunitaria que regule la integración de inmigrantes de terceros países. La elección de estos tres países se debe al grado de poder e influencia sobre las decisiones al interior de la UE. En tal sentido, tomando en consideración el Índice de Poderío Nacional 2012, desarrollado por la Fundación para la Investigación de la Seguridad Nacional, nos basamos en el factor económico, militar, tecnológico, energético, la influencia diplomática y la población para elegir nuestros Estados representativos de quienes resaltaremos sus intereses e identificaremos sus razones para evitar avances comunitarios en materia de integración de inmigrantes de terceros países en un contexto marcado por la crisis económica.

Nuestra investigación se justifica en la necesidad de estudios que permitan un mayor entendimiento de la UE. En tal sentido, resulta interesante analizar cómo los intereses nacionales terminan afectando e inclusive imponiéndose a los comunitarios, con mayor razón cuando se trata sobre temas sensibles a la soberanía y seguridad de los Estados miembros.

Asimismo, es necesario recordar que otros intentos de integración en el mundo ven a la UE como modelo a seguir, de ahí que los resultados de la presente investigación puedan ser útiles para una mayor comprensión de otros casos similares. Por otra parte, los estudios sobre integración de inmigrantes de terceros países aún han sido mínimos y se han visto reducidos al nivel nacional a pesar de no ser un tema nuevo en la agenda europea. De ahí que la presente investigación sea una oportunidad de poder acercarnos a un análisis más profundo del tema desde el estudio de las teorías de las Relaciones Internacionales.

En tal sentido, luego de revisar los estudios realizados sobre el funcionamiento en general de la UE, pudimos identificar claramente dos principales directrices de investigación. Por una parte, aquellos autores que señalan la importancia del interés de los Estados miembros quienes dictarían políticas independientemente del contexto institucional, prevaleciendo así su interés. Por otra parte, aquellos autores que defienden la importancia de la institucionalidad de la UE, al señalar a la misma como un actor autónomo en la toma de decisiones, priorizando el interés comunitario sobre el nacional.

Aquellos autores que privilegian el rol de los Estados miembros, han reconocido la importancia de los gobiernos nacionales en la formulación de políticas a nivel supranacional (Bulmer 1983: 350 y Hix 1999: 15). Putnam señala que debemos pensar a los *policymakers* como jugadores en dos diferentes niveles: un "nivel I", dado por la negociación a nivel supranacional entre las partes, y un "nivel II", que busca ratificar o legitimar los resultados ante los representados en el país (Putman 1988: 434-436). Siguiendo esta lógica de diferentes niveles de juego, algunos autores se han enfocado en

identificar preferencias a nivel nacional y compararlas con las del nivel supranacional. A ello, algunos estudios han adicionado que llevar un tema a nivel comunitario no significa creer que exista una mejor solución, sino que obedece a evitar presiones internas (Parker 2008: 9). El estudio del accionar de los primeros ministros de cada Estado y su desenvolvimiento a nivel supranacional ha sido característico en estas investigaciones.

En relación a nuestro estudio en específico, la gran mayoría de investigaciones realizadas acerca de la política de integración de inmigrantes de terceros países en la UE, teniendo en cuenta que el tema recién ingresa formalmente en la agenda comunitaria en el 2005, han intentado un acercamiento descriptivo y comparativo. Existen trabajos extendidos sobre la política de integración de inmigrantes a nivel nacional en cada uno de los Estados miembros que poseen legislación vigente sobre el tema. La discusión en estos estudios ha girado en torno a desarrollar una tipología de los diferentes modelos de integración nacional al señalar las principales tendencias y elementos comunes en cada una de ellos. Así pues, los estudios giran en torno a tres modelos principales de integración: el multicultural, el de asimilación y finalmente el modelo de exclusión (Aparicio 2000: 38-47 y Carrera 2006: 2). El estudio a profundidad de los diversos modelos ha sido importante para conocer los lineamientos de los diferentes gobiernos y sus posturas al momento de debatir el tema a nivel europeo.

Por su parte, las investigaciones que defienden la perspectiva supranacional sobre la nacional y que por ende toman en cuenta la importancia de las instituciones de la UE como actores autónomos en la toma de decisiones, incluso cuando esto pueda significar ir en contra de la soberanía

nacional, parten de la idea neofuncionalista del efecto *spillover* o chorreo. Según Haas, la integración exitosa en un sector poco sensible pasa a otra más sensible. En este sentido, la decisión inicial de poner en marcha el proceso de integración europeo generó una dinámica conducente a niveles de integración superiores. De ahí que para Haas, el objetivo de la integración sea crear una comunidad política supranacional institucionalizada (Cini 2010: 72-73).

Por su parte, Bulmer afirma que las instituciones no se limitan a reflejar los intereses de las unidades que lo componen, y tampoco actúan tan sólo como mediadoras entre ellas. Las propias instituciones moldean las preferencias y el poder al estructurar el acceso de las fuerzas políticas en el proceso político (Bulmer 1997: 7-8). Así pues, a nivel supranacional, la Comisión Europea representaría los intereses europeos y rechazaría la política nacional y local para encontrar soluciones comunitarias (Parker 2008: 9).

En relación a nuestro estudio en específico, los análisis realizados se han caracterizado por ser descriptivos al señalar de forma detallada los avances alcanzados hasta el momento y relacionar la política migratoria común al proceso de negociación de la política de integración de inmigrantes de terceros países (Hannelore s/a: 1). Autores como Shafagatov y Mirzayeva han analizado las posibilidades de desarrollo de una política comunitaria de integración tomando en cuenta el mayor grado de poder y autonomía que han ido adquiriendo las instituciones al interior de la UE. Estas investigaciones, más optimistas, destacan la función de la Comisión Europea y su papel cada vez más activo en la configuración de políticas a nivel europeo (Shafagatov y Mirzayeva 2005: 78).

La presente investigación busca retomar la perspectiva nacional al tomar en cuenta la importancia del interés de los Estados miembros como actores principales en la toma de decisiones y accionar al interior de la UE por encima de los intereses supranacionales. Para ello, además de hacer uso de algunos conceptos mencionados anteriormente, utilizaremos herramientas brindadas por la teoría del Realismo Estructural o Neorrealismo.

Si bien es cierto el enfoque neorrealista ha prestado poca atención a las instituciones internacionales ya que no pueden alterar la estructura anárquica del sistema internacional, asimismo ha señalado que las organizaciones internacionales generan mayores niveles de seguridad en el sistema internacional al limitar la libertad de sus unidades, volviendo así su comportamiento más predecible. Sin embargo, como lo señala Waltz, si se desea libertad, debe aceptarse la inseguridad debido a que los Estados están inseguros proporcionalmente a su grado de libertad. De ahí que las organizaciones que establecen relaciones de autoridad o de control pueden aumentar la seguridad a medida que hacen disminuir la libertad (Waltz 1988: 165). No obstante, para el autor, todo Estado debe de asegurar su supervivencia por sí mismo debido a la anarquía imperante en el sistema internacional.

Por otra parte, la concepción de soberanía supone la idea de un Estado que pueda decidir por sí solo cuál es la forma de enfrentarse con sus problemas internos y externos. Sin embargo, si los Estados deciden buscar la ayuda de otros, entonces estarían poniendo límites a su libertad ya que establecerían compromisos que deberían de cumplir con sus pares. De ahí que “(...) los elementos jerárquicos de las estructuras internacionales limitan y

restringen el ejercicio de la soberanía” (Waltz 1988: 170). En consecuencia, para los neorrealistas, los Estados en un sistema anárquico no deben perder su libertad para poder mantener su seguridad.

A partir de los estudios llevados a cabo sobre la supervivencia y la ampliación de la OTAN, la teoría neorrealista ha señalado que las instituciones internacionales son fundadas y preservadas gracias a la voluntad de los Estados más fuertes, los cuales se hallan motivados por sus propios intereses. “Los Estados más poderosos se encargan de la creación de las instituciones internacionales y éstas a su vez, sobreviven en su forma original en tanto sirven a los intereses más relevantes de sus creadores, o mientras así aparenten hacerlo” (Kahhat 2005: 193). Con ello, las instituciones internacionales estarían delineadas o delimitadas por los Estados más fuertes, que fueron quienes las fundaron y las mantienen. De ahí que, las instituciones internacionales por sí mismas no tendrían un efecto independiente en el sistema internacional. Asimismo, “cuanto más poderosa sea la agencia, tanto más fuerte será el deseo de controlarla” (Waltz 1988: 165). Siguiendo esta lógica, las organizaciones internacionales terminan por constituirse como instrumentos de los gobiernos nacionales para la consecución de sus objetivos nacionales. “Los Estados fuertes utilizan las instituciones, del mismo modo en que interpretan las leyes, de acuerdo con su conveniencia” (Kahhat 2005: 189).

Finalmente, podemos señalar que las relaciones de poder que se configuran al interior de una organización internacional terminan reproduciendo las relaciones que se dan al exterior de la misma. En tal sentido, reflejan la relación de hegemonía de países poderosos frente a países débiles. De ahí que las decisiones y acciones al interior de una organización internacional se

vean limitadas o bloqueadas por aquellos Estados miembros más poderosos cuando tales decisiones afecten sus intereses.

La presente investigación se divide en tres capítulos. El primero se enfoca en el nivel supranacional. Para ello, partiremos nuestro análisis identificando las razones que colocan a la integración de inmigrantes de terceros países como tema significativo en la agenda europea. Luego revisaremos la definición de 'integración de inmigrantes de terceros países' y a partir de la misma examinaremos los avances que se han dado sobre el tema desde su aparición en el debate hasta las últimas medidas que se han llevado a cabo. Este capítulo hará especial énfasis en la función de la Comisión Europea, quien representaría el interés comunitario, y los esfuerzos realizados para desarrollar una política supranacional común para todos los Estados miembros.

El segundo capítulo de nuestra investigación analizará el nivel nacional. Para ello, se revisará los programas de integración de inmigrantes de terceros países en Alemania, Francia y el Reino Unido debido a su mayor nivel de poder al interior de la UE. Identificaremos los objetivos y prioridades de cada gobierno en torno al tema; además de ello, tomaremos en cuenta el grado de importancia de la opinión pública al momento de formular lineamientos sobre la integración. Con ello, deberíamos de tener un panorama claro sobre la postura de negociación de los *policymakers* al momento de llevar el tema a nivel europeo.

Finalmente, luego de haber identificado las prioridades y objetivos tanto a nivel supranacional como nacional respecto a la integración de inmigrantes de terceros países, en nuestro tercer capítulo nos centraremos en la relación

entre ambos niveles. Para ello, analizaremos el debate en torno a la creación de una política comunitaria de integración. Así pues, compararemos las posturas de los negociadores. Por un lado, la Comisión Europea, quien promovería los intereses de la UE en su conjunto, y por otro lado, los Estados miembros. El resultado de las negociaciones nos permitirá corroborar que las decisiones y las acciones de la UE a nivel supranacional en materia de política de integración de inmigrantes de terceros países se han visto limitadas por los intereses de los Estados miembros.



