

**Un proyecto para encauzar la acción legislativa
en la “Agenda para la integración de los nacionales
de terceros países en la Unión Europea”**

**Ana Paloma Abarca Junco
Marina Vargas Gómez-Urrutia***

**Proyecto de Investigación
Programa propio de fomento a la investigación**

**Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior
(IUISI) y Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)**

**Línea de investigación:
Cooperación internacional en temas de Justicia e Interior**

2006

*Profesora Titular de Derecho internacional privado

Facultad de Derecho

Universidad Nacional de Educación a Distancia

E- 28040 MADRID

mvargas@der.uned.es

Documento depositado en el repositorio institucional [e-Espacio UNED](#)



**UN PROYECTO PARA ENCAUZAR LA ACCIÓN LEGISLATIVA EN LA
“AGENDA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS NACIONALES
DE TERCEROS PAÍSES EN LA UNIÓN EUROPEA”¹**

Ana Paloma ABARCA JUNCO
Marina VARGAS GÓMEZ-URRUTIA

RESUMEN. Este trabajo tiene como objetivo coadyuvar a la reflexión en torno las actuaciones que permitan configurar un marco más estable y una gestión más eficiente de la integración de los nacionales de terceros países en España. En este documento presentamos los resultados de los dos aspectos básicos que habíamos establecido en nuestra Propuesta de investigación. En concreto, el examen del marco normativo e institucional en el que se desenvuelve el conjunto de procedimientos legales para la integración de los inmigrantes y el estudio de los necesarios cambios—fundamentalmente legislativos— que podrían adoptarse en nuestro país desde un planteamiento que tome en cuenta las orientaciones y las medidas concretas destinadas a poner en práctica los *Principios Básicos Comunes* (PBC) para las políticas de integración.

SUMARIO. INTRODUCCIÓN. I. Aspectos generales. Necesidad de la inmigración para el desarrollo económico de la Unión Europea. Aspectos negativos asociados a la inmigración. 1. Necesidad de la integración para afrontar los aspectos negativos. Principales obstáculos para la integración. II. Acciones para eliminar los obstáculos para la integración. 1. Marco competencial. 2. Acciones por parte la Unión Europea. A) De carácter general. B) Las medidas de integración en las Directivas comunitarias. (i) Directiva sobre reagrupación familiar. (ii). Directiva sobre el estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. 3. Acciones en los Estados miembros de la Unión Europea. 4. Límites y dificultades en la adopción de ciertas medidas para la integración. III. La situación de España y la necesaria reorientación de su legislación. 1. La legislación de extranjería. 2. El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI). IV. **Algunas propuestas a modo de conclusión.**

INTRODUCCIÓN

Integrar adecuadamente a los nacionales de terceros países residentes legales en la Unión Europea es un reto que se asocia a cuestiones de índole política y económica, entre ellas, la seguridad y el empleo; pero, sobre todo, la integración de estas personas en la sociedad de acogida es un requisito para la cohesión social y la eficacia económica de los países concernidos². La consecución de este objetivo no es una cuestión fácil. En efecto,

¹ Este trabajo se realiza en el marco del *Proyecto de Investigación dentro del programa propio de fomento a la investigación del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (IUISI) de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Línea de investigación: Cooperación internacional en temas de justicia e interior.*

² Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo. COM (2003) 336 final de 3.6.2003. Citado en adelante como: COM (2003) 336.

los países miembros de la Unión Europea no han logrado integrar adecuadamente a los inmigrantes ni han conseguido eliminar por completo determinadas situaciones de discriminación que padecen algunos colectivos procedentes de la inmigración³. Por otra parte, todavía son manifiestas las desventajas en el acceso al trabajo, la segregación en el espacio urbano, la xenofobia y, en fin, los conflictos de convivencia en los barrios y el auge del islamismo extremista en los suburbios de algunas ciudades europeas.

Todo ello ha puesto de relieve la insuficiencia y la debilidad de las acciones emprendidas por las instituciones públicas, tanto en el nivel comunitario⁴ como en el nacional de los Estados miembros, con la consiguiente preocupación de los ciudadanos. Es cierto que algunas instituciones públicas, sobre todo los Ayuntamientos y las Organizaciones No Gubernamentales, desarrollan acciones para la primera acogida de los recién llegados o para favorecer el acceso al trabajo, a la educación y a la vivienda de inmigrantes, refugiados o minorías étnicas. Pero no existe una planificación general de las políticas de integración social que abarque a los gobiernos nacionales, regionales y locales⁵.

Esta situación de extendida preocupación por la seguridad y la necesidad de alcanzar una mayor cohesión social —unido a los cambios producidos recientemente en las legislaciones sobre inmigración y extranjería de prácticamente todos los Estados miembros de la Unión Europea— ha reabierto el debate en torno a las estrategias que deben adoptarse, y aplicarse, para garantizar la integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida. Una integración que inicialmente se centró en el mercado laboral y

³ En esta materia, las acciones contra la discriminación se han dirigido hacia dos objetivos: el primero, la lucha contra la discriminación por razones de origen racial o étnico (Directiva 2000/43/CE de 29 de junio de 2000); y, el segundo, la lucha contra la discriminación en el empleo por razones de religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual (Directiva 2000/78/CE, de 27 de noviembre de 2000).

⁴ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) sobre inmigración, integración y el papel de la sociedad civil organizada. DO C núm. 125, de 27.5. 2002 (Ponente Sr. PARIZA CASTAÑOS).

⁵ Repárese que en España, la Ley de extranjería regula en su artículo 70 el Foro para la integración social de los inmigrantes como el órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración. Dicho Foro está constituido por representantes de las Administraciones públicas, de las asociaciones de inmigrantes y de las organizaciones sociales de apoyo, entre ellas, los sindicatos de los trabajadores y organizaciones empresariales con interés e implantación en el ámbito migratorio y desarrollado por tres Reales Decretos de 2001, 2004 y 2006. Por otra parte, el Programa GRECO (*Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración*, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 30.3.2001) pretende este objetivo abarcador de las acciones que se emprendan en los diferentes niveles públicos. En el momento de cierre de este trabajo, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha presentado el borrador del *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración* (PECI) para el periodo 2006/2009 en el marco del Programa GRECO. Borrador disponible en Internet: <http://www.mtas.es/migraciones/Integracion/PlanEstrategico/Docs/PECI.pdf>.

*Un proyecto para encauzar la acción legislativa en la
“Agenda para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea”*

posteriormente se amplió para incluir el papel de la sociedad civil en la promoción de la integración. En este sentido, conviene recordar que, en el nivel europeo, la necesidad de establecer condiciones uniformes en el tratamiento de los problemas de la inmigración, la integración y el empleo es el resultado político de los encuentros llevados a cabo entre los meses de julio de 2002 y mayo de 2003 en los Consejos Europeos, con la finalidad de “mejorar la eficacia de las políticas aplicadas en estos ámbitos y dotar a la Unión Europea de una serie de instrumentos (políticos, jurídicos y de recursos financieros) que le permitieran crear un marco apropiado para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros”.

En este trabajo nos centraremos prioritariamente en el marco legislativo, tanto comunitario como nacional, con el fin de identificar la manifestación jurídica de las medidas de integración. En concreto, el derecho a la reagrupación familiar, considerado como un instrumento imprescindible de la integración, y el estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, que responde y está basado en la antigua tradición europea de condicionar los derechos de las personas al tiempo de su residencia y, en este sentido, se considera un instrumento fundamental para integrar a los inmigrantes que tienen previsto establecerse en la Unión Europea durante un largo periodo de tiempo.

Por otra parte, conviene recordar que el propio concepto de integración no tiene un significado unívoco, sobre todo cuando el mismo se relaciona prioritariamente con el respecto a la identidad cultural. Y es que, el concepto de integración que en algunos casos se ha defendido comporta el abandono de las pautas culturales que las personas trajeron de su país de origen y la adaptación plena a las del país receptor; en otros casos, en cambio, se ha propiciado una integración en la que las personas puedan mantener sus agrupaciones culturales o étnicas dentro de un sociedad multicultural. No cabe olvidar, además, que el concepto de integración se asocia también con la idea de seguridad y la importancia que esta dimensión tiene actualmente en la Unión Europea. En efecto, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, del 11 de marzo de 2004 en Madrid y del 7 de junio de 2005 en Londres, unidos a los desórdenes públicos que se han producido en diversas capitales europeas durante el otoño de 2005 han puesto de relieve la inadecuación de los modelos de integración hasta ahora vigentes.

Desde esta perspectiva, resulta relevante examinar el planteamiento que de la integración como proceso realiza la Unión Europea y los elementos clave que deben orientar una estrategia de integración adecuada, cuya plasmación práctica se encuentra en los *Principios Básicos Comunes*⁶ (PBC) para las políticas de integración. Por lo que hace a España, se examinará el enfoque concreto que nuestro país propone mediante el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración*⁷ (PECI), aún en fase de borrador, y las medidas legislativas que, en nuestra opinión, podrían contribuir a reorientar la legislación vigente en materia de extranjería y, en particular, la mejor integración social de los inmigrantes.

I. ASPECTOS GENERALES

1. Necesidad de la inmigración para el desarrollo económico de la Unión Europea.

Nadie pone en duda, hoy en día, que Europa necesita de la inmigración para continuar su desarrollo económico. En efecto, los estudios realizados en el mundo entero (OIT, FMI o la OCDE⁸) han venido demostrando que la inmigración tiene un impacto significativo en el empleo y en el crecimiento económico ya que aumenta la mano de obra y, además, ejerce un efecto positivo en la demanda de productos. Desde este planteamiento, es decir, atendiendo a los efectos económicos positivos de la inmigración en la economía, la Unión Europea considera necesario una regulación a nivel comunitario de la admisión y residencia de los inmigrantes económicos, para lo que es preciso alcanzar un alto nivel de armonización de las legislaciones de los Estados miembros⁹.

⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Programa Común para la Integración - Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea. COM/2005/0389 final. Disponible en Internet: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0389es01.pdf.

⁷ El *Plan estratégico de ciudadanía e integración* (PECI) fue aprobado el 21.6.2006.

⁸ Ha quedado demostrado el efecto macroeconómico positivo de la inmigración, aunque saber si sus costes y beneficios se distribuyen de manera uniforme es aún un problema difícil de demostrar que, evidentemente, ha de considerarse dentro de los efectos de la inmigración.

⁹ El impacto por países puede verse en la Comunicación de la Comisión COM (2002), 703, de 3.12.2002. En cuanto a la concreción de su planteamiento, véase la Comunicación de la Comisión Europea dirigida al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el “Libro Verde: El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica”. Bruselas, 11.1.2005, COM (2004) 811 final.

*Un proyecto para encauzar la acción legislativa en la
“Agenda para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea”*

Un segundo aspecto puesto de relieve por los estudios, y reconocido a nivel europeo, es el impacto del envejecimiento y de la disminución de la población en la economía. En Europa, de no ser por la llegada de trabajadores inmigrantes, la población en edad de trabajar habría empezado a disminuir en algunos Estados miembros; tendencia que se mantiene pues la natalidad en Europa está decreciendo¹⁰. Reconociendo esta relación, y especialmente desde la perspectiva de las implicaciones que la estrategia de la migración económica tiene para la competitividad —y, por lo tanto, para el cumplimiento de los objetivos de la *Agenda de Lisboa*— la Comisión ha subrayado la necesidad de revisar a largo plazo las políticas de migración. Lo que significa que, si bien la inmigración no constituye en sí misma una solución al envejecimiento de la población, no hay duda de que se requerirá cada vez más flujos migratorios sostenidos para satisfacer las necesidades del mercado laboral en Europa, pero también garantizar su prosperidad. Ello pone de relieve que es importante ofrecer a los inmigrantes un estatuto jurídico seguro y un conjunto de derechos garantizados que contribuyan a su integración en las sociedades de recepción.

Brevemente, recordemos que en el Consejo Europeo de Lisboa¹¹ se puso de manifiesto la vinculación del crecimiento de la economía de la Unión Europea con la competitividad de los Estados miembros. Los objetivos de Lisboa — que la UE sea para el 2010 la economía más competitiva y dinámica basada en el conocimiento (“economía del conocimiento”), buscando la creación de un mercado capaz de liderar el desarrollo económico sostenible con una fuerza laboral mejor y con la mayor cohesión social— evidencian, entre otros aspectos, que el crecimiento europeo es requisito indispensable para el mantenimiento de las altas cifras de inmigración de hoy en día. Sin crecimiento de la economía de Europa la inmigración no podrá ser asumida¹², lo que lo convierte en la variable más importante de cara a la integración de los extranjeros inmigrantes en la sociedad europea.

¹⁰ COM (2003) 336. p. 11.

¹¹ Consejo Europeo de Lisboa (marzo 2000). Conclusiones de la Presidencia. Disponible en Internet: <http://www8.madrid.org/gema/fmm/interes1.htm>.

¹² Por ejemplo, el dinamismo de nuestra economía, y reforzar, se ha basado en una combinación de factores expansivos tanto de oferta como de demanda. Entre éstos se destaca el intenso incremento de la población activa, fruto, a su vez, de unos elevados flujos migratorios, que han permitido hacer compatible una notable creación de empleo con una contención de las presiones sobre los costes laborales (Banco de España, dic. 2005). Disponible en Internet: <http://bde.es/prensa/intervenpub/gobernador/121205.pdf>.

2. Aspectos negativos asociados a la inmigración.

Frente a los beneficios asociados a la inmigración existen aspectos negativos y preocupantes. Estos aspectos son, entre otros, por una parte, la alienación que sienten muchos de estos grupos, incluso en segundas y terceras generaciones, en relación con la sociedad de acogida. Un factor determinante de esta alienación es, según los estudios realizados, la situación de desempleo. Los estudios revelan que, cuando hay estancamiento económico, el paro afecta principalmente a estos colectivos, lo que genera un círculo de marginalidad y gran conflicto social. Y, por otra parte, la marginación, es un campo abonado para surgimiento de grupos terroristas islámicos. Se produce, pues, la paradoja de que Europa se ha convertido en cuna de grupos islamistas radicales que, perseguidos en sus países de origen, han encontrado refugio en algunos Estados europeos desde donde han podido organizar y promover los cambios políticos más radicales (fundamentalismo) en los Estados islámicos¹³.

Es evidente que los países europeos temen que el sentimiento de alienación en los países de acogida lleve a las personas hacia la integración en estas células de carácter extremista. Y es que, Europa tiene razones para preocuparse. En efecto, desde los años cincuenta, fue el principal destino de radicales islamistas perseguidos en sus países de origen que encontraron refugio en países europeos (Reino Unido, Holanda y Alemania). Desde ahí, algunos grupos seguían promoviendo el cambio en sus sociedades, a la vez que hacían proselitismo en los países de acogida, lo que llevó a convertir a Europa en un campo propicio para el desarrollo de nuevos fundamentalismos y de enfrentamientos entre comunidades islámicas.

Sobre esto, hay que añadir el creciente sentimiento de frustración de segundas y terceras generaciones de musulmanes entre los años sesenta y setenta, época de declive económico, así como auge del islamismo extremista que pone en retroceso los derechos de las mujeres¹⁴. Ha de señalarse que, a nuestro modo de ver, si se consigue integrar a las generaciones más jóvenes desaparecerán en buena medida los focos en los que el islamismo radical puede prender con mayor facilidad.

