

Ana Sales Ten

# Inmigración, integración cívica y obligación en la Unión Europea

## El contrato de integración

Estudios y Documentos

29





# **Inmigración, integración cívica y obligación en la Unión Europea**

El contrato de integración

Ana Sales Ten

**UNIVERSITAT DE VALÈNCIA**

Colección: Desarrollo Territorial  
Serie Estudios y Documentos, 29

Director: Joan Romero

Este trabajo ha recibido el “Premi d’iniciació a la investigació Josep Maria Bernabé” de 2019. Concedido por: la Universitat de València, la Universitat Jaume I, i l’Ajuntament de Petrer.

Este libro se ha elaborado en el marco del proyecto “Sostenibilidad social, conectividad global y economía creativa como estrategias de desarrollo en el Área metropolitana de Valencia” (CSO2016-74888-C4-1-R), financiado por la Agencia dentro del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, convocatoria de 2016.



Esta publicación no puede ser reproducida, ni total ni parcialmente, ni registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, ya sea fotomecánico, fotoquímico, electrónico, por fotocopia o por cualquier otro, sin el permiso previo de la editorial. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© Del texto: Ana Sales Ten, 2020

© De esta edición: Universitat de València, 2020

Diseño de la cubierta: Celso hernández de la Figuera

ISBN: 978-84-9133-282-4

Edición digital

*A ti, que un día pasaste por mi vida para hacerme  
entender el sentido de lo hechos, pues solo con  
sentirte pude comprender que la sonrisa es la mejor  
arma para volver a conquistar la vida.*



# ÍNDICE

|                                                                                                          |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN .....                                                                           | 11 |
| CAPÍTULO 2. EL MANDATO DE LA INTEGRACIÓN CÍVICA .....                                                    | 25 |
| 1. Introducción .....                                                                                    | 25 |
| 2. El reflejo de la inmigración en los tratados de la Unión .....                                        | 28 |
| 3. Los programas de trabajo para una política común .....                                                | 33 |
| 3.1. El Periodo del programa de Tampere (1999-2004); trazando el camino .....                            | 33 |
| 3.2. Los principios básicos comunes sobre integración .....                                              | 40 |
| 3.3. El periodo del programa de La Haya (2005-2009); el desarrollo de un marco común .....               | 43 |
| 3.4. El Periodo del programa de Estocolmo (2010-2015); el pasado reciente<br>y el futuro inmediato ..... | 47 |
| 4. Recapitulación .....                                                                                  | 54 |
| CAPÍTULO 3. EL PARADIGMA DE LA OBLIGACIÓN DE INTEGRARSE .....                                            | 59 |
| 1. Introducción .....                                                                                    | 59 |
| 2. Los Países Bajos .....                                                                                | 61 |
| 2.1. Los visados de establecimiento y el examen de integración cívica en el extranjero .....             | 63 |
| 2.2. El procedimiento de integración cívica y el acceso a la residencia .....                            | 65 |
| 2.3. Las condiciones para la naturalización .....                                                        | 67 |
| 3. La República Francesa .....                                                                           | 68 |
| 3.1. La obtención de un visado .....                                                                     | 70 |
| 3.2. La residencia y el contrato de acogida e integración (CAI) .....                                    | 71 |
| 3.3. Las condiciones para la naturalización .....                                                        | 73 |
| 4. El Reino Unido .....                                                                                  | 74 |
| 4.1. Los requisitos para el visado y la estancia temporal .....                                          | 76 |
| 4.2. Permiso de residencia permanente (Settelmen) .....                                                  | 78 |
| 4.3. Las condiciones para la naturalización .....                                                        | 79 |
| 4.4. Test de vida en el Reino Unido (Life in the UK test) .....                                          | 80 |