CAPÍTULO I

LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES DE TERCEROS PAÍSES A NIVEL SUPRANACIONAL

La migración internacional ha jugado un rol importante en la historia de la UE. Si bien es cierto, la inmigración ha traído consigo oportunidades de desarrollo tanto económicas como sociales, también ha significado nuevos desafíos en los países de acogida. De acuerdo a estimaciones del Eurostat, en el año 2006, aproximadamente un total de 3.5 millones de personas se habían instalado en alguno de los países miembros de la UE. Del total de esta población, 1.8 millones de personas eran inmigrantes de terceros países (Hern 2008: 1). Para el 2008, aunque la inmigración disminuyó un 6% y la emigración aumentó un 13% debido principalmente a la crisis económica, el saldo de

migración neta contribuyó en un 71% del total de crecimiento de la población (Oblak 2011: 1).

Si consideramos que actualmente la UE acoge a 20.1 millones de inmigrantes de terceros países, que representan cerca del 4% de la población (Comisión Europea 2011), es comprensible que el tema de la migración se halle constantemente en la agenda europea. El debate en torno a la inmigración se halla en estrecha relación con la integración puesto que el éxito de la misma en los países de acogida maximiza las oportunidades que ofrece la migración legal. “Los inmigrantes que vienen a la UE no solo aportan diversidad, sino que traen consigo el potencial para contribuir de forma importante a la estabilidad y el crecimiento económico” (Comisión Europea 2011). De ahí que, de no darse una integración exitosa de los inmigrantes en las sociedades de acogida, los Estados miembros de la UE no se beneficiarían de su contribución.

Contrariamente, en la actualidad podemos observar como en muchos Estados europeos, sectores de la población señalan a los inmigrantes como una carga y amenaza para la seguridad de la sociedad. Los inmigrantes y sus descendientes se ven frecuentemente acusados de quitar empleos a los nacionales y aprovecharse fraudulentamente de las ventajas del sistema de protección social; así como de estar asociados al aumento del crimen organizado (Martinello 2003: 8-9). Según el informe del Eurobarómetro 2010, si bien es cierto más de la mitad de europeos (54%) consideran positiva la diversidad cultural resultado de una mayor inmigración, un 45% relaciona la

presencia de inmigrantes con mayores índices de inseguridad. Por otra parte, casi el 50% por ciento de la población considera que la inmigración aumenta el desempleo. De igual forma, un gran sector de la población afirma que la contribución en impuestos de los inmigrantes es menor a los servicios sociales que reciben. No obstante, un porcentaje similar (48%) considera a los inmigrantes como una necesidad para desenvolverse en determinados sectores de la economía (Eurobarómetro 2010: 51-61).

Los sentimientos antiinmigrantes se han generalizado a lo largo de la UE y los casos de discriminación y violencia se han multiplicado. Los medios de comunicación han sido en gran parte responsables de la creación y refuerzo de estereotipos negativos de los inmigrantes. Asimismo, la opinión pública sobre el impacto de los programas nacionales de integración ha sido negativa. Se ha criticado el poco apoyo que reciben los inmigrantes al llegar a las sociedades de acogida y las facilidades para la inmigración que han originado la presencia de un número excesivo de inmigrantes (Eurobarómetro 2011: 6-7). Finalmente, ésta situación ha contribuido a la aparición y apoyo a partidos de extrema derecha caracterizados por un discurso de alto contenido racista y xenofóbico. Éstos partidos han aprovechado con éxito los temores de la gente y han sabido hacer uso de los mismos con fines políticos. En consecuencia, una estrategia efectiva desde la UE que promueva la integración social, económica, política y cultural de los inmigrantes en sus sociedades de acogida resulta necesaria, de lo contrario, podría ocasionarse una segmentación étnica y la reacción hostil de

la población nativa; así como producir problemas políticos que afectarían al sistema democrático.

1. DEFINIENDO EL CONCEPTO

Antes de revisar las iniciativas y avances en materia de política de integración de inmigrantes de terceros países a nivel de la UE, es necesario definir el concepto de 'integración de inmigrantes de terceros países'. La definición del mismo no es sencilla debido a que cada Estado miembro ha tomado en cuenta su propio enfoque.

Para la siguiente investigación, dado que es necesario un marco común para todos los Estados miembros, tomaremos en cuenta la definición comunitaria proporcionada por la Comisión Europea en el documento publicado en el 2003 sobre inmigración, integración y empleo, según el cual:

La integración debe entenderse como un proceso bidireccional basado en derechos mutuos y obligaciones correspondientes de los ciudadanos de terceros países en situación legal y de la sociedad de acogida, que permite la plena participación de los inmigrantes. Ello supone, por un lado, que la sociedad de acogida tiene la responsabilidad de garantizar los derechos formales de los inmigrantes de tal manera que estas personas tengan la posibilidad de participar en la vida económica, social, cultural y civil y, por otro, que los inmigrantes deben respetar las normas y los valores fundamentales de la sociedad de acogida y participar activamente en el proceso de integración, sin por ello tener que renunciar a su propia identidad (Comisión Europea 2003: 19).

La definición de la 'integración' como un proceso de doble sentido implica una mutua adaptación por parte de los inmigrantes así como los

ciudadanos de cada uno de los Estados miembros. En tal sentido envuelve no sólo al inmigrante sino a toda la sociedad en general la cual debe de crear los medios para que el inmigrante tenga la oportunidad de integrarse exitosamente. A cambio de ello, el inmigrante gozará de los mismos derechos y tendrá que cumplir las mismas responsabilidades que cualquier otro ciudadano. “La integración supone lograr un equilibrio entre derechos y obligaciones en el tiempo, por lo que cuanto más tiempo un ciudadano de un tercer país reside legalmente en un Estado miembro, más derechos y obligaciones adquiere” (Comisión Europea 2003: 19).

Una vez definido el concepto de integración, podemos pasar a analizar el surgimiento, los avances, los actores y sus estrategias para desarrollar una política de integración de inmigrantes de terceros países a nivel supranacional.

2. EL SURGIMIENTO DE UN POLÍTICA COMUNITARIA

El Tratado de Ámsterdam que fue aprobado y firmado en 1997 y las conclusiones del Programa de Tampere en octubre de 1999 significaron hitos importantes en el debate inicial sobre la integración de inmigrantes de terceros países. Con respecto al primero, si bien es cierto el documento no menciona el término integración, el artículo 13 extiende la necesidad de tomar acciones en contra de la discriminación. Por su parte, el Programa de Tampere enfatiza la formulación de un marco común de inmigración que incluya políticas más dinámicas para garantizar la integración de los nacionales de terceros países

residentes en la UE. Asimismo señala garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países. Para ello, exhorta la creación de una política de integración basada en la concesión de derechos y obligaciones a los inmigrantes comparables a los de los ciudadanos de la UE (Parlamento Europeo 1999).

Más adelante, el Programa de La Haya, que fue acordado por el Consejo Europeo en noviembre de 2004, consideró a la integración de inmigrantes como uno de los ámbitos de actuación más relevantes a desarrollarse en los próximos cinco años. En base a este programa, el 19 de noviembre de 2004, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) aprobó los once Principios Básicos Comunes (PBC) para la Política de Integración de Inmigrantes (Ver Anexo 1: los once Principios Básicos Comunes), proporcionando un paso decisivo en la creación de un marco político común en materia de integración (Carrera 2006: 14). Estos avances se vieron reforzados en septiembre del 2005 por la Comisión Europea a través del documento titulado “Programa Común para la Integración”. Con ello, se presentaron propuestas concretas destinadas a poner en práctica los PBC.

La entrada en vigencia en el 2009 del Tratado de Lisboa que buscaba mejorar el funcionamiento de la UE, por primera vez, establecía una base jurídica para la promoción de la integración a nivel supranacional. El artículo 79(4) afirmaba que “(...) el Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su

territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros” (Diario Oficial de la UE 2010: 78).

Con el Programa de Estocolmo en el 2009 se refuerza a la Comisión Europea instándola a tomar el liderazgo en el proceso. Para ello, enfatiza “(...) el desarrollo de un mecanismo de coordinación en el que participen la Comisión y los Estados miembros, que utilice un marco de referencia común, (...) para incorporar las cuestiones de integración de forma general en todo los ámbitos de políticas pertinentes” (Diario Oficial de la UE 2010: 30). De igual forma, la estrategia de crecimiento Europa 2020 a través de tres de sus cinco objetivos, ha propuesto un conjunto de medidas en materia de empleo, educación e integración social que servirían como base para el desarrollo de políticas nacionales que se adapten a las necesidades de los Estados miembros, quienes habrían priorizado sus propios objetivos.

Siguiendo el nuevo Tratado y el Programa de Estocolmo, en abril de 2010 se celebró la cuarta Conferencia Ministerial Europea en Zaragoza. Antes de la misma, la Comisión Europea presentó un informe destacando los avances en materia de integración de inmigrantes de terceros países y las medidas que deberían adoptarse a futuro para lograr una política comunitaria. Como resultado se le invitó a desarrollar la nueva Agenda Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países, sugiriendo así nuevas recomendaciones y ámbitos de acción. Sin embargo, resulta interesante analizar el documento final ya que denota un cambio en la postura de la UE. Así pues, la Comisión Europea pasa de ser el principal agente al momento de fomentar la creación de

una política común de integración a un mero cooperante de los programas de integración particulares de cada Estado miembro. En tal sentido, el documento señala que “(...) aun cuando no corresponde a la UE determinar las estrategias de integración, puede proporcionar un marco para el seguimiento, la evaluación comparativa y el intercambio de buenas prácticas, y establecer incentivos mediante los instrumentos financieros europeos” (Comisión Europea 2011: 4). Con ello, el desarrollo de las negociaciones y los resultados a partir de las mismas habrían sido limitados y enmarcados por el interés de cada Estado. Tema que será analizado a mayor profundidad en el capítulo 3 de la presente investigación. Por lo pronto es importante señalar que según este documento, la Comisión Europea presentaría un conjunto de herramientas de uso flexible que cada gobierno elegiría de acuerdo a sus objetivos e intereses específicos.

3. INSTRUMENTOS DE LA UE PARA PROMOVER LA INTEGRACIÓN

La Comisión Europea ha desarrollado un conjunto de herramientas que permitan la construcción de una política común de integración de inmigrantes de terceros países al interior de la UE. Como se mencionó anteriormente, el uso de las mismas obedece a los objetivos particulares de cada uno de los Estados miembros.

3.1 LA RED DE PUNTOS DE CONTACTOS NACIONALES

Para lograr un intercambio de información y experiencias entre los Estado miembros de la UE, tanto a nivel local como nacional, en el 2003 la Comisión Europea siguiendo las conclusiones del Consejo de Justicia y Asuntos del Interior (JAI) crea la red de puntos de contactos nacionales (PCN) en cada uno de los Estado miembros. Los PCN son grupos de personas destacadas en el ámbito de la integración que asumen un rol de articulación y diseminación de las oportunidades y de la experiencia existente en la UE para la comunidad científica. Con el establecimiento de esta red y bajo la coordinación del departamento de Justicia y Asuntos del Interior, se buscó encontrar soluciones para la integración de inmigrantes de nacionales de terceros países y el mantenimiento de una política nacional coherente con las iniciativas de la UE.