¹³ Comunicación sobre la integración de los problemas de inmigración en las relaciones de la Unión Europea con terceros países (COM (2002) 703, de 3.12.2002.

¹⁴ R. NIBLETT, “Islamic Extremism in Europe”, *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, April 5, 2006, p. 4.

3. Necesidad de la integración para afrontar los aspectos negativos.

Sin entrar a analizar los problemas de la definición de la “integración”, todos los estudios demuestran que ninguno de los modelos hasta ahora puestos en práctica ha dado resultado. El fracaso de los modelos es un problema que preocupa enormemente y que hace pensar a los estudiosos que su solución no es de carácter inmediato¹⁵.

Con todo, y a pesar de la dificultad en definir lo que ha de entenderse por “integración”, existen unos puntos básicos o medidas comunes para lograrla, que son necesarias, y en las que todos los Estados miembros de la Unión Europea están de acuerdo. Estos puntos son, por una parte, evitar las bolsas de irregulares incrementando los controles en la entrada, permanencia y expulsión de quienes se encuentren en situación irregular; y, por otra parte, que es en la que haremos hincapié, en la previsión de medidas destinadas a la integración de los extranjeros inmigrantes.

4. Principales obstáculos para la integración.

Acabamos de señalar como factores determinantes para la integración social de los inmigrantes en el país de acogida el acceso al mercado laboral y cómo esto se vincula a que la economía de la Unión Europea alcance todo su potencial de competitividad, crecimiento y empleo. Pues bien, desde esta perspectiva, conviene reparar en aquellos factores de riesgo que pueden representar obstáculos para la integración.

En primer término, la recesión económica afecta notablemente a la situación actual europea y consecuentemente a los inmigrantes económicos. Repárese que en los años de bonanza económica muchos inmigrantes disfrutaron de una políticas migratorias favorables a la reunificación familiar y de unas tasas de empleo que aseguraban la inserción laboral de las generaciones venidas de otros países o nacidas en los Estados de acogida. Ahora, las segundas y terceras generaciones no están en la misma situación, como demuestran los datos de empleo. Y es que, aunque la tasa de desempleo de los nacionales

¹⁵ COM (2003) 336, pp. 19-20.

de terceros países sea significativamente inferior a la de los nacionales de la Unión Europea en determinados sectores de actividad, no lo es menos que se trata de sectores de empleo de riesgo y muchas veces de baja calidad, lo que los hace especialmente vulnerables a la exclusión social. A menudo, los inmigrantes más cualificados o instruidos no consiguen encontrar un empleo que corresponda a su capacitación, lo que les lleva a aceptar trabajos que no corresponden a sus cualificaciones y tienen que aceptar uno inferior o peor remunerado¹⁶.

En segundo lugar, la visión europea del multiculturalismo que ha permitido y facilitado la emergencia de sociedades “paralelas”, que no se han integrado en la sociedad de acogida sino que ha fortalecido su propia cultura y costumbres religiosas. A esto ha de añadirse la importancia de las mujeres —básicamente de origen musulmán— que, aisladas en sus hogares y sin apenas contacto con la realidad social de las sociedades de acogida, transmiten los valores tradicionales de sus culturas de origen, como valor de identidad frente a la cultura “dominante” (la de la sociedad de acogida), perpetuando el aislamiento y haciendo más difícil la integración de sus familias¹⁷. Cuestión ésta que puede estar en relación directa con el islamismo extremista creciente en los suburbios de algunas ciudades europeas.

Brevemente, es inquietante ver la regresión de la condición de las mujeres entre los colectivos procedentes de la inmigración, lo que responde a una reconstrucción del poder machista, favorecido por la tradición patriarcal de las familias de inmigrantes y potenciado, como hemos dicho, por la instalación del extremismo islamista que cuestiona todos los avances de los derechos de la mujer¹⁸.

Y es que, la situación de la mujer es decisiva para lograr la integración familiar. La religión, en este caso, puede constituir también un obstáculo para la integración, particularmente de las mujeres de estatuto musulmán, de ahí que Francia, por ejemplo, ha

¹⁶ COM (2003) 336, pp. 21 ss.

¹⁷ S. CARRERA, “A Comparison of Integration Programmes in the EU : Trends and Weaknesses”, *Centre for European Policy Studies* (CEPS), CHALLENGE Papers, No.1/March, 2006. Disponible en Internet: www.ceps.be.

¹⁸ *Diario El País*, 31 de diciembre de 2005, p. 2.

propuesto que todos los contratos y cursos de integración sean de carácter obligatorios para las mujeres musulmanas inmigrantes¹⁹.

En tercer lugar, las características de las sociedades europeas en relación a la falta de movilidad social. La heterogeneidad de los países de la Unión Europea, en especial por lo que hace al idioma, hacen muy difícil la libertad de circulación, y por ende la competencia, lo que inhibe el crecimiento económico y afianza la falta de movilidad en cada uno de los Estados miembros, de tal modo que al inmigrante le es más difícil progresar en esquemas económicos y sociales tan rígidos. El resultado es la frustración personal y, como consecuencia, el desinterés y el alejamiento de la sociedad de acogida²⁰.

En definitiva, y como resultado de lo anterior, gran parte de estos trabajadores que, a pesar de sufrir la crisis económica, no han regresado a sus países de origen y han optado por continuar en las países de acogida, lejos de integrarse han ido formando comunidades separadas, favorecidas por las políticas multiculturales de los Estados europeos que alentaban, en aplicación del principio de respeto a la diversidad cultural, el mantenimiento de la religión, los modos de vida y la segregación cultural.

En relación con la incidencia del incremento del desempleo en Europa en las comunidades de inmigrantes, el resultado es —como hemos visto recientemente en París (2005) y anteriormente (2001) al norte de Inglaterra en Oldham y Bradford— evidente: una mayor tensión racial, pues el paro afecta sobre todo a esas comunidades. Las dificultades de estos jóvenes inmigrantes se exacerban por la rigidez del sistema educativo y social europeo. De hecho las estadísticas sobre los sistemas educativos son claras al respecto y, en general, son muy pocos los que llegan al nivel universitario²¹.

¹⁹ HAUTE CONSEIL À L'INTEGRATION (Francia), Rapport “Le Contrat et l'intégration”, 2003, pp. 73 ss. (en lo sucesivo citado como *Le Contrat et l'intégration*)

²⁰ COM (2003) 336, pp. 22.

²¹ Por ejemplo, en nuestro país, solo un 14% de los inmigrantes llega a cursar el bachillerato lo que se explica porque logran con facilidad trabajos que exigen escasa o ninguna cualificación (*Diario El Mundo*, viernes 7.7.2006). Véase el reciente informe de A. TORNOS y R. APARICIO, *Hijos de inmigrantes que se hacen adultos: marroquíes, dominicanos, peruanos*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración-Observatorio permanente de la Inmigración, 2006. Disponible en Internet: http://extranjeros.mtas.es/es/general/Hijos_inmigrantes.pdf.

Todo esto se refuerza también por el crecimiento imparable del islamismo radical en el resto del mundo que atrae la imaginación de los jóvenes marginados en los países europeos, lo que coadyuva al mantenimiento de unas ciertas costumbres que son, no solamente contrarias a la modo de vida europeo, sino que también hacen muy difícil la integración.

Por lo que hace a nuestro país, estamos de acuerdo en que el acceso a una situación administrativa regular basada en el empleo determina (es el primer paso) la inserción social y laboral de toda persona, allana el camino hacia la integración, permite el acceso a las ayudas económicas y sociales y, en principio, debe poder evitar situaciones de explotación.

Ahora bien, en términos de inmigración regular (legal), los estudios de campo ponen de relieve que las dificultades que se dan entre las personas inmigrantes (y refugiadas) a la hora de incorporarse al mundo laboral son básicamente: la ignorancia de los mecanismos de búsqueda de empleo y de los procesos de selección así como de la legislación laboral española y del mercado laboral español; la existencia de cargas personales o familiares que dificulta la conciliación de la vida familiar y laboral; en algunos casos, la escasa o nula formación profesional y frente a ello la dificultad en el acceso a cursos formativos; la falta de adaptación a la tecnología usada y a los perfiles profesionales demandados; el insuficiente conocimiento del idioma; y, por último, la inestabilidad personal motivada por la ausencia de una vivienda estable y de unos ingresos mínimos.

Paralelamente, y desde la perspectiva del empleo, una gran dificultad en la inserción laboral es que cuando ésta se produce, suele ser precaria²², lo que explica que los nichos laborales ocupados por los trabajadores inmigrantes correspondan a los de menor nivel de status profesional y por tanto salarial. En relación con la situación de la mujer inmigrante existe una problemática específica respecto de su integración social y laboral en el país de acogida (en concreto en España). Ocuparnos de las causas que provocan esta marginalidad desbordaría con mucho el objetivo de este trabajo. Baste con señalar que, a pesar del aumento del protagonismo femenino en los procesos migratorios actuales, la escasa visibilidad de las mujeres inmigrantes obedece en gran medida al tipo de trabajo que la

²² COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR), Memoria 2004. Disponible en Internet: <http://www.cear.es>.

sociedad de acogida les ofrece. En efecto, el trabajo doméstico (cuidado del hogar, de niños y de ancianos) se realiza en un espacio reservado e interior (la invisibilidad ha acompañado tradicionalmente a esta actividad) y sus tareas son escasamente valoradas en términos económicos por la sociedad española²³.

II. ACCIONES PARA ELIMINAR LOS OBSTÁCULOS PARA LA INTEGRACIÓN

1. Marco competencial en el nivel comunitario.

Antes de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, las políticas de inmigración, visado y asilo estaban vinculadas al pilar intergubernamental JAI (Justicia y Asuntos de Interior) que sólo mediante un complejo mecanismo podían pasar al pilar comunitario. Esta articulación fue establecida en el Tratado de Maastricht²⁴ y, aunque supuso un importante avance en la integración europea, no consiguió superar el confuso tercer pilar intergubernamental donde se encontraban las materias relativas a la inmigración y el asilo. En la estructura del Tratado de Amsterdam se mantuvo este mismo esquema, aunque se integraron en el pilar comunitario las disposiciones referidas a los terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado para cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros (cuestión ya prevista en el art. 100 C del Tratado de Maastricht).

La entrada en vigor del Tratado de Amsterdam²⁵, en mayo de 1999, y la celebración del Consejo Europeo especial de Tampere²⁶, cinco meses después, fueron momentos

²³ Los trabajos son numerosos. Para este punto concreto véase, BEDOYA, M.H., “Mujer extranjera: una doble exclusión. Influencia de la ley de extranjería sobre las mujeres inmigrantes”, *Papers: Revista de Sociología*, núm. 60, Monográfico: “Inmigración Femenina en el sur de Europa”, 2000, pp. 241-256; y, MESTRE MESTRE, R., “Inmigración, exclusión y género”, en *Inmigración y derechos* (Segundas jornadas derechos humanos y libertades fundamentales, N. Fernández Sola y M. Calvo García, coords.), 2001, pp. 99-110.

²⁴ Tratado de la Unión Europea, hecho en Maastricht el 11 de diciembre de 1991, firmado el 7 de febrero de 1992 en la misma ciudad; entrada en vigor: 1.11.1993.

²⁵ Aprobado por el Consejo Europeo de Amsterdam (16 y 17 de junio de 1997) y firmado el 2 de octubre de 1997 por los Ministros de Asuntos Exteriores de los quince países miembros de la Unión Europea. Entró en vigor el 1 de mayo de 1999 tras haber sido ratificado por todos los Estados miembros, según sus propias normas constitucionales.

²⁶ El Consejo de Tampere pidió explícitamente una política de integración más decidida encaminada a conceder a los nacionales de terceros países que residen legalmente en la UE “derechos y obligaciones comparables a las de los ciudadanos de la Unión”; principio básico éste de las propuestas que la Comisión ha presentado para establecer el marco jurídico común sobre el estatuto de los ciudadanos de terceros países que exige el artículo 63 del Tratado de Amsterdam.

*Un proyecto para encauzar la acción legislativa en la
“Agenda para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea”*

decisivos del compromiso de la Unión Europea de trabajar conjuntamente en los ámbitos de Justicia e Interior y, en particular, la inmigración y el asilo. En efecto, el Tratado de Amsterdam introdujo un nuevo Título en la Tercera Parte del TCE con el siguiente tenor: “Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”, donde se establecieron las bases “comunitarias” para la realización del espacio de libertad, seguridad y justicia, permaneciendo en el pilar intergubernamental, como queda dicho, los asuntos de cooperación policial y judicial en materia penal²⁷. Por lo que hace al Tratado de Niza, de 26 de febrero de 2001, apenas introdujo modificaciones en el pilar comunitario del espacio de libertad, seguridad y justicia; sólo añadió el actual artículo 67.5 ampliando las materias sometidas al procedimiento de codecisión.

Conviene reparar en que las prioridades, los plazos y las medidas a adoptar en las mencionadas materias habían sido establecidas en el Plan de Acción de Viena de 1998²⁸ (aps. 36 a 38). Un año después, el Consejo Europeo de Tampere²⁹ dio un impulso decisivo al desarrollo del espacio de libertad, de seguridad y justicia, estableciendo un programa de acciones a desarrollar en cinco años y los instrumentos para su aplicación. El establecimiento de una política común de inmigración debía construirse en torno a la armonización de las condiciones de entrada, la armonización del estatuto de residente de larga duración, la gestión de flujos y la lucha contra la inmigración ilegal³⁰. Dos años más tarde, en el Consejo Europeo de Laeken³¹ (2001), se revisaron las previsiones de Tampere, aunque debido a los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 los temas sobre

²⁷ Su art. 61 establece: “A fin de establecer progresivamente un espacio de libertad, de seguridad y de justicia, el Consejo adoptará: (a) medidas destinadas a garantizar la libre circulación de personas de conformidad con el artículo 14...; (b) otras medidas en los ámbitos del asilo, la inmigración la protección de los derechos de los nacionales de terceros países...; (c) medidas en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil, de conformidad con el artículo 65; (d) medidas adecuadas para fomentar e intensificar la cooperación administrativa, de conformidad con el art. 66; (e) medidas en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal.

²⁸ Plan de Acción del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, adoptado por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, de 3 de diciembre de 1998. DO C núm. 19, de 23 de enero de 1999.

²⁹ Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Tampere (15-16 octubre 1999). En especial el párrafo § 2 establecía como líneas de actuación: (a) un tratamiento separado de las políticas de asilo e inmigración en el seno de la UE, aun cuando compartan principios comunes; (b) la vinculación de las políticas de inmigración en la UE con el control de los flujos migratorios en la frontera exterior y, por ende, con el establecimiento de visados de entrada; y (c) la pertenencia de la reagrupación familiar al sector de las medidas del control migratorio en el sentido del artículo 63.3 a) TCE.

³⁰ Comunicación sobre política comunitaria de inmigración. COM (2000), 757, de 22 de noviembre de 2000.

³¹ Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Laeken (14-15 diciembre 2001).

terrorismo y seguridad común centraron prioritariamente la atención. El Consejo Europeo de Sevilla³² (2002) instó al Consejo de Ministros la aprobación, antes de la siguiente cumbre (de junio de 2003), de las normas comunes sobre reagrupación familiar así como las relativas al estatuto de nacionales de terceros países residentes de larga duración, de las que nos ocuparemos más adelante.