El resultado del trabajo en conjunto entre los PCN y la Comisión Europea ha permitido la elaboración del “Manual sobre la Integración”. Los tres manuales que han sido publicados han abarcado temas como creación de cursos introductorios a inmigrantes recién llegados, participación ciudadana, desarrollo económico, entre otros. El principal objetivo de esta iniciativa es crear una guía a *policymakers* al momento de formular políticas de integración en sus respectivos países.

2 PLATAFORMAS DE DIÁLOGO SOBRE INTEGRACIÓN

La necesidad de crear plataformas que permitiesen la participación y el diálogo entre las instituciones de la UE, los interesados en el tema y las organizaciones de la sociedad civil llevaron a que la Comisión Europea en cooperación con el Comité Económico y Social Europeo crearan una plataforma física, el Foro Europeo sobre Migración, y una virtual, el Sitio Web Europeo sobre Integración. Las funciones principales en ambos casos serían la consulta, el intercambio de conocimientos técnicos y la formulación de recomendaciones. Así pues, permitiría expresar los diferentes puntos de vista de las partes interesadas y discutir la agenda de la UE en materia de integración.

3.3 EL FONDO EUROPEO PARA LA INTEGRACIÓN

Poder lograr objetivos en el área de integración de inmigrantes requiere la necesidad de financiamiento. Teniendo en cuenta esto, en junio de 2007, el Consejo de la UE establece el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países (FEI) para el periodo 2007-2013 como parte del programa “Solidaridad y gestión de los flujos migratorios”. El presupuesto global de este fondo es de 825 millones de euros, de los cuales, “(...) el 93 % se distribuye entre Estados miembros con arreglo a un criterio de solidaridad en función del número de nacionales de terceros países con permiso de residencia [y] el 7 % está gestionado directamente por la Comisión y se dedica a acciones

comunitarias” (Comisión Europea 2008); siendo “el objetivo general del fondo (...) apoyar los esfuerzos de los Estados miembros para hacer posible que nacionales de terceros países con diversos orígenes económicos, sociales, culturales, religiosos, lingüísticos y étnicos reúnan las condiciones de residencia y facilitar la integración de estos en las sociedades europeas” (Diario oficial de la UE 2007:21).

El apoyo económico dado por el FEI a los Estados miembros de la UE y la sociedad civil busca mejorar las capacidades para desarrollar, implementar y evaluar estrategias de integración. Éste se complementa con el Fondo Social Europeo (FSE) por medio del cual se apoya la creación de empleo. Si bien es cierto, el FSE está dirigido a todos los ciudadanos de la UE, es el principal instrumento para promover oportunidades de trabajo a los inmigrantes.

4. LAS INSTITUCIONES DE LA UE Y EL INTERES COMÚN EUROPEO: EL ROL DE LA COMISIÓN EUROPEA

A partir de lo que se ha venido desarrollando, podemos señalar la participación activa de la Comisión Europea como figura de liderazgo al momento de desarrollar una política de integración de inmigrantes de terceros países que sirva de marco común a nivel EU. Esto se explica debido que, de conformidad con los Tratados, es misión principal de la Comisión Europea la de promover el interés general de la UE en su conjunto. Para lograr su objetivo, ha de adoptar las iniciativas y medidas necesarias. Las reformas llevadas a cabo

en el funcionamiento de la UE han fortalecido a la Comisión Europea al brindarle mayor autonomía y un campo de acción más amplio. Así pues, resalta el aumento de su capacidad para establecer la agenda europea y proponer legislación al Parlamento y al Consejo de la UE.

Sin embargo, a pesar de la participación activa desde un principio de la Comisión Europea, el Consejo Europeo y el Consejo de la UE, especialmente a través del Consejo de Justicia y Asuntos del Interior (JAI), han sido los responsables al momento de tomar las directrices en torno al tema de la migración y la integración.

El Consejo Europeo que reúne a los jefes de Estado o de Gobierno de cada país de la UE aproximadamente cada seis meses, se encarga de fijar el rumbo y las prioridades políticas generales de la UE, definiendo los puntos en la agenda que deberán ser desarrollados posteriormente por las otras instituciones que carecen, como es el caso del Consejo Europeo, de capacidad legislativa. Por su parte, el Consejo de la Unión Europea representa a los gobiernos de cada uno de los Estados miembros y por ende defiende los intereses particulares de cada Estado. Junto al Parlamento Europeo comparten la decisión definitiva sobre la legislación de la UE propuestas por la Comisión Europea.

Si bien es cierto con la entrada en vigencia del Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo ha aumentado el número de ámbitos de acción, lo que se ha visto reflejado en una mayor influencia en producción legislativa

supranacional, su accionar continúa siendo muy limitado. De ahí que sea un actor marginal al tratar temas sobre integración de nacionales de terceros países en la UE.

Ahora bien, las acciones de la Comisión Europea se han dirigido a proponer iniciativas innovadoras, para ello ha incorporado en el debate lobbies pro-inmigración, ha financiado proyectos y ONGs con competencia en el tema, y realizado campañas contra la discriminación, el racismo y la xenofobia (Shafagatov y Mirzayeva 2005: 67).

La postura de la Comisión Europea ha sido pro-inmigrante y pro-integración. Con la nueva Agenda Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países, se ha ratificado el compromiso de seguir desarrollando la idea de la integración como motor de desarrollo económico y de cohesión social. En tal sentido, se ha buscado ampliar y profundizar el proceso. Para ello, se ha señalado que “Europa debe adoptar una actitud positiva frente a la diversidad y contar con garantías claras con respecto a los derechos fundamentales y a la igualdad de trato, sobre la base del respeto mutuo de las diferentes culturas y tradiciones” (Comisión Europea 2011: 3).

El conjunto de medidas a adoptarse han sido agrupadas en tres sectores. En primer lugar, una integración mediante la participación la cual enfatiza la necesidad de desarrollo de programas que apoyen el aprendizaje de idiomas, el acceso a la educación y al mercado laboral, y la lucha contra la discriminación. En segundo lugar, una mayor intervención de las autoridades

locales que favorezcan mayores niveles de interacción entre los nativos y los inmigrantes. Finalmente, señala una mayor implicación de los países de origen antes de producirse la migración, durante el país de acogida y colaborando con el retorno de sus nacionales. Con ello, la Comisión Europea propone un camino a seguir con la finalidad de aprovechar plenamente el potencial de la migración.

Teniendo en cuenta la activa participación de la Comisión Europea al tratar de llevar a cabo un programa común de integración de inmigrantes de terceros países, resulta interesante observar los pocos avances que se han dado hasta el día de hoy. Por ello, es importante analizar el rol del Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea en el proceso, instituciones que hacen énfasis en el interés particular de cada uno de sus Estados miembros. Por ello, en nuestro siguiente capítulo, pasaremos a analizar el nivel nacional en tres de los 28 Estados miembros, los cuales, como se ha señalado anteriormente, resaltan por su importancia al momento de tomar decisiones al interior de la UE.

CAPÍTULO II

LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES DE TERCEROS PAÍSES A NIVEL NACIONAL

Los Estados miembros son sin duda los principales actores en la negociación de una política común de integración de inmigrantes de terceros países. La posición que gozan en el Consejo de la UE y el Consejo Europeo les brinda poder de decisión en torno al diseño de una política común así como las estrategias para su implementación y el financiamiento necesario para llevar a cabo, a nivel nacional, cualquier decisión que se tome a nivel supranacional.

Crear una política común de integración de inmigrantes de terceros países requiere la cooperación de los Estados miembros de la UE. Por ende, se requiere que los representantes de cada país lleguen a acuerdos comunes

que logren dar soluciones que sean aplicables al contexto de cada país. Sin embargo, dado que el tema está relacionado a cuestiones políticas sensibles sobre la soberanía y seguridad, los países miembros de la UE han preferido mantener la discusión a nivel nacional, limitando las decisiones y acciones a nivel supranacional. De ahí que el presente capítulo se enfoque en identificar los objetivos e intereses de cada caso estudiado a partir de la revisión y análisis de sus respectivos programas nacionales de integración de inmigrantes de terceros países.

1. LOS MODELOS HISTÓRICOS DE INTEGRACIÓN

Históricamente, a diferencia de países como Canadá, Estados Unidos y Australia con una larga tradición migratoria, los países europeos se han definido constantemente a sí mismos como países no-inmigrantes. Entre 1750 y 1960, Europa fue la principal fuente emisora de migrantes a nivel mundial. Sin embargo, durante los últimos 50 años, todos los países de Europa Occidental se convirtieron gradualmente en países receptores de migrantes. A pesar de ello, muchos europeos siguen sin percibir a sus países de origen como destino de migrantes (Munz 2008: 3). Esta autocomprensión ha sido profundamente arraigada en la vida europea y ha traído consecuencias políticas al momento de tomar decisiones sobre regulación migratoria así como de integración de inmigrantes.

Las tensiones que se produjeron como resultado del cambio de países emisores a receptores de migrantes fueron identificados tempranamente por algunos gobiernos quienes iniciaron políticas de inclusión o integración, como Suecia a mediados de la década de 1970 y los Países Bajos a principios de 1980. Sin embargo, la mayoría de países recién empezaron a formular políticas de integración en la década de 1990 (Penninx et al. 2008: 4-5).

Tradicionalmente se ha reconocido tres modelos de integración: el modelo multicultural, el de asimilación y el de exclusión (Carrera 2006: 2). El primero, modelo multicultural, se basa en el respeto y protección de la diversidad cultural del inmigrante; para ello, el Estado garantiza la conservación de la identidad de las comunidades inmigrantes en las sociedades de acogida. Los países más representativos de este modelo han sido los Países Bajos y Suecia. En la misma línea, la experiencia histórica del Reino Unido ha marcado su política de integración. Así pues, un inmigrante, para integrarse en la sociedad inglesa, debe de mantener lazos fuertes con su minoría étnica y guardar buenas relaciones con el resto de grupos minoritarios, así como con la mayor parte de la población. Con ello, “(...) se reivindica la necesidad de tolerar a los diferentes, se reivindica además el derecho de los grupos diferentes a tener un lugar institucionalmente reconocido en el orden político y a recibir apoyo público” (Aparicio 2000: 44).

Por su parte, el modelo de asimilación, también denominado republicano, parte de la idea de igualdad para todos aquellos que son reconocidos como ciudadanos. Obtener la condición de ciudadanía supone la

asimilación completa de los inmigrantes en los valores nacionales y requiere la formación de una identidad común. La consecuencia más inmediata es que si los inmigrantes quieren integrarse en sus sociedades de acogida, entonces deberán de esconder en su intimidad el sentimiento de pertenecer a otro país y a otras costumbres (Aparicio 2000: 40). Francia es el ejemplo clásico de este enfoque.

Finalmente, el modelo de exclusión se caracteriza por una legislación altamente restrictiva que busca limitar el acceso y residencia de los inmigrantes en el país receptor. El conjunto de normas están orientadas en mantener un asentamiento temporal de los inmigrantes en las sociedades de acogida, asimismo esta normativa obedece a cumplir fines específicos y no supone alcanzar la ciudadanía legal. Por ejemplo, a fines de 1950, Alemania experimentó una fuerte demanda de mano de obra extranjera debido a la expansión de su economía. La política alemana con los inmigrantes recién llegados obedeció a satisfacer la falta de mano de obra y no contemplaba la posibilidad de convertirse en ciudadano alemán con igualdad de derechos. De esta forma, se esperaba el retorno de los inmigrantes a sus países de origen una vez que sus actividades ya no fuesen requeridas.

La evolución de las realidades, las prioridades políticas y económicas así como los nuevos acontecimientos en el contexto internacional marcado principalmente por los ataques terroristas sucedidos el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos que llevaron a repensar el tema de la seguridad y la relación de occidente con el mundo musulmán, así como la crisis económica y

financiera mundial a partir del 2008 que ha generado cambios en los patrones de migración, reducción de los presupuestos nacionales y la aparición de partidos de extrema derecha con discursos discriminadores y xenofóbicos que han arraigado entre la población local, ha ampliado la discusión sobre la migración internacional y con ello, el cuestionamiento a estos tres modelos tradicionales de integración. El contenido y la estructura de los programas nacionales de integración han variado ampliamente en cuanto a sus objetivos, su alcance y grupos destinatarios. De ahí que, si bien es cierto, no podemos hablar de la vigencia y aplicación directa de estos tres modelos de integración, su conocimiento resulta importante al momento de analizar la influencia de los mismos en los actuales programas nacionales de integración de inmigrantes de terceros países.

2. LOS PROGRAMAS NACIONALES DE INTEGRACIÓN

Tomando en cuenta el último informe del Índice sobre Políticas de Migración e Integración 2010, MIPEX por sus siglas en inglés, Alemania y el Reino Unido obtienen una calificación de 57 cada uno, mientras que Francia de 51. De esta forma, los tres países se hallan localizados en la categoría de países regularmente favorables para inmigrantes, lejos de países como Suecia y Portugal que obtienen puntuaciones altas de 83 y 79, clasificándolos así como país favorable y ligeramente favorable para inmigrantes respectivamente. Es importante señalar que estas puntuaciones indican las oportunidades y

obstáculos que afrontan los inmigrantes para que puedan convertirse en miembros iguales en las sociedades de acogida. El MIPEX es desarrollado por el British Council en cooperación con el Migration Policy Group y es considerado como el estudio de mayor alcance en cuanto políticas de integración. Cubre 140 indicadores en seis áreas de la integración: el acceso a la nacionalidad, la residencia de larga duración, la lucha contra la discriminación, la reunificación familiar, el acceso al mercado laboral y la participación política.

Teniendo en cuenta el panorama sobre los programas de integración de inmigrantes de terceros países en la UE presentado según la clasificación general que realiza MIPEX, resulta significativo para nuestra investigación analizar con mayor profundidad los programas de integración de nuestros tres casos de estudio, así como realizar un balance general sobre el resto de países miembros de la UE.

2.1 RECONOCIENDO UNA ALEMANIA DE INMIGRANTES

En enero de 2005, por primera vez, Alemania se reconocía como un país de inmigración luego que entrase en vigencia la nueva Ley de Inmigración. Hasta ese momento, el gobierno alemán siempre se había identificado bajo la frase del ex-Canciller Helmut Kohl: *Deutschland ist kein Einwanderungsland* (Alemania no es un país de inmigración); así pues existía una clara divergencia entre la realidad y la auto-descripción alemana. Según cifras de la Oficina de

Estadística Alemana, para finales del 2005, de un total de 82 millones de habitantes, aproximadamente 15 millones de personas eran extranjeros, o eran alemanes y al menos uno de sus progenitores era inmigrante. Asimismo, del total de la población de origen inmigrante, 6.8 millones de personas eran extranjeros, lo cual representaba al 8.9% de la población total.

El reconocimiento de una Alemania como país de inmigración, llevó a que se abandonasen lentamente los principios del modelo de exclusión y se acogiese el paradigma multicultural como base social. En este contexto, la nueva Ley de Inmigración abarcaba diferentes ámbitos de la inmigración así como de la integración. La normativa alteró la entrada y estancia de los inmigrantes, se introdujeron nuevas categorías de inmigrantes como la de profesionales altamente calificados y científicos, se crearon programas de formación lingüística y cursos de orientación que buscaban dar a los inmigrantes un buen dominio del alemán y conocimiento del sistema jurídico, la historia y la cultura del país. De esta forma, se esperaba que el inmigrante estuviera preparado para participar en la vida social, económica y cultural del país de forma autónoma (Carrera 2006: 3).

El gobierno federal ha considerado la integración de los inmigrantes como prioridad en la agenda política señalando el ámbito laboral, educativo y de mejora de las competencias lingüísticas como elementos clave para una exitosa integración. Desde el 2006, la presencia de la Canciller Angela Merkel ha jugado un papel importante en el desarrollo de una política de integración. Merkel encargó a Maria Böhmer, Ministra de Integración, la realización anual

de la Cumbre sobre Integración con la participación de grupos relevantes y organizaciones inmigrantes. Como resultado de la primera cumbre, en el 2007 se presentó el Plan Nacional de Integración, el cual contiene metas y objetivos concretos así como más de 400 medidas que deberán ser tomadas en cuenta por el gobierno y otros actores públicos y privados. Como parte de estas medidas, resalta la obligatoriedad de los cursos de lengua alemana dirigidos a las necesidades específicas de los inmigrantes, asimismo facilitar el acceso a la educación a los jóvenes de forma tal que puedan seguir estudios superiores posteriormente y lograr un acceso exitoso al sector laboral (Leise 2007).

Además del Plan Nacional de Integración, desde el 2006 se han venido realizando anualmente las denominadas Conferencias Alemana-Islámica con la finalidad de informar acerca de las necesidades específicas de las comunidades musulmanas en Alemania. Con ello, el gobierno federal ha buscado que las medidas planteadas logren una mejor y más rápida integración de un total aproximado de 4 millones de musulmanes que viven en el país.

Las medidas llevadas a cabo están relacionadas a aspectos de seguridad interna y lucha contra el terrorismo. Así pues, la Ley de Inmigración sigue la política establecida por la Ley Antiterrorista de 2002, que fue implementada a raíz de los sucesos ocurridos el 11 de septiembre de 2001 y que fija mecanismos de expulsión y deportación (Miera 2008).

En Octubre de 2010, durante una reunión del Partido de la Unión Democrática Cristiana, Angela Merkel señaló que los intentos de construir una sociedad multicultural, en la que cohabitarían armoniosamente distintas culturas, habían fracasado totalmente. Asimismo, la Canciller alemana exigió a los inmigrantes aprender el idioma y aceptar los valores del país (Weaver 2010). Esto como resultado de las críticas generalizadas de que extranjeros que no hablaban suficiente alemán, carecerían de las habilidades necesarias para su futuro desarrollo, y por ende terminaban convirtiéndose en una molestia para el sistema de seguridad social del país.

Sin embargo, Merkel ha modificado ligeramente su postura y ha señalado la necesidad de una mayor inmigración, aunque haciendo énfasis a profesionales altamente calificados y de preferencia del resto de países de la UE. Esto debido principalmente a mantener la seguridad económica del país; ya que según estimaciones realizadas, para el 2025, Alemania tendría un déficit de mano de obra de 5.4 millones de personas como resultado de los serios problemas demográficos a los que se enfrenta actualmente (Marsh 2013).

Desde que oficialmente se reconoció al país como destino de inmigrantes, el programa alemán para la integración de inmigrantes ha significado un cambio del paradigma de exclusión al multicultural. Sin embargo, a pesar de los avances que se han dado en materia de integración de inmigrantes de terceros países, el debate se ha visto enmarcado principalmente por dos factores. En primer lugar, la percepción negativa de la

opinión pública; así pues, informes del 2010 señalan que aproximadamente un tercio de los alemanes cree que el país está invadido por extranjeros; asimismo el 55% de alemanes considera a los árabes como grupo indeseable (Dempsey 2010); y en segundo lugar, el reto que afronta Alemania para mantener el auge en su economía para lo cual se necesita de mano de obra inmigrante. Esta contraposición ha llevado a que la postura alemana sobre cuál es el mejor modelo de integración no sea del todo clara. Sin embargo, la política migratoria alemana sigue siendo de carácter restrictivo con los nacionales de terceros países, abogando por mejores y mayores controles migratorios.

2.2 EL RETORNO A LA FRANCIA REPUBLICANA

En los años 1960 y 1970, la política de Francia hacia los inmigrantes se orientó según el denominado modelo republicano o de asimilación. Esta política se abandonó cuando quedó claro que la mayoría de los inmigrantes se negaban a regresar a casa o bien adoptar los valores republicanos (Zappi 2003). Por ello, desde mediados de 1980, Francia desarrolló una política más integracionista que permitía a los inmigrantes conservar sus culturas y tradiciones a cambio de que respetasen y cumpliesen la ley.

En la década del 2000, las discusiones en torno a la inmigración se ven fomentadas por los partidos políticos de derecha, los cuales señalaban al grupo inmigrante como responsable del aumento de la delincuencia (Furlong 2010: 693). Este debate generó que ideales del modelo asimilacionista volviesen a

verse reflejados en las nuevas reformas sobre migración e integración de inmigrantes de terceros países. Así pues, en el 2003, se plantea un nuevo proyecto de ley basado en tres pilares: un nuevo plan de integración, una campaña de lucha contra la discriminación y una política de inmigración más abierta pero altamente selectiva.

El punto de mayor controversia fue la propuesta de solicitar la firma obligatoria de un Contrato de Acogida e Integración (CAI) a los recién llegados. Este contrato, actualmente en vigencia, compromete al extranjero a aprender a vivir bajo las leyes y valores de la República de Francia (Zappi 2003: s/n). Así pues, el artículo 5 señala que todo inmigrante deberá recibir una formación cívica sobre las instituciones francesas y los valores republicanos y, en particular, la igualdad entre los hombres y las mujeres y el principio de laicidad; y una formación lingüística, si fuera necesario, sancionada por un título o diploma reconocido por el Estado (Ley 2006-911). Con ello, más que integración, la nueva política buscaba la adaptación de los recién llegados (Simon 2003). La nueva ley fue aprobada por el Parlamento el 24 de junio del 2006 y se hizo obligatoria desde el 2007, bajo la presidencia de Nicolas Sarkozy quien había sido Ministro del Interior y había participado activamente en el planteamiento de la tercera reforma sobre inmigración e integración durante el gobierno del presidente Jacques Chirac.