Transcurridos los cinco años previstos en el Tratado de Amsterdam, la Comisión realizó un balance optimista de las previsiones de Tampere. Pero no cabe olvidar que en el seno de la Convención constitucional ya se había puesto de manifiesto la necesidad de una reformulación y ampliación de las bases jurídicas para las políticas de inmigración y de asilo así como el desarrollo de un sistema integrado de fronteras, cuestión que el Consejo Europeo de Bruselas de 2004 concretó en el Programa de La Haya para el fortalecimiento de la libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea en el que se establecieron las líneas programáticas de los futuros desarrollos del espacio europeo³³.

En consecuencia, pueden señalarse dos etapas claramente diferenciadas: la primera (de 1992 a 1999), caracterizada por su marcada impronta intergubernamental (establecida en el Tratado de Maastricht); y la segunda (de 1999 a 2004), como consecuencia de la adopción del mecanismo comunitario, en la que se inicia el desarrollo de las medidas legislativas que autoriza el artículo 63 del Tratado de Amsterdam, y ello en torno a tres pilares: las condiciones de admisión (régimen de visados), el derecho de residencia (incluida la reagrupación familiar) y, por último, las políticas que favorecen la integración social de los extranjeros, así como las medidas para evitar la discriminación³⁴.

En este contexto, resulta de interés señalar, además, otras acciones que la Unión Europea (2) y los Estados miembros (3) han llevado a cabo para favorecer la integración social de los extranjeros nacionales de terceros países y residentes en la Unión.

2. Acciones por parte la Unión Europea.

³² Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Sevilla (21-22 junio 2002).

³³ Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas (4-5 noviembre 2004), Anexo 1, 14292/1/04 REV 1, pp. 11-42.

³⁴ M. VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, *Normas de extranjería y problemas relativos al derecho aplicable en la reagrupación familiar de los extranjeros en España*, Tesis Doctoral, UNED, mayo 2006, pp. 107-110 (en prensa).

*Un proyecto para encauzar la acción legislativa en la
“Agenda para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea”*

Los pasos que ha dado Europa para evitar la marginación de los inmigrantes han sido de varios tipos. Por un lado, evitando su entrada mediante la protección y refuerzo de las fronteras exteriores así como las medidas relativas al asilo, a la cooperación policial y a la colaboración judicial. Pero, por otro lado, propiciando su integración ya que la preocupación en los países europeos no sólo se limita a la entrada de inmigrantes ilegales (cuestión fundamental sin duda pero que no es objeto de este trabajo) sino también a la falta de integración de los residentes. Y es que, la integración es una de las principales preocupaciones de numerosas políticas europeas.

Esta preocupación se ha traducido en una serie de acciones por parte de la UE, unas de carácter general (a) y otras específicas (b).

a) De carácter general.

Las acciones emprendidas por la UE para la integración de los inmigrantes en los últimos cinco años forman parte de una de las más importantes políticas del conjunto de las de la Unión. En efecto, la integración de los nacionales de terceros países que viven y trabajan en la UE ha ido cobrando cada vez mayor importancia en los programas europeos durante estos últimos años. Así, a petición del Consejo JAI (Justicia y Asuntos de Interior) de 2002, fue favorable a la creación de unos Puntos de Contacto Nacionales para la integración³⁵. Meses más tarde, en la reunión informal del Consejo JAI, celebrada en Veria (marzo 2003), los Estados miembros acordaron que la Comisión prepararía un informe de síntesis sobre las políticas nacionales de integración con vistas al Consejo Europeo de Salónica. El Consejo Europeo de junio de 2003 confirmó este mandato e invitó a la Comisión a presentar un Informe anual sobre migración e integración. En su Comunicación sobre inmigración, integración y empleo, la Comisión establecía un enfoque global en materia de integración³⁶ y, finalmente, en noviembre de 2004, se publicó la primera edición de un Manual sobre integración (*Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*³⁷).

El Programa de La Haya, adoptado por el Consejo Europeo de 4 y 5 de noviembre de 2004, subrayó la necesidad de una mayor coordinación de las políticas de integración nacionales y de las iniciativas de la UE en este ámbito³⁸. El Programa estableció que toda futura iniciativa de la UE se inscribirá en un marco basado en principios comunes, así como en objetivos e instrumentos de evaluación claros³⁹. Por su parte, el Consejo JAI de 19 de noviembre de 2004 adoptó unos Principios Básicos Comunes (PBC) destinados a fundamentar un marco europeo coherente en materia de integración de los nacionales de terceros países⁴⁰. El Programa de La Haya también invitaba a la Comisión a presentar una estrategia política sobre las migraciones legales antes de finales de 2005.

³⁵ El primer informe se publicó en 2004 (COM(2004) 508).

³⁶ Es el documento al que venimos haciendo referencia: COM(2003) 336.

³⁷ Disponible en Internet: http://europa.eu.int/comm/justice_home/

³⁸ CONSEJO. Programa de La Haya: Consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea. DO C núm. 53, de 3.3.2005.

³⁹ Anexo I de las Conclusiones de la Presidencia (Consejo Europeo de 4 y 5 de noviembre de 2004).

⁴⁰ Documento del Consejo núm. 14615/04, de 19.11.2004.

*Un proyecto para encauzar la acción legislativa en la
“Agenda para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea”*

En cumplimiento de este mandato, y como primer paso, la Comisión publicó en enero de 2005 un *Libro Verde relativo al planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica*⁴¹, destacando que las medidas de admisión deben ir acompañadas por unas sólidas políticas de integración. El segundo paso fue el establecimiento del *Marco Europeo para la Integración* cuyos pilares son las propuestas de medidas concretas destinadas a poner en práctica los *Principios Básicos Comunes*, acompañadas de una serie de mecanismos de apoyo materiales y financieros por parte de la Unión⁴².

Los once principios pueden sintetizarse del modo siguiente:

1. *La integración es un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros.* A escala nacional la Comisión propone reforzar la capacidad de la sociedad que acoge a los inmigrantes para adaptarse a la diversidad, reforzar el papel del sector privado en la gestión de la diversidad, fomentar la confianza y buenas relaciones en los barrios y cooperar con los medios de comunicación. A escala europea, propone apoyar las medidas transnacionales y los proyectos destinados a encontrar nuevas formas de cooperación comunitaria.
2. *La integración implica el respeto de los valores básicos de la Unión Europea.* A escala nacional la Comisión propone hacer hincapié en el aspecto cívico de los programas de acogida y, a escala europea, incorporar la integración de los inmigrantes en los futuros programas de la Agencia de Derechos Fundamentales y estudiar la manera de dar a conocer entre el público en general los valores fundamentales de la UE.
3. *El empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración.* A escala nacional, la Comisión propone prevenir las discriminaciones en el mercado laboral, implicar a los interlocutores sociales en la elaboración y aplicación de las medidas de integración, fomentar la contratación de emigrantes y apoyar la creación de empresas por éstos. A escala europea, la Comisión propone efectuar un seguimiento del impacto

⁴¹ COM (2004) 811 final (citado).

⁴² Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 1 de septiembre de 2005, “Programa Común para la Integración-Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea” [COM (2005) 389 final - no publicada en el Diario Oficial].

de las reformas nacionales en la integración de los emigrantes en el mercado laboral, animar a los Estados miembros a organizar políticas de integración en el mercado laboral y controlar la aplicación de las directivas sobre discriminación en la contratación y estatuto de los nacionales de países terceros residentes de larga duración.

4. *Un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración.* A escala nacional, la Comisión propone reforzar al principio el aspecto “integración” con medidas previas, organizar programas de introducción con cursos de varios niveles en los países de acogida y, a escala europea, fomentar las medidas transnacionales y apoyar los modelos de integración innovadores.
5. *Los esfuerzos realizados en la educación son fundamentales.* A escala nacional, la Comisión propone reflejar la diversidad en los programas escolares, tener en cuenta los problemas específicos de los jóvenes emigrantes, como el acceso a la enseñanza superior, y, a escala europea, incorporar los programas objetivos de integración en el ámbito de la educación (Educación y Formación 2010) y facilitar el reconocimiento transparente de las cualificaciones (marco europeo de cualificaciones).
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.* A escala nacional, la Comisión propone reforzar la capacidad de los prestatarios de servicios públicos y privados de cooperar con los inmigrantes, establecer estructuras organizativas duraderas para la integración y programas para recoger y analizar la información, entablar un debate con las empresas sobre la integración e incluir la competencia intercultural en las políticas de contratación y formación. A escala europea propone controlar la aplicación de las directivas sobre el estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración y sobre la igualdad de trato, y apoyar la realización de estudios y el intercambio de buenas prácticas.
7. *Una interacción frecuente entre inmigrantes y ciudadanos de los Estados miembros es un mecanismo fundamental para la integración.* A escala nacional, la Comisión propone fomentar actividades en las que los emigrantes cooperen con la sociedad que les acoge y mejorar sus condiciones de vida, y a escala europea reforzar el aspecto “integración” de las políticas de inclusión y protección social, fomentar el intercambio

de información y buenas prácticas, así como la cooperación transnacional a escala regional, local y municipal entre autoridades públicas, empresas, sociedad civil y asociaciones de emigrantes.

8. *La práctica de diversas culturas y religiones [...] debe quedar salvaguardada.* A escala nacional, la Comisión propone desarrollar un diálogo intercultural constructivo y una reflexión pública, y promover plataformas de diálogo entre confesiones y dentro de cada una de ellas, y a escala europea facilitar el diálogo intercultural y profundizarlo con las organizaciones religiosas y humanistas.
9. *La participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente a escala local, favorece su integración.* A escala nacional, la Comisión propone reforzar la participación cívica, cultural y política de los emigrantes en la sociedad que les acoge, crear asociaciones de emigrantes, mejorar el diálogo entre ellas y apoyar que se consulten, fomentar una ciudadanía activa y elaborar programas nacionales de preparación a la ciudadanía y de naturalización. A escala europea propone iniciar un estudio o un esbozo de los derechos y obligaciones de los emigrantes en los Estados miembros, favorecer la creación de una plataforma de organizaciones de emigrantes en la UE y estudiar el interés que pudiera tener definir un concepto de ciudadanía cívica.

Además, la Comisión propone otras medidas para fomentar un enfoque más coherente de la integración en la UE⁴³. A escala nacional se trataría de centrar el aspecto “integración” en todas las políticas pertinentes y de reforzar la capacidad de coordinación en los distintos niveles de la Administración y, en la UE, de consolidar la red de puntos de contacto nacionales e intensificar la cooperación entre instituciones y servicios responsables. Se trataría, también, de efectuar evaluaciones y desarrollar el intercambio de información sobre la integración mediante el refuerzo, a escala nacional, de la capacidad de recogida, análisis y difusión de estadísticas relativas a la integración y, a escala europea, mediante herramientas estadísticas e indicadores comunes, así como mediante el desarrollo de la Red Europea de las Migraciones.

⁴³ Por ejemplo, el establecimiento de políticas que ofrezcan en general mayores oportunidades económicas a los jóvenes que viven en guetos dando más posibilidades de aprendizaje ofreciendo a los empleadores incentivos sociales para que contraten a estos jóvenes. A nivel nacional, sin embargo, no es fácil implementar estas medidas laborales; un ejemplo lo ofrece el caso de Francia cuando se intentó establecer el CPE (Contrato de Primer Empleo).

Para organizar actividades de cooperación específicas, la Comisión tiene el mandato de establecer que los resultados de los trabajos de los puntos de contacto nacionales se comuniquen a las estructuras del Consejo responsables de las políticas relacionadas con la integración. Los puntos de contacto nacionales o PCN deberán trabajar también en la segunda edición (2006) del “Manual sobre la integración” (que tratará de alojamiento y problemas urbanos, acceso a los servicios sanitarios y sociales, integración en el mercado laboral y estructuras de integración, y que presentará análisis debidamente fundamentados sobre los Principios Básicos Comunes⁴⁴).

Finalmente, en el ámbito de la UE, pero a iniciativa del Parlamento, en el *Informe Lambrinidis* sobre medidas para integrar a los inmigrantes en la Unión Europea, aprobado por el Parlamento Europeo, aprobado el 6 de julio de 2006⁴⁵ se proponen otras medidas concretas para fomentar la integración de los inmigrantes de la UE. El texto señala que la cifra de inmigrantes en la UE es de aproximadamente 40 millones. Esta población creciente es extraordinariamente diversa, pero los problemas que le afectan son similares: su tasa de participación en el mercado laboral se encuentra muy por debajo de la media y su éxito escolar se sitúa en niveles alarmantemente inferiores. Según el Parlamento, la Unión Europea ha dedicado poquísimos recursos a tratar de superar el reto de la integración, a pesar de que un fracaso en este terreno debilita a la UE social, económica y políticamente.

Los diputados instan a la Comisión a asegurar la aplicación eficaz de las directivas relacionadas con la integración y a que realice un seguimiento más riguroso tanto de la transposición de las directivas relativas a la integración como de la eficacia de las prácticas administrativas que aplican la legislación pertinente en la vida diaria de los inmigrantes. En este sentido, le piden que implante mecanismos de control riguroso para la evaluación de

⁴⁴ La Comisión tiene intención de convocar una licitación para la creación de un sitio Internet de experiencias europeas sobre la integración de los emigrantes y crear un foro europeo sobre integración para facilitar la participación efectiva de los interesados en la UE. Las funciones principales de este foro serán la consulta, el intercambio de conocimientos técnicos y la formulación de recomendaciones a través del sitio Internet dedicado a la integración.

⁴⁵ Disponible en Internet: http://www.europarl.europa.eu/news/expert/briefing_page/9185-178-06-26-20060620BRI09184-27-06-2006-2006/default_p001c003_es.htm

*Un proyecto para encauzar la acción legislativa en la
“Agenda para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea”*

los programas e integración de los Estados miembros y que elabore un informe semestral riguroso y práctico sobre inmigración e integración (párrafos 1, 6 y 9).

En lo que respecta al Consejo, el Parlamento le insta a establecer una directiva marco global y orientada al futuro sobre migración legal, en especial en lo que se refiere a la necesidad de integración y alienta a los Estados miembros a asignar responsabilidades a un solo ministro para supervisar las políticas de integración de inmigrantes y considerar el nombramiento de un Alto Comisario para la Integración o de un Defensor del Pueblo para la Integración en cada Estado miembro (párrafos 18 y 19).

El informe también pide a los Estados miembros que promuevan la participación política de los inmigrantes y desalienten su aislamiento político y social; pide, a ese respecto, a la Comisión, “que lleve a cabo un examen jurídico de las disposiciones existentes sobre la ciudadanía cívica europea en los diversos Estados miembros, así como de las actuales prácticas de los Estados miembros sobre el derecho de los inmigrantes residentes de larga duración a votar en las elecciones locales y municipales” (párrafo 22).

Otras medidas solicitadas son: el establecimiento de procedimientos transparentes, humanos, rápidos y razonables para la concesión del estatuto de residente de larga duración, para la reunificación familiar y para la naturalización de inmigrantes residentes de larga duración y de sus hijos, la inclusión de los inmigrantes como miembros de pleno derecho a todos los niveles en los partidos políticos, sindicatos y sociedad civil, la promoción del diálogo intercultural, de seminarios, exposiciones y actividades culturales y deportivas, y por último, la creación de nuevas estructuras, apoyándose en las existentes, para permitir a los inmigrantes integrarse en la sociedad de acogida con el fin de evitar la exclusión social (párrafos 23, 25 y 29).

b) Las medidas de integración en las Directivas comunitarias.