Las políticas dirigidas a la población inmigrante se endurecieron con la llegada de Nicolas Sarkozy al poder. El nuevo Ministerio de Inmigración, Integración, Identidad Nacional y Codesarrollo y el entonces ministro, Brice

Hortefeux, fueron los encargados de implementar y llevar a cabo el nuevo conjunto de reformas respecto al tema. Así pues, en el 2007, un nuevo proyecto de reforma migratoria, integración y asilo fue aprobado por el Parlamento. La ley Hortefeux, como fue denominada la ley, agregaba nuevos requerimientos para ingresar y residir legalmente en el país. Hortefeux, quien había declarado que “(...) para muchos de nuestros compatriotas la inmigración es fuente de preocupación. Ellos lo ven como una amenaza a su seguridad, su trabajo, su forma de vida. Y los franceses que piensan así son tan respetables como los demás” (Rahul y Mabut 2007), proponía que los candidatos, además de aprobar las pruebas de lengua francesa y valores republicanos, también deberán de contar con un cierto nivel de recursos financieros; asimismo hace referencia a la reunificación familiar, pruebas de ADN y el compromiso con la integración de los hijos (Ley 2007-1637). La medida recibió la crítica internacional por ser considerada una violación a los derechos humanos.

La postura anti-inmigrante del presidente Sarkozy se mantuvo a lo largo de su periodo de gobierno. En declaraciones a la prensa nacional, Sarkozy señaló que el sistema nacional de integración había fracasado porque no era posible brindar alojamiento, trabajo y educación a todos los inmigrantes ya que en Francia habían demasiados extranjeros y éstos no estaban bien integrados a la sociedad (Felton 2012). De acuerdo a estimaciones del Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE por sus siglas en francés), las tasas de inmigración en Francia se han mantenido estables en los últimos 10 años. Así pues, según el informe de 2012, la población inmigrante era de

alrededor de 3.8 millones de personas que representaba el 5.8% de la población total.

Desde el 2011 se viene discutiendo una nueva reforma migratoria que sería de carácter aún más restrictiva. Por su parte, con la elección de François Hollande, del partido Socialista, en el 2012, la discusión sobre la migración se ha visto relacionada a la crisis económica. Así pues, en declaraciones a la prensa, Hollande señaló que "(...) en periodos de crisis, como el que estamos viviendo, limitar la inmigración económica es necesario y esencial" (Sage 2012). Asimismo, el debate se ha ampliado al analizar la función de los inmigrantes y su relación con la seguridad económica y social del país.

Francia, al igual que otros países occidentales, afronta un problema demográfico, como resultado de una combinación de la caída de las tasas de natalidad y una mayor longevidad de la población. De tal forma que si la tendencia actual continuase, el número de inmigrantes se reduciría en un 40% anual, después de haber caído un 30% anual con Sarkozy, quien en el periodo 2010-2011 había logrado reducir la inmigración a 20 000 de un total de 30 000 personas (Myles 2012: s/n). Las medidas adoptadas para reducir el número de inmigrantes se han visto favorecidas por el apoyo de un 46% de la población que las considera necesarias para disminuir los niveles de desempleo; asimismo, en general un 70% de los franceses considera que hay demasiados extranjeros viviendo en el país y un 74% del total considera que el Islam es incompatible con la sociedad francesa, según cifras presentadas por el instituto Ipsos y la Fundación Jean-Jaures.

La política francesa sobre inmigración es de carácter restrictiva y busca controlar y reducir la inmigración. En la misma línea, el programa francés de integración de inmigrantes de terceros países está compuesto por una serie de factores que buscan la asimilación completa del inmigrante a la sociedad y los valores franceses basándose en el derecho soberano de decidir quién merece quedarse en el país y quién no. A pesar de la crítica a nivel internacional que ha recibido el gobierno nacional, las medidas han sido legitimadas por el apoyo de una gran parte de la población.

2.3 EL REINO UNIDO Y FIN DEL MODELO MULTICULTURAL

Desde los ataques terroristas ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y en especial los atentados del 7 de julio de 2005 en Londres, el debate se ha centrado cada vez más en las comunidades musulmanas y específicamente, sobre la manera de hacer frente a los elementos radicales dentro de esas comunidades (Hampshire y Sagar 2006). Con ello, el debate sobre inmigración e integración ha tomado un nuevo rumbo que se ha visto reflejado en nuevas leyes y planes estratégicos.

Tradicionalmente, el Reino Unido ha preferido hacer uso del concepto 'relación entre razas' como parte de su modelo multicultural de integración. Este concepto hace referencia a una igualdad de oportunidades acompañada de diversidad cultural en un clima de tolerancia mutua (Somerville et ál. 2009). Para ello, el gobierno británico aprobó un conjunto de leyes que tenían como

finalidad la lucha contra la discriminación y la promoción del trabajo en beneficio de mejorar y alentar las relaciones entre razas. Asimismo, el marco legal se vio reforzado por la creación de instituciones dirigidas por la Comisión para la Igualdad Racial.

Los hechos terroristas acontecidos dieron como resultado un aumento en el apoyo a partidos de extrema derecha, sobre todo el *British National Party (BNP)*, que acentuaron preocupación por las actitudes de la población inglesa hacia la diversidad y la inmigración, así como el cuestionamiento del modelo de relaciones raciales del Reino Unido. Así pues, el debate generalizado en torno a los inmigrantes y la mejor forma de integrarlos ha pasado lentamente a la aceptación pública de que los inmigrantes deberían de cambiar comportamientos con la finalidad de que puedan encajar de mejor forma en la sociedad inglesa. Este cambio en la política del Reino Unido ha hecho que se clasifique el nuevo modelo de integración inglés como de coerción liberal. El elemento clave en este nuevo paradigma ha sido la incorporación de una fuerza correctiva liberal que busque aplicar nuevas presiones, de carácter moderado, sobre los inmigrantes para cambiar el comportamiento de los mismos, más no necesariamente sus creencias o actitudes (Saggar y Somerville 2012: 11).

David Cameron, Primer Ministro desde el 2010, durante su discurso sobre la política migratoria nacional señaló que si bien los inmigrantes han realizado importantes contribuciones al desarrollo del país, los niveles de inmigración son demasiados altos. Asimismo, enfatizó que muchos de los

inmigrantes que llegan al país no hablan inglés y no quieren integrarse a la sociedad, por ello han creado malestar y una especie de desestructuración que ha alterado las comunidades en todo el Reino Unido (BBC 2011).

El gobierno inglés ha mostrado una clara postura que busca restringir la inmigración de forma sustancial ya que afecta los servicios públicos del país, las comunidades inglesas y la sociedad en general. Esta medida ha sido respaldada por la opinión pública; así pues, sólo el 17% de la población considera que la inmigración ha tenido una contribución positiva al Reino Unido (Pearson 2013). En consecuencia, se han hecho cambios significativos como programas de integración para refugiados, exámenes de ciudadanía, pruebas de idioma inglés y ceremonias de ciudadanía, así como esfuerzos para promover la cohesión comunitaria.

3. LA INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES EN LOS PAÍSES DE LA UE: UN BALANCE GENERAL

Los patrones de migración en los países de la UE han sido diversos y han evolucionado de forma desigual a través del tiempo. De forma tal que podemos encontrar países, principalmente en Europa Occidental, con historias muy relacionadas a la migración, en comparación con otros países, principalmente aquellos nuevos Estados miembros de la UE, que recién han empezado a experimentar el fenómeno de las migraciones internacionales. Asimismo, se han producido cambio de patrones en los flujos de migración; así

pues, algunos países, como Italia, España, Portugal, Grecia, Irlanda, Noruega y Finlandia, que eran países de emigración hasta la década de 1980, se han convertido en países receptores de inmigrantes (Pennix et al. 2008: 2).

Lo cierto es que Europa se ha convertido en un continente receptor de inmigrantes. Entre el 2001 y el 2008, los niveles netos de inmigración en la UE fueron mayores en comparación a países tradicionalmente considerados de inmigración como Estados Unidos. Para el 2011, había un total de 33.3 millones de inmigrantes residiendo en alguno de los Estado miembros de la UE. La gran mayoría, 20.5 millones fueron nacionales de terceros países (EUKN 2012: 7).

Según el último informe sobre programas de integración del MIPEX 2010, Suecia es el país que recibe la mejor calificación (89) y el único que forma parte del grupo 'favorable'; esta seguido por Portugal (79), Finlandia (69), Holanda (68), Bélgica (67), Noruega (66), España (63) e Italia (60) quienes son clasificados como países 'ligeramente favorables'. Seguidamente, en el grupo de 'más o menos favorable' encontramos a la gran mayoría de Estados miembros quienes reciben una puntuación entre 41 y 59. Finalmente, el último grupo compuesto por Lituania (40), Malta (37), Eslovaquia (36), Chipre (35) y Letonia (31) reciben la clasificación de países 'ligeramente desfavorables'.

En consecuencia, el tema de la integración de inmigrantes al igual que el de la inmigración, han seguido caminos distintos. Los países del noroeste europeo como Holanda tienen mayor experiencia en comparación a los

Estados ubicados en el sur como España y Portugal quienes a pesar de los altos flujos de inmigrantes, han adherido recientemente programas de integración; por otra parte, países como Polonia, aún no han desarrollado una estrategia clara para integrar a los inmigrantes de terceros países. Sin embargo, en general todos los programas de integración comparten ciertos elementos generales: clases de idiomas, cursos cívicos que familiaricen a los inmigrantes con las normas del país receptor, conocimiento de la historia nacional, los valores y las tradiciones culturales, así como la orientación para el desarrollo del inmigrante como profesional y su acceso al mercado laboral.

La inmigración y la integración de inmigrantes de terceros países son temas importantes en la agenda nacional tanto de Alemania, Francia y el Reino Unido. Los tres países comparten contextos similares como efecto de la presión que ejerce el gran número de inmigrantes al sistema social y económico; asimismo los sentimientos negativos hacia el grupo inmigrante se han esparcido rápidamente entre la población local, en especial, el sentimiento de que los musulmanes no son compatibles con los valores del mundo occidental y por ende representan un peligro para sus sociedades.

Por otra parte, los gobiernos nacionales han afrontado la problemática con medidas más restrictivas y con la introducción de nuevos elementos en sus programas de integración. Un factor importante a notar es que los tres gobiernos han reconocido el fallo de sus programas de integración y la necesidad de tomar nuevos enfoques con mejores resultados. En tal sentido, a partir de las características explicadas anteriormente de cada plan de

integración, podemos concluir que tanto Alemania como el Reino Unido se han acercado en diferente grado al modelo francés de asimilación. Asimismo Francia, en el contexto de las políticas de Sarkozy, ha retornado a su modelo tradicional de integración. El conocimiento del idioma, los exámenes sobre ciudadanía y el respeto a los valores nacionales han marcado la pauta al momento de establecer programas más estrictos de integración.

Ahora bien, para motivos de la presente investigación, resulta enriquecedor centrarse en la relación entre el nivel nacional, que acabamos de desarrollar, con el nivel supranacional, desarrollado en nuestro primero capítulo. Los resultados de este análisis se expondrán en el capítulo tres.