La apertura legislativa, esto es, los instrumentos jurídicos elaborados por la UE para crear el marco normativo básico sobre las condiciones de admisión y de estancia de los nacionales de terceros países, ha sido un proceso lento⁴⁶. Las primeras Directivas aprobadas en el año 2000 fueron las dos Directivas del Consejo para luchar contra la discriminación: la Directiva 2000/43/CE relativa a la igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico y la Directiva 2000/78/CE, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo. Ambas ya han sido transpuestas a derecho español, a través de la ley 62/2003, de 30 de diciembre⁴⁷.

En cuanto a las materias clave para la integración (reagrupación y residencia de larga duración), al que hacían referencia explícita las Conclusiones de Tampere, la aprobación de las primeras Directivas se dilató hasta el año 2003, por los extensos debates en el seno del Consejo entre los Estados miembros. Con todo, ya han visto luz y son plenamente aplicables en los Estados miembros dos de las primeras iniciativas normativas en las que el enfoque de la integración se hace más visible: la Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar (2003/86) y la Directiva sobre el estatuto jurídico de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (2003/109)⁴⁸.

Las medidas de integración que ambas Directivas contemplan se vinculan a una serie de requisitos (en general de carácter restrictivo) que los Estados miembros pueden establecer, lo que significa que éstos conservan un amplio margen de maniobra para estipular, en el nivel nacional, las condiciones para la integración de los nacionales de

⁴⁶ M. BACIGALUPO SAGESSE, “Visados, Asilo, Inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”, *Políticas comunitarias* (Linde Paniagua, E., coord.), Colex, Madrid, 2001, pp. 183-220.

⁴⁷ Entre las novedades que introducen están la ampliación del concepto de discriminación prohibida hasta abarcar las discriminaciones indirectas, la inversión de la carga de la prueba cuando una persona aporta en un juicio indicios de haber sido discriminada y la creación de un órgano específico que deberá prestar asistencia jurídica independiente a las víctimas de discriminación, realizar estudios sobre discriminación y formular recomendaciones sobre las políticas de igualdad de trato a adoptar. Simultáneamente a la aprobación de estas Directivas, y con el fin de financiar programas y medidas de apoyo a la lucha contra la discriminación, el Consejo de la Unión Europea estableció también, por Decisión 2000/750/CE, el Programa de Acción Comunitario de lucha contra la discriminación (2001-2006), dotado con 100 millones de euros.

⁴⁸ Sobre ambas Directivas, *in extenso*, véase: A. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, “La transposición de las Directivas de la UE sobre inmigración. Las directivas de reagrupación familiar y de residentes de larga duración”, *Fundación CIDOB*, núm. 8, marzo 2006, pp. 9-122.

terceros países (integración condicionada⁴⁹). En este trabajo únicamente vamos a analizar aquellas medidas que tienen incidencia en el proceso de integración del extranjero (en España), aun teniendo presente que su efectividad puede ser escasa dada la complejidad y amplitud del problema que todo proceso de integración —fáctico y normativo— conlleva.

Desde esta perspectiva, lo que interesa destacar son los planos en que se proyectan estas medidas de integración señalando, en cuanto fuere necesario, la orientación normativa española y la adaptación o transposición de la regla comunitaria en el ordenamiento jurídico de fuente interna.

i. Directiva sobre reagrupación familiar.

Con carácter previo conviene señalar que la Directiva sobre el derecho reagrupación familiar⁵⁰ es uno de los instrumentos legales que surge como un elemento más para contribuir a la integración y a la estabilidad de los inmigrantes en el país de acogida. La Directiva contempla el criterio de integración en las normas sobre reagrupación familiar en su Considerando 4 al establecer que: “La Directiva es necesaria para la vida en familia. Contribuye a la creación de una estabilidad sociocultural que facilita la integración de los nacionales de terceros países en un Estado miembro, lo que permite, por otra parte, promover la cohesión económica”.

En las legislaciones de los Estados miembros de la UE, las diferencias normativas en materia de reagrupación familiar, dada la armonización de la Directiva, no tienen entidad suficiente como para exponerlas en este trabajo, por lo que su estudio nos servirá únicamente como ideas o apoyos para las propuestas finales en torno a posibles cambios y mejoras de la legislación española. Por lo que se refiere al Derecho español hay que señalar que, en el momento de cierre de este trabajo (septiembre 2006), la Directiva sobre reagrupación familiar no ha sido transpuesta al ordenamiento jurídico interno. Existen diversas posturas doctrinales en torno a si ha de serlo o no, dado que las medidas de carácter obligatorio de la Directiva sí están recogidas en nuestro Derecho interno. Ahora bien, en relación a las medidas de integración que contempla y permite la Directiva, la

⁴⁹ S. CARRERA, “A Comparison of Integration Programmes in the EU : Trends and Weaknesses”, *cit.*, p. 15.

⁵⁰ Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003 sobre el derecho a la reagrupación familiar (DO L 251/12, de 3.10.2003).

legislación española no las toma en cuenta en algunos aspectos; aspectos éstos que por su interés serán objeto de mayor atención en este trabajo.

En concreto, estamos haciendo referencia a tres aspectos relativos, respectivamente, a la edad de los cónyuges en el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar, a la necesidad y conveniencia o no de someter a los hijos mayores de 12 que llegan solos (en casos de reagrupación familiar) a un test especial de integración y a la necesidad de establecer medidas de integración flexibles y susceptibles de ser evaluadas periódicamente de cara a la renovación de los permisos de residencia (“programas de introducción”).

Cabe anticipar que en materia de reagrupación familiar la integración se percibe (en la Directiva) no como un objetivo en sí mismo sino como un presupuesto. Esto quiere decir que la familia que se incorpora a la colectividad social con la perspectiva de hecho de establecerse en el nuevo país de forma duradera habrá de cumplir una serie de condiciones preestablecidas por las normas materiales del derecho de extranjería⁵¹.

Con este alcance, el criterio de integración fue uno de los factores tomados en cuenta en el trámite de negociación de la Directiva⁵². Su establecimiento debía permitir a las autoridades nacionales un margen de maniobra (*marge de manœuvre*) para rechazar la admisión de determinados miembros de la familia que no pudieran integrarse “fácilmente” en el país de acogida. Algunas legislaciones nacionales ya contemplaban el criterio de integración (Austria, Alemania, Finlandia y Holanda) que la Directiva recoge respecto de la edad de los hijos (art. 4, apartado 1, último párrafo y en el apartado 6) permitiendo, en determinadas circunstancias, la ampliación del plazo de residencia previo del reagrupante (art. 8).

Como hemos señalado, la legislación española se ajusta a la Directiva en todas las medidas de carácter obligatorio; sin embargo, en relación a las medidas potestativas algunas no se contemplan y en otras son más beneficiosas, lo que no se opone a la

⁵¹ M. VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, *Normas de extranjería y problemas relativos al derecho aplicable en la reagrupación familiar de los extranjeros en España*, cit., pp. 56-61.

⁵² Los trabajos preparatorios y las propuestas de esta Directiva se pueden consultar en los siguientes documentos: COM (1999) 683, de 1 de diciembre de 1999 (DO C 116, de 26.04.2000); COM (2000) 624, de 10 de octubre de 2000 (DO C 62 E, de 27.02.2001); COM (2002) 225, de 2 de mayo de 2002 (DO C 203 E, de 28.08.2002).

Directiva. Sólo en algunos casos, que no afectan de manera indubitada al problema de la integración, se puede afirmar que no existe conformidad del Derecho español con la Directiva, aunque sobre ello no insistiremos por tratarse de un tema alejado al objeto de este trabajo.

En relación con los criterios de integración, la legislación española hace uso de las posibilidades que la Directiva le otorga, dando como resultado las siguientes situaciones en dos aspectos concretos: respecto de los miembros de la familia (a) y respecto de la estabilización de la familia reagrupada en el territorio (b).

(a) La integración respecto de los miembros de la familia.

El cónyuge. Tanto en la Directiva (art. 4.4) como en la Ley española (art. 17.1) solo se permite en los supuestos de poligamia la reagrupación de un solo cónyuge, sin entrar a determinar la validez del matrimonio para la legislación española⁵³ (piénsese que si se reagrupara al segundo cónyuge, este matrimonio no sería válido para el Derecho español que prohíbe la poligamia). El hecho de que se prohíba la poligamia en el espacio europeo refleja el interés de que los inmigrantes se adapten a las costumbres y valores de la sociedad de acogida, sin la cual sería imposible la integración.

En relación con la edad de los cónyuges, una medida absolutamente integradora, es la recogida en el artículo 4.5 de la Directiva. Su finalidad es evitar los matrimonios forzados tan frecuentes en otras culturas, permitiendo a los Estados que se exija una edad mínima a los cónyuges (reagrupante y reagrupado), nunca superior a los 21 años, para poder ejercer el derecho a la reagrupación. Esta medida sería interesante que se adoptara en España para evitar estos matrimonios que son considerados en la civilización occidental como contrarios a los derechos fundamentales, impidiendo además a los que los practican una adecuada integración en la sociedad de acogida.

Los hijos. Respecto a la edad de los hijos, la Directiva establece que excepcionalmente cuando un hijo tenga más de 12 años y llegue independientemente del resto de la familia, el Estado miembro, antes de autorizar su entrada y su residencia, podrá

⁵³ A. P. ABARCA JUNCO y M. VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, “Reagrupación Familiar”, en *Comentarios a la Ley de Extranjería* (C. Esplugues Mota, Dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 417-520.

*Un proyecto para encauzar la acción legislativa en la
“Agenda para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea”*

verificar si cumple algún criterio de integración previsto por su legislación, esto es la existente antes de la fecha de adopción de la Directiva (art. 4.1 *in fine*). España no contempla este criterio en su legislación interna. Otros Estados miembros, en cambio, sí la han introducido; por ejemplo, en los Países Bajos, cuando los hijos tienen más de 12 años, pueden ser sometidos a un test de integración⁵⁴; en Austria, la solicitud ha de presentarse antes de que los hijos cumplan los 15 años⁵⁵; en Finlandia, deben tomar parte de un programa especial de integración y de conocimiento de la lengua del que se hace depender la autorización de residencia⁵⁶.

Esta posibilidad que se ofrece a los Estados miembros de comprobar que se dan o establecer que han de darse determinados criterios de integración, no ha sido adoptada por el ordenamiento español según acabamos de decir. Si bien, habría que pensar sobre la utilidad de este criterio en el momento de la entrada⁵⁷ y si no sería más útil y acorde con una visión más humana y práctica del problema exigirlo una vez en España (como por ejemplo hace Finlandia). El problema se traslada entonces a otro ámbito, el del control de las medidas de integración que se van a exigir por los Estados a los hijos en estas situaciones y su incidencia en el permiso de residencia de toda la familia como más adelante veremos.

Por otra parte, si se toma la idea de integración como presidiendo la finalidad de la reagrupación familiar, es necesario concluir la importancia del conocimiento del idioma y la adecuada formación en pro de la más fácil integración en el territorio de acogida. Sin embargo, el resultado del test de integración no debería conllevar en todo caso el rechazo

⁵⁴ Artículo 15 de la *Aliens Act (Vreemdelingenwet Vw, 2000)*, de 23.11.2000, en vigor desde el 1.4.2001, modificada por Ley de 1.11.2004 en materia de reagrupación familiar, disponible en Internet: www.ind.nl/en/inbedrijf/actueel/Nieuweregelsgezinsherenigingengezinsvorming.asp.

⁵⁵ Artículo 21.3 de la *Aliens Act* de 2002, disponible en Internet: www.bmi.gv.at/downloadarea/fremdenwesen/AliensAct2002.pdf. Es el único Estado miembro de la Unión Europea que establece un sistema de cuotas para la reagrupación familiar.

⁵⁶ Parágrafo 18 de la *Aliens Act 301/2004*, disponible en Internet: www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040301.pdf.

⁵⁷ En el trámite de negociación de la Directiva, algunos Estados miembros insistieron en el elemento del conocimiento del idioma como criterio de integración cultural, de modo que su desconocimiento podría permitir a las autoridades nacionales la no admisión de los menores. Solución que las legislaciones de Austria, Alemania, Finlandia y Holanda (test de integración) acogen; pero que, en todo caso, habrá de interpretarse de conformidad con lo dispuesto en el apartado 4.1 *in fine* de la Directiva: sólo si se trata de menores, que lleguen independientemente del resto de la familia y tengan más de doce años, el Estado miembro puede verificar si dicho niño cumple algún criterio de integración previsto por su legislación existente a la fecha de aplicación de la Directiva.

de la reagrupación familiar pues, como indica la norma comunitaria y el propio TEDH, “en la ponderación de los intereses del Estado de controlar la inmigración y el respeto a la vida en familia, debe tenerse en cuenta el interés prioritario del particular de llevar a cabo esa vida familiar en el país de acogida”.

Otro supuesto también referido a los hijos y también pensado de cara a una más fácil integración en base a que cuanto menor es el hijo más fácil será la integración se encuentra en el artículo 4.6 de la Directiva en el que, excepcionalmente, se permite a los Estados exigir que la solicitud se presente antes de que el hijo cumpla 15 años. En caso de que esto no sea así, se obliga al Estado a admitir al hijo pero no por causa familiar. En tal caso, en nuestra opinión, tendría que acudirse a otro tipo de visado que podría o no ser más favorable para el menor en cuanto a los permisos de residencia⁵⁸.

La confusión a que da lugar esta medida, ha dado lugar a su impugnación ante el Tribunal de Justicia⁵⁹. En España esto no se ha llevado a cabo, y pensamos que es una medida poco operativa en la práctica toda vez que en todo caso deberá otorgarse el permiso de entrada pues así lo prescribe la Directiva.

Finalmente, conviene reparar en que la Directiva, en su artículo 16.1 a), permite retirar el permiso o denegar su renovación cuando “no se cumplan o hayan dejado de cumplirse **las condiciones** establecidas en la presente Directiva”. Esta disposición nos plantea dos problemas: el primero, si por **condiciones** han de entenderse incluidas las impuestas por el Estado miembro de conformidad con la Directiva. En nuestra opinión, ha de entenderse que efectivamente si han de incluirse; el segundo, en el que también estamos

⁵⁸ La interpretación del mencionado precepto —conforme con el estándar europeo— ha de hacerse tomando en cuenta lo dispuesto en el artículo 17 de la Directiva a cuyo tenor, al denegar una solicitud, al retirar el permiso de residencia o al denegar su renovación, así como al dictar una decisión de devolver al reagrupante o a un miembro de su familia, los Estados miembros deben tener debidamente en cuenta la naturaleza y la solidez de los vínculos familiares del interesado y la duración de su residencia en el Estado miembro, así como la existencia de lazos familiares, culturales o sociales con su país de origen. Además, conforme al artículo 5, apartado 5 de la Directiva, los Estados miembros, al examinar la solicitud, deben velar por que se tenga debidamente en cuenta el interés del menor. Por lo tanto, en caso de duda, los conceptos (jurídicos y fácticos) de la Directiva deberán interpretarse de manera que las normas nacionales de adaptación dejen un “margen de maniobra” adecuado para poder cumplir lo dispuesto en los citados artículos.