CAPÍTULO III

EL FRACASO DE LO SUPRANACIONAL FRENTE A LO NACIONAL

El siguiente capítulo pretende dar respuesta a la pregunta que guía nuestra investigación: ¿cómo se ha dado la relación entre lo nacional y lo supranacional al interior de la UE en materia de política de integración de inmigrantes de terceros países en el nuevo contexto internacional marcado por la crisis económica a partir del 2008? Para ello, luego de haber identificado las prioridades, objetivos y estrategias a nivel nacional y supranacional respecto a la integración de inmigrantes de terceros países en los capítulos anteriores, el siguiente apartado hará uso de herramientas de la teoría del Neorrealismo o Realismo Estructural para explicar los pocos avances que se han alcanzado como resultado de la postura reticente de los Estados miembros de la UE sobre el tema. En tal sentido, empezaremos por identificar al actor principal en materia

de integración de inmigrante, asimismo revisaremos el marco legal que le permite mantener una posición privilegiada al momento de tomar decisiones a nivel UE. Luego, analizaremos el debate en torno a la creación de una política comunitaria de integración a partir de la crisis económica en el 2008. Para ello, confrontaremos las posturas de las partes involucradas en la negociación. Por un lado, la Comisión Europea, y por otro lado, los Estados miembros, centrándonos principalmente en nuestros tres países de estudio.

1. EL ACTOR PRINCIPAL: LOS ESTADOS MIEMBROS

Corrientes teóricas como el Neofuncionalismo señalan que la cooperación exitosa en un sector termina generando una dinámica conducente a mayores niveles de cooperación entre Estados. Siguiendo esta premisa, la estructura institucional de la UE habría dado paso a los debates sobre integración de inmigrantes de terceros países y con ello a la creación de una política común. Sin embargo, éste no ha sido el caso, y como se ha mencionado anteriormente, las iniciativas han sido ignoradas y aplazadas por los Estados miembros.

Entonces, ¿podemos señalar realmente a la institución de la UE como actor autónomo principal en la toma de decisiones en materia de integración de inmigrantes de terceros países? Según la teoría neorrealista, el actor principal en la política mundial no son las instituciones internacionales sino son los Estados, los cuales a su vez determinan su comportamiento por el sistema. En

nuestro estudio de caso, podemos identificar que la UE depende directamente de sus Estados miembros, en especial de aquellos que se encargan de la mayor parte de su financiamiento. Ciertamente es que Alemania es el principal contribuyente, seguido de Francia y, en menor medida, el Reino Unido. Pero dichas aportaciones a las arcas comunitarias no son el resultado de una motivación altruista; por el contrario, cada país tiene diversos intereses por mantener a la institución internacional. Así pues, dado que en un contexto en el que el principio de libertad de circulación permite a los ciudadanos de la UE moverse a través de los países miembros como parte del acuerdo para eliminar las fronteras internas, el control de las fronteras externas de la UE y las formas de adquisición de la nacionalidad son temas trascendentales en las agendas nacionales ya que cualquier decisión a nivel supranacional afectaría directamente a todos los miembros de la UE.

Alemania, Francia y el Reino Unido junto al resto de Estados miembros reconocieron esta situación, por ello plantearon la necesidad de crear regulación a nivel EU sobre el tema. Así pues, el 19 de noviembre de 2004, bajo la supervisión de la Presidencia holandesa, el Consejo JAI aprobó los once PBC para la Política de Integración de Inmigrantes. Los PBC ofrecen la visión más clara en el desarrollo de una política común de integración de inmigrantes. Un año después, la Comisión Europea desarrolló el Programa Común para la Integración con la finalidad de lograr un Área de Libertad, Seguridad y Justicia.

Un primer acercamiento a estos hechos, enfatizaría la consolidación de Bruselas al conseguir que los Estados miembros cediesen soberanía a la UE en

materia de integración de inmigrantes de terceros países. Estos mayores niveles de cooperación serían explicados como resultado de un proceso de integración que ya se había iniciado en otras áreas. Sin embargo, un acercamiento más profundo a los hechos nos revela que si bien es cierto los Estados miembros reconocían la necesidad de trabajar en conjunto en materia de integración de inmigrantes de terceros países al brindar herramientas a la UE; no obstante, también consideraban que cualquier decisión debería de dejarse a voluntad de cada Estado miembro en base a sus prioridades y objetivos. Así pues, los Estados miembros por medio del comunicado de prensa del Consejo de la UE dejaron en claro su posición respecto al tema, señalando que “(...) el desarrollo y la aplicación de la política de integración es responsabilidad primordial de los Estados miembros en concreto, más que de la Unión como conjunto. [Se busca] contribuir a que los Estados miembros formulen políticas de integración, ofreciéndoles una guía sencilla no vinculante, sencilla pero reflexiva, de principios básicos respecto de los cuales puedan juzgar y evaluar sus propios esfuerzos” (Consejo de la UE 2004: 15-16).

Teniendo en cuenta los sucesos acontecidos en materia de integración de inmigrantes de terceros países, ¿es posible hacer referencia a los mismos como resultado de mayores niveles de integración en la UE? La Doctora Suzanne Mulcahy, especialista en temas de europeización e integración de inmigrantes de la Universidad Libre de Berlín, señala que el proceso ha supuesto cierto grado de europeización; sin embargo ha sido voluntario e informal, asimismo no se ha dado de arriba hacia abajo (Mulcahy 2009:128).

Nuestro caso de estudio revela que este proceso no partiría de la UE como institución internacional autónoma, quien moldearía las preferencias nacionales para conseguir objetivos comunitarios, ya que los avances conseguidos a nivel supranacional han partido del interés de los Estados miembros, asimismo cualquier avance ha dependido enteramente de su aprobación, así como de su cooperación para la realización de tales propuestas. De ahí que, el Programa Común para la Integración sea de carácter no vinculante y tenga como objetivo servir de marco general para la coordinación de políticas entre los Estados de la UE, en vez de servir como reemplazo de los programas nacionales de integración.

Aceptar que los avances en materia de integración de inmigrantes de terceros países son el resultado de la cooperación entre los Estados miembros no negaría el planteamiento de la teoría Neorrealista; según la cual, considera que la cooperación internacional es difícil de conseguir; no obstante, tampoco niega que sea posible la existencia de intereses similares frente a determinados temas que pongan en peligro su seguridad.

Entonces, ¿cómo se explica que en el 2005, los Estados miembros inviten a la Comisión Europea a desarrollar un marco integral para la integración de inmigrantes de terceros países? Un primer acercamiento a esta pregunta nos llevaría a señalar que luego de lograda la integración en otras áreas, la apertura del tema en la agenda europea terminaría por consolidar una política común de integración de inmigrantes de terceros países. Como parte de este enfoque, el Neofuncionalismo explicaría que la integración pasa de sectores

poco sensibles a otros más sensibles por medio del efecto *spillover*. Sin embargo, el resultado ha sido distinto ya que luego de una apertura inicial, los Estados miembros han optado por diferentes rumbos en relación a la integración de inmigrantes. De ahí que, en la explicación de este suceso, vuelve a jugar un rol importante la perspectiva que privilegia lo nacional sobre lo supranacional.

Nuestro caso de estudio refleja que los Estados miembros estarían actuando de forma racional al encontrar un punto óptimo en el pudiesen combinar la obtención de sus objetivos dependiendo de los costos y beneficios de ello. En tal sentido, la politización del tema a nivel nacional se convierte en un elemento clave para explicar la reacción de los Estados miembros. Los gobiernos nacionales han enfrentado dificultades para manejar el tema a nivel local. Esta situación fue aprovechada por partidos de extrema derecha que enfocaron su discurso en los inmigrantes como problema y que llevó a que los principales líderes políticos reconocieran el fracaso de sus respectivos programas nacionales de integración. A ello, hay que sumarle la presión sobre el gobierno por parte de la población dada la creciente percepción negativa sobre los inmigrantes al señalarlos como una amenaza a sus sociedades. De ahí que, los gobiernos nacionales decidieran llevar el tema a la agenda europea de forma limitada. Así pues, resolvieron ceder en la adopción de decisiones a nivel UE de manera lenta, poniendo en peligro su soberanía sólo lo necesario para alcanzar determinados objetivos a nivel nacional. Esto no habría significado creer que existan mejores soluciones a nivel UE, sino simplemente

evitar las presiones políticas internas hasta plantear nuevas soluciones a nivel local. En consecuencia, la UE terminó sirviendo a los intereses de los gobiernos nacionales.

2. EL ASPECTO LEGAL

Si bien es cierto que el aspecto legal no es el elemento determinante para la creación de una política común de integración de inmigrantes de terceros países en la UE, consideramos necesario hacer una referencia breve al mismo ya que es un elemento que favorece la posición privilegiada de los Estados miembros durante el proceso de toma de decisiones en la UE.

Dos aspectos resultan importantes. En primer lugar, en relación a la competencia sobre el tema; aunque desde el Tratado de Ámsterdam en 1997, la UE ha adquirido competencia en el ámbito de la inmigración, según el artículo 79(4) del Tratado de Lisboa en el 2007, el Parlamento Europeo y al Consejo de la UE son los encargados de fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros para propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio. De ahí que, la Comisión Europea, quien representaría el interés de la UE en conjunto, no dispone de una base legal que le brinde la competencia legislativa sobre el tema, relegándola así a una función secundaria. Por su parte, el Parlamento Europeo, quien representa a la ciudadanía, aún mantiene un accionar muy limitado que ha abierto debates

académicos sobre la presencia de un déficit democrático en la institución internacional.

En segundo lugar, además de la falta de base legal, el procedimiento de toma de decisiones sobre inmigración favorece al Consejo de la UE ya que, si bien es cierto, se pasó de la unanimidad a la codecisión junto al Parlamento Europeo, este cambio no se aplicó a las políticas de inmigración legal y laboral. La no ampliación del procedimiento de codecisión es el resultado de la falta de voluntad de los Estados miembros a ceder lo que consideran derechos de soberanía a la UE. Esto es evidente en la falta de políticas de la UE que aborden las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países (Chou y Baygert 2007: 25). Un aspecto relacionado a ello ha sido la lucha por mantener el derecho a veto sobre la inmigración. El ejemplo más claro de ello se dio durante las negociaciones del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en el 2003. La oposición del Reino Unido para dar mayores competencias a la UE sobre política exterior fue apoyada por Francia y Alemania. Estos países señalaban que todo Estado miembro debía de mantener el derecho a decidir el número de inmigrantes a admitir. Alemania, en especial, hizo énfasis en el temor de que la UE estableciera cuotas de inmigrantes que diesen lugar a una llegada masiva al país en búsqueda de trabajo poniendo en riesgo su sistema social (Spinant 2003). Finalmente, los intensos debates terminaron en la adición de último minuto de una excepción al artículo III-267 del tratado, mencionando que (...) “no [se] afectará al derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio

de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia” (Diario oficial de la UE 2004: 116). La adición de esta excepción terminó bloqueando un tema clave en la agenda de Bruselas.

3. LA INTEGRACIÓN EN TIEMPOS DE CRISIS ECONÓMICA

Los Estados miembros de la UE reconocieron que la inmigración, lejos de ser un episodio histórico finito, es una característica permanente, incluso deseable en las sociedades europeas. Esto debido a razones tanto económicas como demográficas, ya que para la lograr la ambiciosa pretensión de la UE de convertirse en la economía más competitiva y dinámica basada en el conocimiento en el mundo requiere de mano de obra calificada, de la cual actualmente padece un déficit debido al envejecimiento y la disminución de su población. Así pues luego de haber representado hace un siglo el 14% de la población mundial, hoy en día representa sólo un 6%, y se espera que caiga a un mero 4% para el 2050. De ahí que por primera vez la UE empezó a plantearse la necesidad de crear una política común de inmigración e integración que le permita cumplir con su objetivo (Joppke 2007: 246).