⁵⁹ STJCE (Gran Sala) de 27 de junio de 2006. Asunto C-540/03 que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto por el Parlamento Europeo contra el Consejo de la Unión Europea. “Política de inmigración-Derecho a la reagrupación familiar de los hijos menores de nacionales de países terceros-Directiva 2003/86/CE-Protección de los derechos fundamentales-Derecho al respeto de la vida familiar-Obligación de tener en cuenta el interés del menor”.

a favor, es que el cumplimiento de las condiciones se exige al reagrupante, dado que el reagrupado es menor de edad y su permiso de residencia depende del permiso del reagrupante. En España podría adoptarse, respecto de los menores, lo ya expuesto, es decir un programa especial de integración una vez se encuentren éstos en nuestro país.

(b) Integración en la estabilización de la familia reagrupada. La legislación española cumple con lo establecido en la Directiva respecto al permiso de residencia (art. 13.2⁶⁰), y por supuesto, al igual que los restantes extranjeros, los reagrupados tienen derecho a la educación y a la formación profesional (art. 14.1)⁶¹. En cuanto al permiso de trabajo para los familiares reagrupados se establecen condiciones que los Estados miembros podrán adoptar. En concreto, la posibilidad de establecer un periodo no superior a doce meses “en el que podrá estudiarse la situación de sus mercados” (art. 14.2).

En el derecho español, esta limitación no se contempla para los familiares reagrupados, por lo que en España es más fácil, en principio, acceder al mercado laboral, con lo que ello supone de posibilidad de facilitar la integración (pensemos en el caso de las mujeres reagrupadas que en situaciones difíciles se quedan “encerradas” en las casas sin posibilidad de relación social con círculos distintos de los suyos). Es cierto que esta medida parece difícil de llevar a la práctica en ciertos supuestos, pero que asociada a los controles que, como vamos a ver, proponemos que se adopten para la renovación de los permisos, puede ser de gran utilidad.

En relación a la renovación de los permisos de residencia y a las sanciones (retirada del permiso), la Directiva establece en su artículo 16 una serie de motivos que en principio tienen como finalidad la comprobación de que o bien se mantienen las mismas condiciones que en su momento permitieron la reagrupación (básicamente mantenimiento de la vida conyugal) o bien que se descubra la existencia de falsificaciones o cualquier tipo de fraude que llevaran a otorgar la reagrupación. En España no existe una disposición específica que contemple esta posibilidad, por lo que habrá de estarse a los casos generales de la Ley de extranjería (art. 53). A nuestro modo de ver, habría que precisar este extremo de cara a la

⁶⁰ Art. 13.2.: “El Estado miembro de que se trate expedirá a los miembros de la familia un primer permiso de residencia de una duración mínima de un año. Dicho permiso de residencia será renovable”.

⁶¹ Art. 14.1.: “Los miembros de la familia del reagrupante tendrán derecho, de la misma manera que el reagrupante, al: a) acceso a la educación”.

renovación de los permisos del reagrupante modificando la normativa interna. Por ejemplo, exigir que el matrimonio siga conviviendo o que la pareja no casada (situación que no genera el derecho a la reagrupación en nuestra Ley pero sí en la Directiva) haya contraído matrimonio o conviva con otra persona.

ii. Directiva sobre el estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

La Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre 2003⁶², relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, tiene por finalidad otorgar un “estatuto europeo” a los residentes de países terceros en situación de estancia legal e ininterrumpida durante cinco años en el territorio de los Estados miembros.

La Directiva aproxima las legislaciones nacionales sobre la concesión del estatuto y fija las condiciones de estancia en un Estado miembro distinto del que les haya concedido tal estatuto. Hay que tener muy presente que cuando le es de aplicación al extranjero esta Directiva, han pasado al menos cinco años de residencia en el país, periodo en el que ha debido de haber cumplido con todas las exigencias establecidas por las legislaciones nacionales del Estado miembro concernido.

Esta Directiva considera como criterio principal de integración la residencia legal e ininterrumpida en un Estado miembro durante un determinado tiempo (cinco años) por implicar el enraizamiento de la persona en el país. Ahora bien, es durante este tiempo, como acabamos de decir, cuando la Directiva permite a los Estados miembros establecer criterios de integración de conformidad con su propia legislación; medidas que existen ya en casi todas las legislaciones y que condicionarán la renovación de los permisos de residencia y la posterior obtención del estatuto de residencia de larga duración.

La Directiva, en lo que a este trabajo interesa, contiene dos líneas principales de regulación: la igualdad de trato y la posibilidad de la libre circulación de personas en el espacio europeo.

⁶² DO L núm. 16/44, de 23.1.2004.

Igualdad de trato. Para que el estatuto de residente de larga duración sea un verdadero instrumento de integración, la Directiva considera que el residente de larga duración debe gozar de la igualdad de trato con los ciudadanos del Estado miembro en un amplio abanico de sectores económicos y sociales (Considerando 12). La igualdad se percibe, pues, como la mejor forma de que el extranjero se incorpore a la sociedad a la que llega.

La igualdad de trato con los nacionales es una cuestión básica y no tanto por el principio de protección que parece derivarse de la Directiva sino, sobre todo, porque al final de los cinco años ha de suponerse que el inmigrante ya no necesita de ningún tipo de discriminación positiva (entendida como protección ante su inicial situación de vulnerabilidad), ya que, en principio, tras pasar por los programas de integración, que más adelante veremos, será igual al nacional de cara a la competencia en el mercado laboral.

El principio de igualdad se contempla en el artículo 11 de la Directiva, que en principio se refiere a las condiciones de acceso a un empleo asalariado y a una actividad por cuenta propia así como condiciones de empleo y trabajo (descanso semanal, normas de higiene, vacaciones anuales, salario, condiciones de despido); a la educación y formación profesional; al reconocimiento de títulos; a la protección social (subsidios familiares, pensiones de jubilación) y asistencia sanitaria; a la asistencia social (renta mínima, pensiones mínimas, ayuda médica gratuita); a las ventajas sociales y fiscales y al acceso a bienes y servicios; a la libertad de asociación y afiliación y participación en organizaciones de trabajadores o patronos; y, al libre acceso al conjunto del territorio del Estado miembro concernido.

Ahora bien, los Estado miembros pueden restringir, de conformidad con la legislación nacional, la igualdad de trato en materia de acceso al trabajo y educación (por ejemplo, pidiendo pruebas del conocimiento adecuado de la lengua y de formación). En materia de ayuda y protección social, los Estados miembros podrán limitar la igualdad de trato a las prestaciones esenciales. También, los Estados miembros son libres de todos modos de ampliar la lista de ámbitos en los que concederán igualdad de trato o la lista de prestaciones de las que se beneficiarán en igualdad de condiciones.

Libre circulación de personas. Anteriormente habíamos mencionado dos líneas de regulación. La segunda línea es la referida a la posibilidad de la libre circulación de

*Un proyecto para encauzar la acción legislativa en la
“Agenda para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea”*

personas en el espacio europeo que, como hemos visto antes, es fundamental para el crecimiento de la UE. Y es que, la Unión debe procurar promover el desarrollo y el crecimiento económico; finalidad y condición *sine qua non* para una real integración de los extranjeros, ya que sin crecimiento no habrá empleo.

Es, por tanto, el derecho a la libre circulación el principio de base. La regla general prevé que el residente de larga duración podrá ejercer el derecho de residencia en un Estado miembro distinto del que le concedió el estatuto durante un período superior a tres meses, cumpliendo algunas condiciones, en especial, ejercer una actividad económica como asalariado o trabajador independiente o estudiar y/o seguir una formación profesional.

Ahora bien, esta regla no es absoluta puesto que los Estados miembros tienen la potestad de limitarla en los ámbitos concretos que la Directiva autoriza. Dichos ámbitos abarcan dos aspectos: de una parte, los permisos de residencia y el acceso al empleo y, por otra parte, las medidas de integración.

Respecto del primer aspecto, en el caso de que su legislación vigente en el momento de adoptar la Directiva prevea limitaciones a la admisión de nacionales de terceros países, podrán (los Estados) limitar el número de permisos de residencia. Paralelamente, en lo que respecta a la política del mercado de trabajo, los Estados miembros tendrán derecho a dar preferencia a los ciudadanos de la Unión. En relación con el segundo, los Estados miembros pueden requerir el cumplimiento de las medidas de integración previstas en la legislación de ese Estado, a no ser que el Estado que concedió el Estatuto lo hubiere exigido de conformidad con su legislación interna. En este último caso, sigue siendo necesario que el extranjero curse estudios de idiomas.

Estas medidas, sin duda, están pensadas para facilitar la integración en el nuevo medio social y, sobre todo las últimas (reflejo de los cambios normativos más recientes de las legislaciones nacionales de los Estados miembros), van a ser fundamentales de cara a la integración de las mujeres de estatuto musulmán.

Tomando en cuenta lo anteriormente expuesto, cabe afirmar que el estatuto de residencia de larga duración no es garantía de libre circulación comunitaria pues, como ya hemos visto, ésta está sujeta a que el nuevo Estado miembro no contemple en su legislación cuotas o contingentes (medidas éstas que permiten a los Estados conceder un número limitado de permisos y ello con la finalidad de equilibrar la capacidad de acogida con la oferta laboral) ni prevea medidas de integración diferentes a las del Estado de residencia (Estado miembro) del inmigrante.

En España no se ha transpuesto la Directiva, sin embargo existe el permiso de residencia de carácter permanente que se obtiene tras cinco años de residencia en España y otorga la protección básica que contempla la Directiva (art. 32 de la Ley de extranjería). Son estas personas quienes podrán acogerse a la Directiva para obtener el estatuto de residencia de larga duración. Esto podría significar para España un alivio a la presión migratoria que sufrimos. Ahora bien, en la medida en que los restantes Estados miembros pueden establecer condiciones para la residencia en su territorio de estas personas que, como hemos visto, se refieren por una parte a las políticas relacionadas con el mercado de trabajo (art. 14 incisos 3 y 4) y por otra parte a los criterios de integración, esta posibilidad es remota.

En relación a las primeras (políticas relacionadas con el mercado de trabajo), en nuestro país se prevé la posibilidad de limitar el acceso al territorio y la residencia en función de las necesidades del mercado de trabajo (situación nacional de empleo), por lo que, en principio, no habría dificultad en mantenerlas tal y como se contempla en la Directiva (la posibilidad de establecer cuotas de mercado laboral se condiciona a que la misma esté prevista en las legislaciones nacionales a más tardar el 23 de enero de 2006). Igualmente, desde la perspectiva inversa, podría darse el caso de que los residentes de larga duración acreditados por España no pudieran establecerse en algunos Estados miembros; esto es, en aquellos en que hubiera límites de acceso al mercado laboral u obligatoriedad de acreditar medidas de integración.

En relación a las segundas (criterios de integración), no existen medidas de integración de carácter obligatorio en España. En esta situación, sería necesario proceder a

revisar la legislación interna para establecer parámetros similares a los del resto de los Estados miembros de la Unión Europea.

Finalmente, la existencia de las diferentes lenguas en los veinticinco países de la Unión Europea, es un elemento que dificulta enormemente la libertad de circulación, difícilmente superable aun exigiendo los cursos de idiomas (que se exigen la mayoría de los Estados miembros). De ahí que una de las medidas más importantes para la facilidad de la libre circulación, tanto de ciudadanos europeos como de nacionales de terceros países nacidos en la Unión, sería la obligatoriedad de aprender (desde la infancia) un idioma común que permita una real libertad de circulación en la UE. Idioma que, en principio habría de ser el inglés, como “lengua franca” que nos une con el resto del mundo occidental.

Cabe hacer, por último, una breve referencia a las sanciones; es decir a la pérdida del estatuto de residencia de larga duración como sanción que, en la práctica, es muy difícil de llevar a cabo, pues sólo se da en supuestos de amenaza real y suficientemente grave para el orden público y la seguridad pública. La persona que disponga del estatuto de residente de larga duración será protegida intensamente contra toda decisión de expulsión. Y es que, según la Directiva, los Estados miembros se comprometen a tener en cuenta elementos específicos antes de tomar una decisión de expulsión contra un residente de larga duración (edad, duración de residencia, etc.). Lo que significa, de cara a la integración, que el principio de igualdad de trato incide en la protección del residente extranjero de larga duración. Ahora bien, es evidente que es muy positivo que en caso de verdaderas violaciones al orden público y a la seguridad nacional quepa la posibilidad de la expulsión, con todas las garantías procesales y en los términos del artículo 12 de la Directiva.

Cuestión distinta a la de la expulsión es la retirada o pérdida del estatuto de residente de larga duración en el caso de que otro Estado miembro lo conceda. Según el artículo 9.3 en relación con el artículo 23 de la Directiva, en este caso se pierde el derecho a conservar al estatuto de residente de larga duración adquirido en el primer Estado. Como se ve, estamos ante un supuesto distinto al del artículo 15 (condiciones de residencia en un segundo Estado miembro) al que hemos venido refiriéndonos.

En efecto, imaginemos el supuesto en que se encontraría un residente de larga duración que estando en posesión del permiso-CE (otorgado por España) lo pierde al obtener el estatuto-CE (otorgado por Alemania) y posteriormente pierde su derecho a mantener dicho estatuto y es expulsado, ¿puede volver a España? ¿debe España darle la posibilidad de recuperar aquel primer estatuto? La Directiva da algunas pautas indicando en qué supuestos ha lugar a “devolver” al nacional de un tercer país al primer Estado miembro y cuándo no, supuesto éste en que el Estado miembro debe autorizar al interesado a permanecer en su territorio “siempre que reúna los requisitos establecidos en su legislación nacional y no constituya una amenaza para el orden público o la seguridad pública (art. 9.7). Lo que significa que si no los cumple podrá ser expulsado. La legislación española carece de una regulación *ad hoc* que de respuesta o solución a situaciones como la descrita, por lo que consideramos muy positivo el establecimiento de normas precisas al respecto.

A modo de conclusión parcial cabe afirmar que existe una falta de coordinación entre la normativa española y la comunitaria respecto a la regulación del estatuto de residente de larga duración que se manifiesta en que nuestro ordenamiento jurídico no ha incorporado ninguna de las medidas de integración a que hace referencia el artículo 5 de la Directiva que comentamos, aun cuando estas medidas no sean obligatorias sino facultativas para su incorporación a las legislaciones internas.

Tampoco tiene establecida reglas claras de entrada, residencia, trabajo y eventual expulsión para quienes sean titulares de un *Permiso de residencia de larga duración-CE* ni normas que prevean expresamente qué hacer en el supuesto de (eventual) retorno a España de quienes perdieron su derecho a conservar el estatuto de residente de larga duración expedido por España por obtención del estatuto en otro Estado miembro y no pueden mantenerlo⁶³.

La Directiva no impide a los Estados miembros establecer que, por razones específicas, el residente de larga duración pueda conservar su estatuto en el territorio de dicho Estado en caso de ausencias prolongadas (tanto la de doce meses como la de seis

⁶³ Por ejemplo, si se ausentaron de la Comunidad durante doce meses consecutivos pierden el derecho a mantener el estatuto y, de pleno derecho, se produce la pérdida del estatuto de residente de larga duración expedido por un Estado miembro tras una ausencia de seis años del territorio de dicho Estado.

años) y también obliga a los Estados a establecer un procedimiento simplificado para la recuperación del estatuto de residencia de larga duración en los dos supuestos temporales anteriormente mencionados, medida sin duda que es de carácter integrador y que, a nuestro modo de ver, debería ser incorporada a nuestra legislación interna dado que las personas afectadas no son “nuevos inmigrantes” sino personas que deben gozar en los términos más amplios posibles de la libertad de circulación como cualquier otro ciudadano de la UE.

3. Acciones en los Estados miembros de la Unión Europea.

Hasta ahora hemos estudiado las acciones comunitarias y su posible reflejo en la legislación española. Ahora bien, como parece evidente, la armonización llevada a cabo por las Directivas no resuelve los problemas de integración que precisamente han sido más evidentes a partir de los sucesos franceses de octubre de 2005. Es decir, después de la entrada en vigor de ambas Directivas. Como hemos indicado en páginas anteriores, es a los Estados miembro a los que corresponde implementar todo tipo de medidas para reconducir el proceso de integración⁶⁴.

Muchos de los Estados miembros de la UE, conscientes de que la falta de integración y la posibilidad de que ésta se traduzca en acciones violentas, e incluso terrorismo, es un problema de una enorme dimensión, están modificando sus legislaciones nacionales y reorientando sus políticas de integración. Medidas puntuales como el cierre de algunas televisiones, por ejemplo en Holanda, que ayudaban al terrorismo o la expulsión de imanes radicales en Inglaterra así como la penalización de la incitación a la violencia y al odio o la rápida expulsión de extranjeros cuando constituyen amenaza a la seguridad pública, son habituales en algunos países de la UE.

También, desde una perspectiva más integradora, algunos países han insistido en la ayuda a organizaciones islámicas moderadas que traten de evitar la dominación por parte de los grupos islamistas radicales. Por ejemplo, en Italia se ha apoyado a una organización llamada *Consulta Islámica*, que actúa como un cuerpo de representación de los

⁶⁴ *Informe de Síntesis sobre las políticas nacionales de integración*. Anexo I. COM(2003) 366 final, pp. 40-62. En relación con las medidas de integración adoptadas por los Estados miembros, véase: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, “Second Annual Report on Migration and Integration”, Bruselas, 30.6.2006. SEC(2006) 892, esp. p. 4 y Anexo (pp. 7-21).

musulmanes italianos. Igualmente en Francia se ha establecido el Consejo Francés para la Religión Musulmana.

Pero, además de estas medidas de carácter coyuntural, es ilustrativo observar la dirección hacia la que se dirigen las políticas de integración de diferentes Estados miembros. De entre estas vamos a tratar de recoger aquellas medidas que a nuestro modo de ver pueden ser adoptados por el legislador español, como veremos más adelante.

Con carácter previo, conviene recordar que no existen “recetas únicas” para la integración. Todos los especialistas coinciden en afirmar que los tradicionales modelos de integración puestos en práctica en los diferentes países han fallado. Por ello los modelos están en continuo cambio, muchas veces en función de sucesos puntuales, pero, y en todo caso, atendiendo a las peculiaridades de los distintos flujos de inmigración en cada país y en cada momento histórico⁶⁵.

Sin embargo, algunas medidas políticas son comunes prácticamente en todos los Estados miembros, si bien, en algunos casos, las políticas están en manos de distintas autoridades (nivel federal, regional, municipal), lo que ha sido puesto de relieve por la Comisión como un problema de capacidad de coordinación de las administraciones pública que debe ser reforzado. Y, a nivel de la UE, consolidado mediante una red de puntos de contacto nacionales⁶⁶.

El modelo más generalizado es aquel que parte de “programas de introducción” (integración-inserción) para los recién llegados, cuyo contenido suele ser similar: clases de lengua, cursos de ciudadanía cívica, enseñanza de las tradiciones culturales y de los valores de la sociedad de acogida e incluso orientaciones hacia el mercado laboral.

⁶⁵ Los trabajos son numerosísimos. Recomendamos para este punto los realizados por organismos internacionales de mayor relieve:

- (1) ADVISORY COMMITTEE ON ALIENS AFFAIRS, *From Outline Policy to Civic Integration Act. Legal options for a more compulsory civic integration system*. Internet: www.acvz.com/publicaties/Advies-ACVZ-NR11-2004-ENG.pdf.
- (2) CONSEJO DE EUROPA *Evolution actuelle des migrations internationales en Europe* (Salt, J., dir.), CDMG (2001) 33, (actualizado en 2005).
- (3) EUROPEAN MIGRATION DIALOGUE, *EU and US approaches to the management of immigration. Comparative Perspectives* (Niessen, J., Schibel, Y. y Magoni, R., eds.), May 2003. Internet: www.migpolgroup.com/multiattachments/2506/DocumentName/useucom.pdf.
- (4) OECD—SOPEMI, *Trends in international migration. Continuous Reporting System on Migration, (Part II)*, Annual Report, Paris, 2000.

⁶⁶ COM(2005) 389 final.

Esto es lo que los Estados miembros apoyan en el documento *Manual sobre la Integración de la Unión Europea* pues consideran que,

“Los programas de introducción son una inversión para el futuro que deberían estar dispuestos a hacer tanto el inmigrante como la sociedad. Para el primero representa un punto de partida que le permite adquirir unas competencias indispensables para hacerse autosuficiente, por lo que el esfuerzo merece la pena. Para la sociedad, la rentabilidad de la inversión consiste en que los inmigrantes se convierten en ciudadanos mejor preparados y capaces de contribuir a ella” (Conclusión 1. Cap. I)⁶⁷.

Por ejemplo, en Bélgica hay dos caminos diferentes para la integración de los recién llegados. El primero es un programa de educación cuyo contenido se integra por un curso de aprendizaje del alemán, de orientación social y una guía sobre el mercado laboral que trata de facilitar el camino hacia la integración en el sistema educacional y de empleo. El segundo, consiste en enseñar al extranjero las bases del sistema político del país de acogida. Más o menos lo mismo sucede en los Países Bajos. En ambos casos, este aprendizaje es una condición previa para una participación social total.

En otros países, y esto es de mayor interés, tienen el llamado “contrato de integración” que supone formalizar un compromiso entre el inmigrante y el Estado. A modo de ejemplo, en Dinamarca el contrato se celebra entre el inmigrante y los municipios e incluye una serie de actividades de carácter obligatorio (aprendizaje del lenguaje, cursos de habilidades sociales y laborales, cursos de conocimientos de la historia del país y ciudadanía cívica). En el caso de Dinamarca la duración de los cursos es de tres años y el número de horas semanales es de 37 (en este caso, el gobierno participa con ayudas financieras para los interesados que carezcan de recursos⁶⁸). En Francia, el *Contrat d'accueil et d'integration* (CAI), también formaliza la obligación entre el inmigrante y el Estado consistente en que éste último aporta servicios al recién llegado mientras que quienes acaban de llegar han de completar el curso de integración cuyo contenido es igual al anterior⁶⁹. El contrato tiene una duración anual por lo menos y los primeros resultados tras la implantación del contrato han sido considerados un éxito pues el 90% de los recién

⁶⁷ COMISIÓN EUROPEA, *Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*, noviembre 2004, pp. 30-31 (en lo sucesivo citado como *Handbook on Integration*).

⁶⁸ *Handbook on Integration*, p. 19.

⁶⁹ *Le Contrat et l'integration*, pp. 86-95.

*Un proyecto para encauzar la acción legislativa en la
“Agenda para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea”*

llegados han firmado el contrato y recibido los cursos de orientación cívica. El 35% necesitó llevar a cabo cursos de idiomas.

Pero la relevancia de todos estos cursos radica en su carácter obligatorio: se conciben estos cursos, y la integración, como una obligación de los recién llegados, de tal manera que sin ellos no tendrán acceso a los beneficios sociales del Estado de acogida. Este carácter obligatorio es seguido por la mayoría de los antiguos diez Estados miembros de la Unión Europea.

La mayor parte de los países occidentales han establecido programas de integración que se distinguen tanto por su contenido como por su concepción. La mayoría de estos países han optado por el carácter obligatorio de estos programas, con las correspondientes sanciones para asegurar su seguimiento. Así, en Austria, Países Bajos y Alemania deben seguir un curso de formación obligatoria de 200 a 600 horas que comprende las materias de lengua y civilización. En Dinamarca la obtención del permiso de residencia permanente está condicionado al aprobado de un examen final de lengua, historia y civilización que, en el caso del Reino Unido, se exige también para la obtención de la ciudadanía. En Austria se han previsto sanciones financieras importantes para asegurar el seguimiento de los programas establecidos, de modo que las ayudas sociales o los seguros de desempleo pueden ser suprimidos si el inmigrante deja de asistir asiduamente a los cursos. Algunos países como Québec, en donde los programas de integración no son obligatorios, se ha establecido un seguimiento individualizado adaptando la formación a las necesidades individuales de cada inmigrante⁷⁰.

Como hemos dicho, tanto Alemania como los Países Bajos, Austria, Bélgica, y recientemente Dinamarca, ya aplican estos cursos obligatorios, que tienen que ser completados con éxito antes de que el inmigrante tenga el derecho de residencia y el acceso de modo total a los beneficios sociales. Por supuesto, el inmigrante, obligado a cursar estos programas, que no los lleve a cabo o los complete se verá perjudicado de cara a los permisos de residencia⁷¹. En el caso de los países Bajos Esto prueba que países que han sido modelos de una opción multicultural, tal y como es el caso de los Países Bajos, ha sido sustituido por una doctrina de asimilación del inmigrante⁷².

Estos contratos suelen ir dirigidos a los recién llegados, pero en algunos países, como es el caso alemán, también se dirigen a personas que aún llevando mucho tiempo en el país todavía tienen necesidades de integración, sobre todo lingüística. Y, desde luego, cuando

⁷⁰ *Le Contrat et l'intégration*, p. 83.

⁷¹ *Handbook on Integration*, p. 19.

⁷² *Handbook on Integration*, p. 55.

*Un proyecto para encauzar la acción legislativa en la
“Agenda para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea”*

una persona en esta situación, recibe prestaciones sociales, la participación en estos es obligatoria para poder continuar percibiendo las ayudas. La puesta en práctica conlleva por tanto sanciones por incumplimiento. Estas sanciones varían desde multas hasta la pérdida del derecho de residencia o la expulsión del país. En todo caso, la medida no es tan radical como a primera vista pudiera parecer toda vez que la mayoría de los recién llegados atiende a los cursos obligatorias y pasan las pruebas y test de conocimientos aplicados⁷³.

Por ejemplo, en Austria, cuando el programa de integración no se ha terminado dentro del primer año, el permiso de residencia sólo se renovará por un año más, y si dentro de los 18 primeros meses no se ha completado, la financiación estatal del curso se reduce a un 25% del coste. Y, si a los dos años no se ha terminado el curso, no sólo no se financia el curso, sino que se impone una multa. Finalmente, después de tres años sin haber empezado o cuatro años sin haber completado el programa, el inmigrante puede ser expulsado pues ello sería una prueba de su mínimo deseo de integración⁷⁴.

Pero, incluso en algunos países, como es el caso de Alemania, se va a exigir que el nivel de integración sea comprobado antes de la entrada en el país. Y la falta de ese nivel, medido por el idioma, puede ser causa de rechazo del visado⁷⁵. Condiciones éstas que en otros países se exigen para la adquisición de la nacionalidad por residencia⁷⁶.

Todas estas medidas (contratos de integración, programas de introducción, cursos en varios niveles, evaluación de la preparación, etc.) no tendrían sentido si no se acompañan de una actitud favorable por parte del país de acogida. En efecto, la importancia de esta actitud se pone de manifiesto en la propia UE (*Manual de buenas prácticas*) al recomendar una serie de medidas pues “debe existir un equilibrio entre lo que piden los gobiernos a los recién llegados y la continua disponibilidad y calidad de los programas introductorios”.

⁷³ Sobre el índice de satisfacción véase: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, “Second Annual Report on Migration and Integration”, *cit.*, p. 11.

⁷⁴ *Handbook on Integration*, p. 19.

⁷⁵ *Handbook on Integration*, p. 27.

⁷⁶ Es el caso de España. Art. 22.4 Código civil: “El interesado deberá justificar en el expediente regulado por la legislación del Registro Civil, la buena conducta cívica y el suficiente grado de integración en la sociedad española”.

Desde esta perspectiva, se plantean estrategias que responden a las necesidades y circunstancias especiales de los inmigrantes con la finalidad de aprovechar sus habilidades (es lo que se llama “ciudadanía cívica”). Cabe mencionar entre las estrategias que ofrecen oportunidades de integración las siguientes: (a) apoyo al diálogo Inter- e intra- religioso, pues la religión con frecuencia desempeña un papel decisivo en el proceso de integración que podría potenciarse facilitando el diálogo entre distintas comunidades religiosas de inmigrantes y entre ellas y la sociedad en general⁷⁷; (b) participación en procesos políticos de los inmigrantes, pues la representatividad y la legitimación democrática de las políticas aumentan si los derechos políticos se hacen extensibles a los residentes (apoyo mediante las normas sobre adquisición de la nacionalidad, los derechos electorales locales y las estructuras consultivas)⁷⁸; y, (c) sobre todo, la igualdad y la lucha contra la discriminación social⁷⁹.

4. Límites y dificultades en la adopción de ciertas medidas para la integración.

Existen límites y dificultades en la adopción de determinadas medidas para la integración. Unos derivan de los fundamentos democráticos (los derechos fundamentales) tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros y del consecuente temor a un retroceso de los mismos; y, otros de la situación económica europea.

a) En cuanto a los primeros, hay que señalar que los derechos fundamentales entran muchas veces en contradicción con medidas tales como la actuación contra el terrorismo, detenciones o expulsiones de emigrantes. Por ejemplo, la Corte Constitucional de Alemania ha impedido la detención de un sospechoso pedida por España, aludiendo que era inconstitucional la ley alemana adoptada a la luz de la Directiva relativa al

⁷⁷ Varios Estados miembros han tomado iniciativas al respecto: Irlanda, Austria, Eslovaquia, Finlandia, Italia, Portugal y Países Bajos. En Francia, en 2003, fue creado el Consejo Francés del Culto Musulmán (CFCM) para permitir y favorecer el diálogo con otras religiones y en el Islam. En Alemania existen numerosas iniciativas en esta misma dirección y por ejemplo en el Norte de Rhenania-Westfalia existe un cuerpo de asesores con funciones concretas en el nivel local (Land).

⁷⁸ El derecho al voto en las elecciones locales se ha alcanzado en Luxemburgo.

⁷⁹ Sobre este aspecto, véase el *Libro Verde de la Comisión sobre responsabilidad social de las empresas* (RSE). COM(2001) 366.

reconocimiento mutuo de las órdenes de expulsión⁸⁰. También pensemos en las dificultades que ha tenido el primer ministro británico Sr. Blair para la adopción de determinadas medidas antiterroristas. Lo que es generalizado en todos los países europeos que tienen el mismo concepto de derechos humanos fundamentado en el Convenio Europeo sobre Derechos Humanos⁸¹.