Por otra parte, una vez dado el primer paso y, como resultado del mismo, habiendo logrado la aprobación de los PBC y la creación del Programa Común para la Integración, se esperaría que durante los siguientes años, la UE crease una política supranacional de integración de inmigrantes de terceros países. No

obstante, el resultado no ha sido el esperado ya que los Estados miembros han preferido mantenerse autónomos en su capacidad de decisión sobre el tema. En este sentido, ¿por qué los Estados miembros cambiaron de estrategia?

A partir del 2008, la crisis económica ha sido un factor determinante en el cambio de la postura de los Estados miembros sobre integración de inmigrantes de terceros países, ya que “(...) ha catalizado una serie de cambios dramáticos en la política, tanto en términos de presupuesto y prioridad” (Collett 2011: 21). El nuevo contexto internacional ha significado un nuevo desafío para los gobiernos de los países miembros de la UE quienes en general han respondido con fuertes medidas restrictivas al reducir el presupuesto público y limitar el número de inmigrantes con nuevos requerimientos y el replanteamiento de sus programas de integración. Así pues, la estrategia de integración exclusionista de Alemania, asimilacionista de Francia y multicultural del Reino Unido no han permanecido intactas. Como se mencionó en el capítulo 2, los tres países han modificado su modelo de integración y actualmente los tres países presentan un paradigma cercano al modelo francés de asimilación, según el cual, todo inmigrante debe adecuarse a la sociedad receptora; para ello, se requiere que el inmigrante adquiera la cultura, costumbres, valores y modos de vida propios del país de acogida y en lo posible abandone los suyos.

Por su parte, la UE con la aprobación de los once PBC por el Consejo JAI, de igual forma ha marcado un patrón o modelo de integración con una tendencia más cercana al paradigma multicultural. Así pues, la postura de la

Comisión Europea ha sido pro-inmigrante y pro-integración, ratificándose el apoyo a la integración como motor de desarrollo económico y de cohesión social. En tal sentido, un elemento clave en su definición de integración hace referencia a un proceso bidireccional que se ve representado en obtener derechos y tener obligaciones. Sin embargo, en los tres países de estudio, el proceso parece ser unidireccional de forma tal que sólo se considera la parte de tener obligaciones, y se ve a la integración como requisito para obtener derechos (Carrera 2006: 15). Asimismo, lejos de adoptar una actitud positiva frente a la diversidad, los tres Estados miembros se han mostrado reacios al respeto de las diferentes culturas y tradiciones.

La inmigración y la integración de inmigrantes desde la crisis han sido tema de debate político, tanto a nivel nacional como supranacional, sin resolución definitiva hasta el momento. Varios líderes políticos, entre ellos Angela Merkel, Nicolas Sarkozy y David Cameron han cuestionado los modelos de integración. El hecho que sean países como Alemania, Francia y el Reino Unido los actores con mayor participación en el debate, demuestra el interés que tienen estos países por mantener su posición de dominio sobre una institución de gran importancia en la política internacional..

Los gobiernos nacionales han sufrido fuertes presiones internas con al avance de la crisis tanto por parte de la población y de los partidos de extrema derecha que se han extendido por toda Europa y que aprovechando el difícil contexto han culpado a los inmigrantes y a la UE de la situación. El incremento significativo del voto por partidos de extrema derecha tiene un consecuente

riesgo de desestabilización tanto a nivel nacional como europeo. De ahí que, el tema de la integración de inmigrantes ya no sólo se halle relacionado al derecho soberano de cada Estado miembro de la UE para decidir sobre las condiciones de admisión de los inmigrantes legales a su territorio, el establecimiento de límites a los mismos y la decisión final de quién se convierte en ciudadano y quién no. Sino que también se halla relacionado a un tema de seguridad.

Señalar que la ampliación de las competencias de la UE en materia de inmigración e integración de inmigrantes de terceros países significaría poner en peligro la seguridad del Estado, obedece a dos principales razones. En primer lugar, la regulación de la entrada de inmigrantes a territorio de la UE. Sobre el tema, París hizo referencia al caso concreto de la frontera entre Turquía y Grecia, quien en palabras del presidente Sarkozy se habría convertido en un 'coladero' a la UE. Asimismo tanto Alemania como Francia señalaron que los inmigrantes luego de ingresar al territorio de la UE tenían a sus países como destino final debido a la ausencia de fronteras como parte del acuerdo Schengen. Un ejemplo de ello se dio en el 2011, cuando el gobierno francés acusó a Italia de facilitar que grupos de tunecinos y libios que entraban al país del Mediterráneo se marcharan luego a territorio francés. Así pues, grandes masas de inmigrantes pondrían en peligro la seguridad económica y social del país. En contraposición, desde Bruselas se ha invitado a los países miembros a pensar en políticas más abiertas con la mirada puesta a las necesidades laborales que tendrían los países una vez superada la crisis (Abellán 2013). Las intenciones de la UE no han sido recibidas del todo bien

por los Estados miembros ni por la opinión pública la cual muestra altos porcentajes de sentimiento antiinmigrante.

En segundo lugar, y en relación a lo anteriormente mencionado, se ha afectado la estabilidad política a nivel nacional como comunitario. Los partidos de extrema derecha no sólo presentan posturas xenófobas y antiinmigrante, sino que además sostienen posturas eurófobas y en muchas ocasiones se han mostrado hostiles tanto hacia los inmigrantes de terceros países como hacia otros miembros de la UE. A nivel nacional, el presidente francés, François Hollande, y el primer ministro británico, David Cameron, asediados por el Frente Nacional de Marine Le Pen y el Partido Independiente del Reino Unido (UKIP) de Nigel Farage respectivamente, parecen haber decidido asumir sus demandas xenófobas luego que señalaran la necesidad de tomar medidas mucho más restrictivas frente a la inmigración, esto con la finalidad de evitar la presión de la opinión pública sobre el tema.

A nivel supranacional la situación no ha sido muy distinta; luego de las declaraciones de David Cameron desde Londres sobre la necesidad de restringir la inmigración, el tema ha escalado a un nuevo punto que ha ocasionado el conflicto con Bruselas ya que el primer ministro británico desea limitar no solo la inmigración de nacionales de terceros países, sino incluso de ciudadanos de la UE, haciendo referencia a la inmigración proveniente de Bulgaria y Rumanía. Ante esta situación, Bruselas ha respondido señalando que el principio de libertad de movimiento no es negociable. Sin embargo, tanto Paris como Berlín se han sumado a anunciar nuevas restricciones a los

inmigrantes en la UE aunque no necesariamente comparten la posición de Londres sobre deshacer el derecho de libre circulación. David Cameron ha argumentado que una ola de inmigrantes trabajadores rumanos y búlgaros desde el 1 de enero del 2014, cuando termine el control de la UE, podría aumentar el apoyo a partidos de extrema derecha en las elecciones del Parlamento Europeo del próximo año (Parker et ál. 2013).

La crisis económica ha sido el motor para reorientar las posturas de los Estados miembros. Sin embargo, es importante señalar que al interior de la UE, no todos los Estados tienen la misma posición frente al tema. Como se había mencionado en el capítulo 2, la integración de inmigrantes al igual que la migración en general ha seguido diversos caminos. Así pues, el interés de aquellos países receptores no será el mismo que de aquellos que son emisores. Algunos Estados miembros con una alta politización sobre el tema como Austria, Bélgica, Dinamarca y Holanda junto a los tres países de estudio han modificado sus respectivos programas de integración haciéndolos de carácter más coercitivo con la finalidad de contener a los potenciales votantes de extrema derecha. Otros países como España, Suecia y Finlandia han preferido mantener programas de integración voluntarios que se adapten a características de cada país. Mientras que otros Estados como Grecia e Irlanda se mantienen al margen en las discusiones.

Las diferencias de poder e intereses entre los Estados hacen posible que los países con menores capacidades se adapten a la hegemonía de los más

poderosos. Los Estados con mayores capacidades buscan alcanzar sus propios objetivos y obtener el apoyo y la legitimidad para sus acciones.

Alemania, Francia y el Reino Unido han dirigido el debate sobre la integración de los inmigrantes a pesar de los intentos de la UE, en la figura de la Comisión Europea, por sobrellevar la agenda. El enfoque neorrealista nos acerca a entender las dificultades para lograr cooperación en el tema. Así pues, la cesión de nuevas capacidades soberanas en materia de política de integración de inmigrantes no parece ser parte del interés de los Estados que dominan dicha institución.

La crisis económica ha planteado un nuevo panorama al cual los Estados han tenido que responder siguiendo sus objetivos nacionales, los avances logrados no sólo han sido aplazados y bloqueados por los Estados miembros, en muchos casos se ha dado un retroceso en la integración al incluir en la agenda temas que se consideraban que eran no negociables como la libertad de circulación en territorio de la UE para todo ciudadano europeo sin discriminación por ser de algún país pobre de Europa del Este, así como el pedido de Francia y Alemania en el 2012 para suspender el acuerdo Schengen y con ello restablecer controles fronterizos cuando alguno de los países miembros no consiga atajar un flujo masivo de inmigrantes.

CONCLUSIONES

La presente investigación ha tenido como objetivo entender a mayor profundidad cómo es que se ha dado el proceso de integración en una nueva área considerada sensible como la política de integración de inmigrantes de terceros países en uno de los proyectos más avanzados de integración como lo es el caso de la UE. La investigación recupera el debate tradicional entre la postura que se enfoca en la importancia de las instituciones supranacionales y la postura Estado céntrica que privilegia el interés particular de los Estados.

A nivel nacional, cada Estado miembro, de acuerdo a sus prioridades y objetivos particulares, ha desarrollado un programa de integración de inmigrantes de terceros países. Actualmente existe una tendencia común entre las diferentes estrategias de integración que se acercan al paradigma francés de asimilación aunque de carácter más restrictivo. Esto como resultado del

fracaso del modelo multicultural, el reconocimiento como países de inmigrantes que dejaba sin lugar la práctica de un modelo de exclusión.

A nivel supranacional, la UE desde el tratado de Ámsterdam ha adquirido nuevas competencias en materia de integración de inmigrantes de terceros países. Producto de estas capacidades, se hubiese esperado la consolidación de una política comunitaria. Sin embargo, pese a la activa participación de la Comisión Europea, órgano representante del interés supranacional, hasta el día de hoy no existe una política integral que vea el tema de la integración a pesar de estar considerada como prioridad en la agenda europea.

El nuevo contexto internacional marcado por la crisis económica del 2008 explica en gran parte el cambio de postura de los Estados miembros, en especial de Francia, Alemania y el Reino Unido, quienes lideran el debate, sobre la nueva dirección que debe seguir la inmigración y la integración de inmigrantes en la UE; asimismo, un efecto de la crisis ha sido el aumento del sentimiento antiinmigrante por parte de la población y el mayor apoyo a partidos de extrema derecha. La presión ejercida por ambos elementos de igual forma ha influenciado en la reorientación de las posturas de los países miembros.