También la libertad religiosa va a entrar en contradicción con otra serie de medidas que se han implantado o intentado implantar en otros países. Piénsese en la controvertida ley francesa sobre la prohibición del velo en las escuelas. Otro factor a tener en cuenta es la desconfianza entre musulmanes y europeos. A estos últimos les da la impresión de que los musulmanes quieren imponer como precio a su integración unas costumbres que consideran de siglos pasados y que han costado mucha sangre en suelo europeo para superarlas —recordemos lo que costó la separación Iglesia-Estado—, mientras que los primeros, como hemos visto antes, se sienten marginados en una sociedad que parece exigirles una renuncia a sus propias tradiciones. Por otra parte, efectivamente, la exigencia por parte de los musulmanes de mezquitas, doctores especiales para las mujeres o que se permita el uso del velo, hace suponer a la sociedad europea que su deseo de integración es nulo.

Desde una perspectiva distinta, también las medidas que la Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar establece han sido cuestionadas por el Parlamento Europeo dando lugar al primer recurso de nulidad de una Directiva ante el Tribunal de Justicia (TJCE). Y es que la Directiva, en su Considerando segundo, establece que

“la Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en particular en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”.

Esta referencia a los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ha suscitado la

⁸⁰ Directiva 2001/40/CE del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países (DO L 149 de 2.6.2001).

⁸¹ Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950. BOE núm. 243, de 10 de octubre de 1979; vigencia para España: 4.10.1979.

cuestión de una posible contradicción con los derechos fundamentales ya que la Directiva, por un lado, permite a los Estados miembros introducir en sus legislaciones nacionales cláusulas que endurezcan las condiciones de ejercicio del derecho a la reagrupación familiar de los residentes no comunitarios y, por otro lado, declara la obligación de proteger a la familia y respetar el derecho a la vida familiar.

Sin embargo, el TJCE en Sentencia de 29 de junio de 2006 (C-540/03) ha declarado que el legislador comunitario “no se ha excedido de los límites impuestos por los derechos fundamentales al permitir a los Estados miembros que tenían o deseaban adoptar una legislación específica, modular ciertos aspectos del derecho a la reagrupación” (parágrafo 102), y por consiguiente que “no puede considerarse que el artículo 8 de la Directiva menoscabe el derecho fundamental del respeto a la vida familiar o a la obligación de tener en cuenta el interés mejor del menor, ni como tal ni por autorizar expresa o tácitamente a los Estados miembros obrar en este sentido” (parágrafo 103).

Además el TJCE ha señalado que “aunque la Directiva reserva a los Estados miembros un margen de apreciación, éste es lo suficientemente amplio para permitirles aplicar las normas de la Directiva en un sentido acorde con las exigencias derivadas de la protección de los derechos fundamentales” (parágrafo 104).

En este contexto, es posible afirmar que el respeto a los derechos fundamentales como parámetro de legalidad que vincula tanto a las instituciones comunitarias como a los Estados miembros, va a cumplir una importante función de garantía en el establecimiento y control de las medidas de integración de los extranjeros puesto que, al formar parte de los principios generales del Derecho, cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia, habrán de respetarse tal y como se garantizan en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros como principio general es del Derecho comunitario (art. 6 TUE).

b) Respecto del segundo, la influencia del declive económico europeo que impide una mejora social en estos colectivos es, desde luego, un factor de peso en las disposiciones a medio y largo plazo para la integración de los inmigrantes. Y es que, la integración en el mercado laboral como base de la real integración de los inmigrantes, puede verse

amenazada por la desaceleración del crecimiento económico de la Unión Europea. Para ello es preciso programas especiales.

Desde esta perspectiva, cada Estado miembro hace frente a tasas de desempleo relativamente más altas entre inmigrantes, especialmente de 2ª y 3ª generación, poniendo en práctica distintas políticas o planes de integración unas de carácter general y otras específicas mediante programas de búsqueda de trabajos concretos. Por ejemplo, en Alemania, desde 2003, se han instaurado vías de inserción dirigidas a abordar el paro juvenil entre inmigrantes; al igual que en Dinamarca con su programa “We Need All Youngsters” (2003-2006) que ayuda a los jóvenes inmigrantes así como a los inmigrantes de segunda generación a completar sus estudios o su entrenamiento profesional lo que les permite obtener un empleo adecuado. En los Países Bajos, el Gobierno, en cooperación con las más importantes organizaciones patronales, ha llegado a un acuerdo con las grandes empresas y sindicatos por el que debe reservarse un número de puestos de trabajo para personas pertenecientes a determinados grupos étnicos. En Francia, desde 1998, se han incrementado los programas de lucha contra la discriminación racial en el mercado laboral. Otras medidas integradoras en esta misma dirección atienden al reconocimiento de la cualificación académica y profesional obtenida fuera de la Unión Europea mediante procedimientos más ágiles (Irlanda), reconocimiento o evaluación-acreditación específica (Finlandia y Países Bajos), informaciones previas para quienes deseen inmigrar o bien volver a sus países de origen (Alemania); o centros regionales de capacitación (Dinamarca).

Un esquema distinto aunque también orientado hacia el mercado laboral es el sistema de cuotas en determinadas actividades de producción (Inglaterra), o por razón de nacionalidad en virtud de acuerdos bilaterales en general con países vecinos o con los que tienen especiales vínculos históricos (Italia, Grecia, Bélgica, España, Francia, Polonia, Lituania, Eslovaquia, República Checa y Hungría); o mediante contingentes anuales en atención a las áreas o sectores de actividad que lo requieran (España, Portugal); o

atendiendo al nivel de cualificación profesional aunque con diferentes modalidades (Austria, República Checa)⁸².

III. LA SITUACIÓN DE ESPAÑA Y LA NECESARIA REORIENTACIÓN DE SU LEGISLACIÓN.

El marco jurídico de los derechos y libertades de los extranjeros en España está configurado por un conjunto de normas jurídicas de fuente internacional, comunitaria, nacional y autonómica, que no es posible exponer aquí en su integridad. En este apartado solamente se señalarán las normas más importantes que inciden en la integración de los extranjeros inmigrantes y se aportará una información básica en cuanto a su contenido.

1. La legislación de extranjería.

La vigente Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, contiene la principal regulación de la extranjería en nuestro ordenamiento jurídico⁸³. Ha sido reformada en tres ocasiones por medio de las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre⁸⁴, 11/2003, de 29 de septiembre⁸⁵, y 14/2003, de 20 de noviembre⁸⁶. Por otra parte, hay que hacer referencia al régimen específico que rige para los ciudadanos comunitarios y a los nacionales de países del Espacio Económico Europeo, establecido en el Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo⁸⁷.

Respecto al contenido de Ley Orgánica, única a la que nos vamos a referir, su regulación afecta a los derechos y libertades de los extranjeros, incluido el derecho a la

⁸² *Informe de Síntesis sobre las políticas nacionales de integración*, Anexo I. COM(2003), *cit.*, pp. 45-46. Y, en especial, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, “Second Annual Report on Migration and Integration”, *cit.*, p. 15.

⁸³ LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm. 10, de 12 de enero de 2000).

⁸⁴ LO 8/2000, de 22 de diciembre (BOE núm. 307, de 23 de diciembre de 2000).

⁸⁵ LO 11/2003, de 29 de septiembre (BOE núm. 307, de 23 de diciembre de 2000).

⁸⁶ LO 14/2003, de 20 de noviembre (BOE núm. 279, de 21 de noviembre de 2003).

⁸⁷ RD 178/2003, de 14 de febrero (BOE núm. 46, de 22 de febrero de 2003).

reagrupación familiar y las garantías jurídicas; los requisitos para la entrada en territorio español y para la salida del mismo; las autorizaciones de estancia, residencia temporal, incluida la residencia por motivo de arraigo, razones humanitarias u otras circunstancias excepcionales, y la residencia permanente; los regímenes específicos de estudiantes, apátridas, indocumentados, refugiados y menores no acompañados; las autorizaciones para trabajar y el contingente anual de trabajadores extranjeros; las infracciones en materia de extranjería y su régimen sancionador; y la coordinación de los poderes públicos cuyos apartados regulan las oficinas de extranjería, el Consejo Superior de Política de Inmigración, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, además de establecer previsiones respecto de la observación permanente del fenómeno inmigratorio, la actuación de la Inspección de Trabajo destinada a comprobar el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación de los trabajadores extranjeros y el apoyo de los poderes públicos a las asociaciones de inmigrantes y organizaciones de apoyo a la inmigración.

La regulación de la Ley Orgánica se desarrolla a su vez a través de diversas normas reglamentarias. La principal de ellas es el Reglamento de la Ley, aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre⁸⁸. Lo más relevantes para las políticas de integración en esta regulación es un doble presupuesto: que la inmigración se haya realizado cumpliendo con todos los requisitos legalmente establecidos y que buena parte de la inmigración tiene carácter laboral, por lo que “responde a la existencia de puestos de trabajo vacantes en España”. Desde esta perspectiva, el Reglamento introduce un catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, flexibiliza el contingente anual de trabajadores extranjeros, potencia la figura del visado para búsqueda de empleo y establece una base de datos compartida entre los distintos Ministerios implicados en el otorgamiento de los visados y las autorizaciones de residencia y trabajo (Asuntos Exteriores y Cooperación; Interior; Trabajo y Asuntos Sociales).

En cuanto a la lucha contra la contratación irregular en la economía sumergida, el Reglamento prevé dos herramientas o figuras, de carácter integrador, aunque de eficacia muy limitada: la figura de la “autorización de residencia por colaboración con autoridad

⁸⁸ RD 2393/2004, de 30 de diciembre (BOE núm. 6, de 7 de enero de 2005).

*Un proyecto para encauzar la acción legislativa en la
“Agenda para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea”*

administrativa”, pensada especialmente para proteger a aquellos trabajadores inmigrantes que colaboren con la Inspección de Trabajo y el llamado “arraigo laboral”, conforme al cual un trabajador que lleva al menos dos años en España, de los cuales ha tenido relaciones laborales probadas mediante sentencia, resolución o acta de la Inspección de Trabajo durante al menos un año, puede también acceder a una autorización de residencia. Cuestión distinta es la figura del llamado “arraigo social” que prevé que un inmigrante que lleve tres años en España pueda acceder a una autorización de residencia y trabajo, siempre y cuando pueda presentar un contrato de trabajo; carezca de antecedentes penales; y acredite su arraigo mediante sus vínculos con familiares directos o mediante un informe social elaborado por el Ayuntamiento en el que esté empadronado.

Muchos de los órganos establecidos por la Ley Orgánica para coordinar las políticas de inmigración e integración han sido también objeto de un desarrollo específico. Así, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes se regula por Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, el Observatorio Permanente de la Inmigración se regula por Real Decreto 345/2001, de 4 de abril, y el Consejo Superior de Política de Inmigración por Real Decreto 344/2001, de 4 de abril, modificado por Real Decreto 507/2002, de 10 de junio. Por su parte, la Comisión Interministerial de Extranjería se rige por el Real Decreto 1946/2000, de 1 de diciembre. El cuadro institucional se completa con la Comisión Laboral Tripartita, creada en virtud de la disposición adicional decimoquinta del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 como órgano colegiado del que forman parte las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de carácter estatal. Estos cinco órganos colegiados están adscritos al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

Una mención aparte requiere el asilo y la protección internacional, puesto que se rigen por una normativa específica, y sólo subsidiariamente por la normativa general de extranjería. La Constitución Española establece en su artículo 13.4 que “la ley establecerá los términos en los que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España.” En aplicación de este mandato constitucional, se aprobó la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, que fue modificada en algunos aspectos mediante la Ley 9/1994, de 19 de mayo. También ella cuenta con un Reglamento de desarrollo específico, aprobado por Real

Decreto 203/1995, de 10 de febrero, y modificado en algunos aspectos por los Reales Decretos 864/2001, de 20 de julio, y 2393/2004, de 30 de diciembre. Un aspecto específico de esta regulación es la garantía de la cobertura de las necesidades básicas de los solicitantes de asilo, prescrita por la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero, sobre condiciones mínimas de acogida para los solicitantes de asilo, y que ha sido ya transpuesta a nuestro derecho interno por el citado Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.

En cuanto al estatuto jurídico de los apátridas, les es aplicable la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 1954, a la que España se adhirió en 1997. Como consecuencia de esta adhesión, se aprobó por Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida.

Otra regulación específica es la referente a las personas desplazadas como consecuencia de conflictos bélicos internos o internacionales. En esta materia, el Consejo de la Unión Europea adoptó la Directiva 2001/55/CE, de 20 de julio, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, y España transpuso esta Directiva a su derecho interno mediante el Real Decreto 1353/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.

En relación a la política de integración llevada a cabo por España, básicamente se encuentra recogida en el *Programa Global de Inmigración (2000-2004)*, en el que se definen algunos ámbitos claves para mejorar la integración. Por ejemplo, garantía del pleno ejercicio de sus derechos (atención médica, acceso al sistema escolar, reunificación familiar, libertad religiosa), acceso al mercado laboral, medidas de alojamiento temporal para los que llegan en situación irregular y mejora de la estructura nacional para hacer frente a los problemas de integración y que consisten, básicamente, en el establecimiento de mecanismos para incrementar el diálogo entre entes públicos nacionales, locales y regionales, ONG y sociedad civil.

2. El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI).

El *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración*⁸⁹ (PECI), aún en fase de borrador, se ha elaborado con una filosofía política que se inspira en los PCB y se concreta en seis premisas y tres principios políticos. A su vez, estas premisas y principios se centran en diez grandes objetivos de carácter general y en una serie de objetivos o medidas más concretas, centradas en los sectores específicos o áreas de intervención en las que el Plan subdivide las políticas públicas de integración.

Brevemente enunciaremos a continuación las premisas, los principios y los objetivos del PECI, sin profundizar en los protocolos para su desarrollo y control. Ahora bien, conviene anticipar que dentro de estos objetivos y áreas de intervención el Plan no se refiere a medidas normativas o reformas legislativas concretas, tal y como se han realizado o se están realizando en Francia o en los Países Bajos.

La estrategia de España, al menos por lo que se desprende del Plan Estratégico, es ordenar un marco para la cooperación entre las administraciones públicas involucradas (nivel estatal, autonómico y local) presidido por el principio de que la integración de los inmigrantes ha de ser uno de los objetivos que persigan las políticas públicas en materias como educación, sanidad, vivienda o servicios sociales y que habrá de incorporarse expresamente en planes nacionales (como los orientados a favorecer la situación del empleo o de la inclusión social o el futuro plan de sensibilización y prevención contra la violencia de género).

Desde esta perspectiva, resulta preciso aclarar que las propuestas que más adelante expondremos sólo tendrían cabida en el marco del Plan como acciones de políticas públicas pero no como normas de obligado cumplimiento, lo que resta eficacia compulsoria a las medidas de integración que la normativa comunitaria permite que los Estados miembros adopten guardando, por supuesto, el margen de maniobra que el respeto a los derechos fundamentales exige.

Las seis premisas a partir de las cuales se ha confeccionado el Plan Estratégico son las

⁸⁹ Borrador del *Plan estratégico de ciudadanía e integración* (PECI) de 21.6.2006 (periodo 2006-2009). Internet: <http://www.mtas.es/migraciones/Integracion/PlanEstrategico/Docs/PECI.pdf>. (en lo sucesivo citado como PECI).

siguientes⁹⁰:

1. La concepción de la integración como un proceso de adaptación mutua (proceso *bidireccional*).
2. La adopción de un enfoque global, tanto por lo que respecta a las políticas de inmigración como a las de integración de la población inmigrada.
3. La responsabilidad compartida del proceso de integración y de gestión de la misma por las distintas administraciones, los actores sociales, incluyendo a la población inmigrada y el conjunto de la sociedad.
4. La concepción del Plan como un marco de colaboración que dinamice políticas, aglutine iniciativas y dote de coherencia a las actuaciones tanto del sector público como de la sociedad civil.
5. La orientación de las actuaciones públicas y de las políticas de integración a promover y garantizar el acceso normalizado de la población inmigrada a los servicios públicos y privados de carácter general.
6. La incorporación transversal de las cuestiones relativas a la integración de la población inmigrada a todas las políticas públicas relevantes a este efecto.

En relación a los tres principios políticos que orientan el conjunto del Plan Estratégico, en primer lugar figura el principio de igualdad y no discriminación (entendido como equiparación de derechos y obligaciones de la población inmigrante y autóctona dentro del marco de los valores constitucionales básicos). En segundo lugar, el principio de ciudadanía (definida como el reconocimiento de la plena participación cívica, social, económica, cultural y política de los inmigrantes). Y, finalmente, el principio de *interculturalidad* (concebido como un mecanismo de interacción entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural)⁹¹.

Finalmente, el Plan Estratégico persigue establecer las bases para que, por su parte, los inmigrantes busquen su integración, respetando los valores de la Unión Europea y adoptando una actitud positiva respecto al conocimiento de las lenguas, las leyes y las

⁹⁰ PECEI, pp. 115-119.

⁹¹ PECEI, pp. 120-122.

normas sociales de su nuevo país. Para ello ha fijado diez objetivos generales⁹², dentro de los que cabe mencionar: el fomento entre los inmigrantes del conocimiento de los valores comunes de la Unión Europea, de los derechos y las obligaciones de los residentes en España, de las lenguas oficiales en los diversos territorios del Estado y de las normas sociales de convivencia de la sociedad española; la lucha contra las diversas manifestaciones de la discriminación (el racismo y la xenofobia en todos los campos de la vida social, tanto en el ámbito público como en el privado); la incorporación de la perspectiva de género tanto en lo relativo a la elaboración de políticas de integración, como a su aplicación; el fomentar políticas y experiencias de codesarrollo con los países de origen de la inmigración; la ayuda y fomento de la comprensión por parte de la sociedad española del fenómeno migratorio; y, el impulso de políticas públicas y medidas, por parte de las distintas Administraciones Públicas y de la sociedad civil, que fomenten la integración de los inmigrantes y la cooperación en este campo.

IV. ALGUNAS PROPUESTAS FINALES A MODO DE CONCLUSIÓN.

Las medidas legislativas que, en nuestra opinión, han de reorientar la legislación española para cumplir los objetivos de la *Agenda para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea* se refieren a cuatro aspectos básicos: empleo, educación, servicios sanitarios y ciudadanía cívica. También son medidas básicas el control de las entradas y de la renovación de los permisos de residencia sin el cual el fomento de la integración de los inmigrantes, en la práctica, será imposible.

Desde esta perspectiva, nos vamos a centrar en las materias de integración comprendidas en las dos Directivas comunitarias anteriormente analizadas y en otras medidas o acciones sociales de mayor alcance.

En relación a la Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar, un problema latente es la integración de las familias de estatuto poligámico reagrupadas. En relación con la elección del cónyuge, países como Francia han determinado que necesariamente el cónyuge reagrupado deberá ser la primera esposa. En Alemania, la jurisprudencia ha

⁹² PECCI, pp. 123-124.

establecido que el beneficio de la reagrupación no alcanza a la segunda esposa, pues sólo puede aplicarse al cónyuge legítimo según el Derecho alemán, pero no a la segunda esposa aunque sea legítima según la conexión religiosa del Derecho islámico. El Reino Unido admite la reagrupación familiar sólo de la primera de las esposas, si el matrimonio poligámico se concertó una vez que el marido hubiera adquirido el estatuto de residente en el territorio (Inglaterra, Gales y Escocia).

En el Derecho español, la segunda frase del artículo 17.1 a) de la Ley de Extranjería dispone que “en ningún caso podrá reagruparse más de un cónyuge, aunque la ley personal del extranjero admita esta modalidad matrimonial”. Al no señalar la Ley cuál de las esposas puede ser reagrupada, cabría preguntarse, como cuestión de orden público, si la autorización al marido (reagrupante) a realizar la elección vulnera el principio de la igualdad de sexos en el matrimonio. Y es que, en principio, difícilmente podrá la mujer oponerse a la elección hecha por el reagrupante, siendo lo más probable que en la toma de la decisión influya decisivamente la familia del esposo.

Ciertamente el modelo europeo de familia se impone frente al matrimonio poligámico, pero ello no impedirá la inmigración irregular de cualquier otro cónyuge, ni la aplicación de las normas del sistema de Derecho internacional privado a los segundos matrimonios poligámicos para reconocer su validez a otros efectos, distintos de los que operan en el ámbito del Derecho de extranjería.

Cabría pensar, entonces, si, al igual que sucede en materia de nacionalidad, el no abandono de la poligamia puede entenderse como un elemento indicador de la ausencia de voluntad de integración en materia de reagrupación familiar. La Ley de extranjería no lo ha entendido así al permitir la reagrupación del segundo cónyuge, aunque este matrimonio haya sido celebrado por el reagrupante con posterioridad a su instalación en el territorio español. Bastará, en principio, la prueba de la existencia del matrimonio mediante las actas del registro o, en su defecto, por cualquier otro medio probatorio admitido en Derecho español y, en todo caso, superar el control consular en el expediente previo.

Una solución superadora podría establecerse siguiendo el criterio según el cual, si el reagrupante hubiera celebrado las segundas nupcias después de adquirir la residencia en

España, un segundo matrimonio no debería surtir efectos en el plano de la reagrupación familiar, lo que significaría imponer una solución más acorde con la concepción monogámica del matrimonio.

Por otra parte, y en relación con la renovación de los permisos de residencia de los cónyuges habría de precisarse en la normativa interna que la separación de hecho o la falta de convivencia común es causa de pérdida del estatuto de familiar reagrupado, siempre y que no obedezca a algunas de las causas que la propia norma de extranjería admite como excepciones (art. 16.3 de la Ley de extranjería y art. 41.2 del Reglamento).

Respecto de la edad de los hijos, la Directiva permite establecer criterios respecto de los hijos mayores de 12 años que lleguen solos (art. 4.1. in fine). En nuestra opinión, esta medida tiene más sentido aplicada *ad intra*, mediante el reforzamiento en España de cursos de integración que podrán establecerse en el marco de los objetivos del Plan Estratégico y acompañadas de un control del aprovechamiento de los mismos a la hora de renovar el permiso de residencia del reagrupante, toda vez que el reagrupado es menor de edad y depende del permiso de su ascendiente.

En el supuesto de niños mayores de 15 años, dado que la Directiva permite a los Estados Miembros limitar la reagrupación familiar de éstos pero obliga a admitirlos otorgándoles otro tipo de autorización de residencia (distinta de la autorización por reagrupación familiar), sería deseable establecer como obligatorio una serie de cursos o medidas de integración para que la incorporación de estos jóvenes al mundo laboral, ya próxima, lo sea en las mejores condiciones.

En relación con las materias comprendidas en la Directiva sobre en el estatuto de residencia de larga duración, el problema más agudo es sencillamente la ausencia en la legislación interna española de medidas de integración cuando se trata de residentes que han obtenido el estatuto en otro Estado miembro y desean venir a España. La exigencia de un periodo de tiempo de residencia en nuestro país para acceder a algunos beneficios en igualdad de condiciones que los nacionales o residentes de larga duración con estatuto-CE (España,; la existencia de empleos o actividades reservados a nacionales o ciudadanos de la UE o residentes de larga duración con estatuto-CE (España) y, finalmente, la acreditación

de un determinado nivel lingüístico (e incluso del inglés como lengua franca), serían medidas que el legislador español podría introducir y que la Directiva permite a los Estados miembros incorporar a sus legislaciones nacionales.

Por otra parte, habría de resolverse el problema que en el futuro se puede plantear en relación a las devoluciones (a España) por pérdida del estatuto-CE. En este caso, habrá de distinguirse según se trate de un residente de larga duración que perdió su estatuto-CE previamente otorgado por España por traslado de su residencia a otro Estado miembro y es expulsado de dicho Estado, de aquellos otros en que la pérdida obedezca a una ausencia prolongada del país. En el primer supuesto, deberían establecerse medidas de integración para la admisión (más bien readmisión) de estas personas. En el segundo caso, por el contrario, debería establecerse un procedimiento simplificado de recuperación del estatuto-CE teniendo en cuenta el tiempo de residencia en España y su integración social y familiar en nuestro país.

En relación a otro tipo de medidas o acciones de aplicación general, es decir, con independencia de cuál haya sido el modo de acceso legal al territorio (familiar o laboral), pueden distinguirse dos flancos de acción: las acciones formativas para extranjeros y la sensibilización social.

En cuanto a las primeras, sería necesario que se realizara un mayor número de acciones formativas para que el inmigrante adquiriera las competencias y la cualificación profesional necesaria para su incorporación a un puesto de trabajo, siguiendo los ejemplos de otros Estados miembros según se ha expuesto anteriormente. Ello se lograría mediante la puesta en marcha de un mayor número de cursos de formación y capacitación profesional dedicados a la población inmigrante y refugiada con la posibilidad, además, de que todas las personas empadronadas, sin más requerimiento de documentación, pudieran acceder a ellos. En este sentido, un programa de integración tomando como ejemplo el contrato de integración francés tanto en la recepción de los primeros inmigrantes como en la renovación de los permisos de residencia como condición previa para la adquisición del estatuto de residencia permanente, debería ser adoptado por las autoridades españolas tanto a nivel nacional como local.

*Un proyecto para encauzar la acción legislativa en la
“Agenda para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea”*

Es también necesario pensar en el ofrecimiento de “becas salario para la formación” que cubran las necesidades básicas para poder realizar cursos de capacitación profesional así como la puesta en marcha de planes de empleo especializados para inmigrantes y refugiados. Ello se lograría mejor si sensibiliza a los agentes económicos y sociales que actúan en el mercado de trabajo tanto en las políticas de igualdad de género en las contrataciones cuanto en la lucha contra la discriminación en el empleo.

En relación a las segundas, no es posible negar la percepción en la sociedad de acogida de que las personas de origen extranjero (los inmigrantes económicos) “se están apropiando” de los servicios y recursos sociales de los nacionales (educación, salud, servicios sociales, las prestaciones, becas de comedor, guarderías, viviendas protegidas, etc.). Esta percepción genera un gran rechazo social.

La sociedad española no considera que los extranjeros quitan puestos de trabajo a los nacionales, sino más bien que vienen a beneficiarse de los recursos sociales de la población autóctona. Se ha extendido la creencia de que los extranjeros, por el mero hecho de serlo, tienen una consideración prioritaria frente a los nacionales. Ha de hacerse hincapié, por ello, tanto en que no es la condición de extranjero la que les da acceso a estos servicios, sino la condición de ser población en situación de vulnerabilidad social y económica. Este es un dato básico en las políticas de integración que debería tener muy en cuenta el Plan Estratégico. Para evitar que se generen estas situaciones es necesario sensibilizar a la sociedad de acogida y romper esos prejuicios que no tienen una fundamentación real.

Pero tenemos que ser conscientes de que a pesar de la importante incorporación de los inmigrantes al mundo laboral, muchas personas precisan de apoyos adicionales para su proceso de integración. Los grupos más vulnerables son los menores y las mujeres.

En cuanto a los menores existe una alta tasa de abandono escolar tras la edad de educación obligatoria, así como fracaso escolar; problemas derivados en parte por la presencia de niños solos en casa durante muchas horas mientras los padres trabajan. Respecto de ellos, debería prestarse especial atención y apoyo a los cursos de integración con carácter obligatorio con incidencia en la renovación de los permisos de residencia y en el acceso a los servicios sociales.

Pero uno de los problemas más preocupantes es la imposibilidad de obtener títulos oficiales para los jóvenes que carecen de documentación y se encuentran en formación profesional o bachillerato. A través de la legislación estatal se deja la puerta abierta a las Comunidades para que regulen el acceso de los menores de edad, que carezcan de residencia legal, para que puedan acceder a los niveles de enseñanza postobligatoria no universitaria y enseñanzas especiales. Algunas Comunidades cierran cualquier posibilidad de permitir que un menor, de entre 16 y 18 años, pueda continuar su proceso formativo si se encuentra sin permiso de residencia. En aquellos casos en que el menor se encuentra escolarizado por error o tras la pérdida de su residencia, tampoco se permite el acceso al título de estudios mientras se encuentre en situación irregular.

Respecto a las mujeres inmigrante, la discriminación que sufren se proyecta en un triple plano: su condición de mujer, su condición de inmigrante y su situación socioeconómica. El incremento numérico de mujeres llegadas de países islámicos y su inserción en el mercado de trabajo está provocando cambios de los roles sociales y familiares, que en muchos casos provoca disgregación en el núcleo familiar y hasta violencia de género, puesto que el cambio de la posición de la mujer es rápido y no siempre bien asumido por la pareja. Es necesario, pues, proteger a las mujeres de origen extranjero que se encuentren en situación de vulnerabilidad, urgencia o exclusión y ello con independencia de su situación legal.

Centrándonos en las mujeres de estatuto musulmán, podría tomarse la experiencia francesa y holandesa del contrato de integración apoyado por acciones de información sobre sus derechos fundamentales. En este sentido, el contenido de los cursos de formación debería versar, entre otros, sobre los matrimonios forzados, las mutilaciones genitales, el aprendizaje del idioma y sus derechos fundamentales y civiles (en especial el principio de igualdad). Hacer de las mujeres inmigrantes musulmanas las destinatarias privilegiadas de las medidas de integración, tal y como se lleva a cabo en Francia, Bélgica e Italia, significaría una garantía para la integración de las segundas y terceras generaciones y ahuyentaría junto con las otras medidas puntuales, el riesgo del integrismo.

*Un proyecto para encauzar la acción legislativa en la
“Agenda para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea”*

Finalmente, sería conveniente potenciar o estimular el retorno al país de origen mediante dos tipos de acciones: de una parte, para luchar contra la inmigración ilegal sería preciso crear sistemas eficaces de repatriación; y de otro lado, para favorecer la emigración legal y de trabajo hacia los países de origen, habría de potenciar otros modos de integración en pro del retorno. Por ejemplo, el apoyo técnico y económico a los trabajadores inmigrantes que tengan un proyecto de creación de empresas en su país de origen o un proyecto de cooperación en sectores económicos generadores de empleo (agricultura, turismo, pesca, etc.) mediante microcréditos y, en paralelo, simplificar o flexibilizar la posibilidad de regresar en su caso a España garantizando la obtención de la residencia en España en atención al tiempo previo vivido en nuestro país. En todo caso, a pesar de que estas acciones se llevaran a cabo y con éxito es una realidad que la integración es un proceso largo y difícil, sobre todo si se repiten los atentados terroristas.

Si las consideraciones anteriores contribuyen a este empeño entenderemos que el esfuerzo ha servido para mucho, pues reconocer que una situación ha de ser mejorada constituye el primer paso, aunque no sea suficiente ni el único, para comenzar a cambiarla.

Madrid, 30 de septiembre de 2006.

Ana Paloma Abarca Junco
Catedrática de Derecho internacional privado (UNED)

Marina Vargas Gómez-Urrutia
Profesor Colaborador de Derecho internacional privado (UNED)