Finalmente, el proceso de integración en esta materia no sólo se vio aplazado y bloqueado por los Estados miembros, sino que además la investigación revela que se ha dado un retroceso en la cooperación al incluir en

la discusión áreas que ya habían sido cedidas a la competencia de la UE y que por ende se consideraban consolidadas y no negociables.

El nuevo contexto internacional ha obligado que los Estados miembros vuelvan a discutir sobre principios básicos que se hallaban en el origen de la UE como es la libertad de circulación, así pues, los Estados miembros han hecho prevalecer su derecho de soberanía y el resguardo de su seguridad ante todo. En tal sentido, dado que el tema de la integración de inmigrantes de terceros países está relacionado a cuestiones sensibles sobre soberanía y seguridad, los Estado miembros, en especial aquellos más poderosos, han preferido limitar cualquier acción que se tome en la UE y que no esté de acuerdo a sus objetivos y prioridades nacionales.

BIBLIOGRAFÍA

ABELLÁN, Lucía. (2013). *Bruselas se enfrenta a los gobiernos europeos por la inmigración*. El País. Consulta: 22 de noviembre de 2013. http://internacional.elpais.com/internacional/2013/11/03/actualidad/1383507169_514239.html

APARICIO, Rosa (2000). Inglaterra, Francia, Alemania, tres caminos para las políticas migratorias. En: *Documentación Social* 121. Pp. 33-55.

BBC (2011). *In full: David Cameron immigration speech*. BBC News. Consulta: 10 de noviembre 2013. <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-13083781>

BULMER, S.J. (1983). *Domestic Politics and European Community Policy-making*. Journal of Common Market. Studies, 21, 4.

CADENA SER (2012). *Francia y Alemania piden cancelar Schengen durante crisis para controlar la inmigración*. Consulta: 5 de diciembre 2013. http://www.cadenaser.com/internacional/articulo/francia-alemania-piden-cancelar-schengen-durante-crisis-controlar-inmigracion/csrscsrpor/20120419/csrscsrint_4/Tes

CARRERA, Sergio (2006). *A Comparison of Integration Programmes in the EU. Trends and Weaknesses*. Bruselas: CEPS. No. 1, Marzo de 2006.

CARRERA, Sergio y Elspeth GUILD (2008). *The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs.*

Europeanisation? Security vs. Rights? Centre for European Policy Studies. Policy brief. No.170.

CINI, Michelle y Nieves PEREZ-SOLORZANO (2010). *European Union Politics*. Oxford University Press.

CHOU, Meng-Hsuan y Nicolas BAYGERT (2007). *The 2006 French Immigration and Integration Law: Europeanisation or Nicolas Sarkozy's Presidential Keystone?* Oxford: ESRC Centre on Migration, Policy and Society. Working Paper. No.45.

COLLET, Elizabeth (2011). *Inmigrant Integration in Europe in a Time of Austerity*. Washington, DC: Migration Policy Institute.

COMISIÓN EUROPEA (2003). *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo*. (COM 2003 336 final). Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2008). *Fondo europeo para la integración de nacionales de terceros países 2007-2013 – España*. Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2011). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países*. (COM 2011 450 final). Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2011). *La integración, una meta en la que todos ganan*. http://ec.europa.eu/news/justice/110725_es.htm

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2004). *Comunicado de prensa Sesión 2618 del Consejo Justicia y Asuntos del Interior*. Bruselas, 19 de Noviembre de 2004.

DEMPSEY, Judy (2010). *Anti-foreigner attitudes surge in Germany*. The New York Times. Consulta: 1 de noviembre de 2013. http://www.nytimes.com/2010/10/14/world/europe/14iht-germany.html?_r=0

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (2007). *Decisión del Consejo, de 25 de junio de 2007, por la que se establece el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013 como parte del programa general Solidaridad y gestión de los flujos migratorios*. Año 50.

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (2010). *Programa de Estocolmo. Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*. Año 53.

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (2010). *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. Año 53.

- EUKN (2012). *Immigrant integration in European cities*. Background paper, DG meeting. 9 de Octubre de 2012.
- EUROBARÓMETRO (2010). *Eurobarometer 71. Future of Europe*.
- EUROBARÓMETRO (2011). *Migrant Integration. Agregate Report*.
- EUROPEAN COMMISSION (2005). *European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals*
- FELTON, Alex (2012). *Too many immigrants in France, Sarkozy says*. CNN. Consulta: 8 de noviembre de 2013. <http://edition.cnn.com/2012/03/07/world/europe/france-politics/>
- FURLONG, Abbey (2010). *Cultural Integration in the European Union: A Comparative Analysis of the Immigration Policies of France and Spain*. En: "Transnational Law & Contemporary Problems". Número 19-2, pp.681-703.
- HAMPSHIRE, James y Shamit SAGGAR (2006). *Migration, Integration, and Security in the UK since July 7*. Washington DC: Migration Policy Institute. <http://www.migrationinformation.org/USFocus/display.cfm?ID=383>
- HANNELORE, Goeman (s/a). *Migrant integration policy at European level: past, present and future*.
- HERN, Anne (2008). *Recent migrations trends: citizens of EU-27 Member States become ever more mobile while EU remains attractive to non-EU citizens*. Eurostat. Número 98.
- HIX, Simon (1999). *The Political System of the European Union*. Basingstoke: Macmillan.
- HUDDLESTON, Thomas, Jan NIESSEN, Eadaoin NI CHAOIMH y Emilie WHITE (2011). *Migrant Integration Policy INDEX III*. Brussles: British Council and Migration Policy Group.
- JOPPKE, Christian (2007). "Transformation of Immigrant Integration in Western Europe: Civic Integration and Antidiscrimination Policies in the Netherlands, France, and Germany". En: *World Politics*. Cambridge University Press. Volume 59, Number 2, Pp. 243-273.
- KAHHAT, Farid (2005). *El poder y las relaciones internacionales: ensayos escogidos de Kenneth N. Waltz*. México D.F.: CIDE.
- KUMAR, Satif (2012). *National Power Index 2012*. Foundation for National Security Research, New Delhi.
- LEISE, Eric (2007). *Germany strives to integrate immigrants with new policies*. Washington DC: Migration Policy Institute. <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=610>

LOI N° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

LOI N° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

MARSH, Sarah (2013). *Germany learning to open arms to immigrants*. Reuters. Consulta: 1 de noviembre de 2013. <http://www.reuters.com/article/2013/07/21/us-germany-immigration-idUSBRE96K02B20130721>

MARTINELLO, Marco (2003). *La Europa de las migraciones: por una política proactiva de la inmigración*. Barcelona: Bellaterra.

MIERA, Frauke (2008). *Immigration to Germany*. Migration Citizenship Education. <http://migrationeducation.de/22.0.html>

MULCAHY, Suzanne (2009). The Europeanisation of Civic Integration Policies: Why do Member States Continue to go their Own Way. In: *Immigration and Citizenship Policies in the European Union*. Ed. R. Zapata-Barrero. Barcelona, CIDOB Foundation: 117-136.

MÜNZ, Rainer (2008). *Migration, Labor Markets, and Integration of Migrants: an overview for Europe*. Social Protection Discussion Papers, No. 0807.

MYLES, Robert (2012). *French Socialists to dismantle Sarkozy's immigration policies*. Digital journal. Consulta: 8 de noviembre de 2013. <http://digitaljournal.com/article/329730>

OBLAK, Apolonija (2011). *Immigration to EU Member States down by 6% and emigration up to 13% in 2008*. Eurostat. Número 1.

PARLAMENTO EUROPEO (1999). *Consejo Europeo de Tampere. 15 y 16 de octubre de 1999. Conclusiones de la Presidencia*. http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm

PARKER, G. et ál. (2013). *Francia y Alemania se suman a UK con restricciones a la inmigración*. Financial Times. 28 de noviembre 2013.

PARKER, Roderick (2008). *Immigrant Integration meets European Integration*. Working paper FG1. SWP Berlin.

PENNINX, Rinus, Dimitrina SPENCER y Nicholas VAN HEAR. (2008). *Immigration and integration in Europe: the state of research*. Oxford: COMPAS.

PEARSON, Allison (2013). *Mass immigration is testing our tolerance*. The Telegraph. Consulta: 5 de noviembre de 2013. <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/immigration/10286598/Mass-immigration-is-testing-our-tolerance.html>

PUTNAM, R. (1988). *Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games*. International Organization, 42, 3.

RAHUL, Kumaran y Pierre MABUT (2007). *French immigration reform: an attack on basic human rights*. World Socialist Web Site. Consulta: 9 de noviembre de 2013. <http://www.wsws.org/en/articles/2007/10/immi-o04.html>

SAGE, Alexandria (2012). *France's Hollande nods to right on immigration, veils*. Reuters. Consulta: 8 de noviembre de 2013. <http://www.reuters.com/article/2012/04/27/us-france-election-idUSBRE83I0EZ20120427>

SAGGAR, Shamit y Will SOMERVILLE (2012). *Building a British model of integration in an era of immigration: Policy lesson for Government*. Washington DC: Migration Policy Institute.

SHAFAGATOV, Ramin y Aygun MIRZAYEVA (2005). *Immigration policy as a challenging issue in the eu policy-making process: a study of immigrant integration policy*. Tesis (Magister) Linkopings Universitet. Facultad de Administración y Economía.

SIMON, Patrick (2003). *French Integration Policy: Old Goals in New Bottles?* Washington DC: Migration Policy Institute. <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=87>

SPINANT, Dana (2003). *Germany's fight to remain veto over immigration plays into Blair's hands*. *European Voice*. Consulta: 2 de diciembre de 2013. <http://www.europeanvoice.com/article/imported/germany-s-fight-to-retain-veto-over-immigration-plays-into-blair-s-hands/47949.aspx>

SOMERVILLE, Will, Dhananjayan SRISKANDARAJAH y María LATORRE (2009). *United Kingdom: A reluctant country of immigration*. Washington DC: Migration Policy Institute.

TORREBLANCA, José (2013). *Los erurófobos ya han ganado*. *El país*. Consulta: 7 de diciembre de 2013. http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/05/actualidad/1386273094_556761.html

WALTZ, Kenneth (1988). *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: Gel.

WEAVER, Matthew (2010). *Angela Merkel: German multiculturalism has utterly failed*. *The Guardian*. Consulta 30 de octubre de 2013. <http://www.theguardian.com/world/2010/oct/17/angela-merkel-german-multiculturalism-failed>

ZAPPI, Sylvia (2003). *French government revives assimilation policy*. Washington DC: Migration Policy Institute. <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=165>

ANEXOS

Anexo 1: Los once Principios Básicos Comunes (Consejo de la UE 2004: 17-18)

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

9. La participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente a nivel local, favorece su integración.
10. Las políticas y medidas tendentes a incluir la cuestión de la integración en todas las pertinentes competencias políticas y niveles de gobierno y servicios públicos deben tomarse debidamente en cuenta en la elaboración y puesta en práctica de medidas públicas.
11. Es necesario establecer objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación claros para ajustar las políticas, evaluar los avances en la integración y hacer más eficaz el intercambio de información.