|                                                                                    |         |
|------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| 5. La República Federal de Alemania .....                                          | 81      |
| 5.1. La regulación del conocimiento del idioma como requisito para el visado ..... | 82      |
| 5.2. La ley de residencia y los cursos de integración .....                        | 83      |
| 5.3. Las condiciones para la naturalización .....                                  | 86      |
| 6. La República de Austria .....                                                   | 88      |
| 6.1. La regulación de la admisión y la residencia .....                            | 88      |
| 6.2. El plan nacional de acción y el acuerdo de integración .....                  | 91      |
| 6.3. Las condiciones para la naturalización .....                                  | 93      |
| 7. El Reino de Bélgica .....                                                       | 95      |
| 7.1. El programa de integración cívica .....                                       | 97      |
| 7.2. El sistema de visados .....                                                   | 99      |
| 7.3. La residencia por trabajo .....                                               | 100     |
| 7.4. Las condiciones para la naturalización .....                                  | 100     |
| 8. El Reino de Dinamarca .....                                                     | 101     |
| 8.1. Las políticas de acceso y establecimiento .....                               | 101     |
| 8.2. El derecho a disponer de un permiso de residencia permanente .....            | 105     |
| 8.3. Las condiciones para la naturalización .....                                  | 106     |
| 9. El Reino de Suecia .....                                                        | 108     |
| 9.1. La política de visados .....                                                  | 108     |
| 9.2. Las medidas de establecimiento .....                                          | 109     |
| 9.3. La política de integración .....                                              | 110     |
| 9.4. El estatuto de residente de larga duración .....                              | 112     |
| 9.5. Las condiciones para la naturalización .....                                  | 113     |
| 10. La Confederación Suiza .....                                                   | 114     |
| 10.1. La solicitud de visado de entrada .....                                      | 115     |
| 10.2. Las posibilidades de la residencia .....                                     | 115     |
| 10.3. La política de integración .....                                             | 117     |
| 10.4. Las condiciones para la naturalización .....                                 | 118     |
| 11. Recapitulación .....                                                           | 119     |
| <br>CAPÍTULO 4. LA SINGULARIDAD DEL MODELO ESPAÑOL .....                           | <br>127 |
| 1. Introducción .....                                                              | 127     |
| 2. El marco legislativo .....                                                      | 128     |
| 2.1. Antecedentes históricos .....                                                 | 128     |
| 2.2. De la Ley 4/2000 a la Ley 10/2011 .....                                       | 130     |

|                                                                                                     |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.2.1. La entrada y la residencia .....                                                             | 133 |
| 2.2.2. La política migratoria en el marco normativo .....                                           | 134 |
| 2.3. La generosidad de España .....                                                                 | 136 |
| 2.3.1. La figura del arraigo .....                                                                  | 137 |
| 2.3.2. Los informes de esfuerzo de integración .....                                                | 138 |
| 2.4. El giro en la concesión de la nacionalidad por residencia .....                                | 140 |
| 3. El arquetipo de participación e integración .....                                                | 143 |
| 3.1. Los instrumentos de cooperación y coordinación .....                                           | 144 |
| 3.2. Plan estratégico de ciudadanía e integración .....                                             | 146 |
| 4. Enfoques territoriales en el tratamiento de la integración .....                                 | 148 |
| 4.1. El compromiso de integración en la Comunidad Valenciana .....                                  | 150 |
| 4.2. El contexto del programa “conoce tus leyes” en la Comunidad de Madrid .....                    | 155 |
| 4.3. La ley de acogida de Cataluña .....                                                            | 159 |
| 4.4. La regulación de los informes de esfuerzo de integración en Andalucía .....                    | 166 |
| 4.5. La Ley de integración de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León .....               | 169 |
| 5. Recapitulación .....                                                                             | 174 |
| <br>CAPÍTULO 5. LA OPINIÓN DE LOS ACTORES EN ESPAÑA .....                                           | 179 |
| 1. Introducción .....                                                                               | 179 |
| 2. Reflexiones previas sobre la figura del contrato de integración .....                            | 181 |
| 2.1. La contextualización del contrato en Europa .....                                              | 181 |
| 2.2. La tímida experiencia en España .....                                                          | 184 |
| 2.2.1. Las formulas alternativas .....                                                              | 186 |
| 2.2.2. La relación con los intereses políticos .....                                                | 187 |
| 2.3. Las delimitaciones del término .....                                                           | 188 |
| 2.3.1. Las desavenencias con el carácter jurídico .....                                             | 188 |
| 2.4. La frontera con la naturalización .....                                                        | 190 |
| 3. Estableciendo límites: ¿a favor o en contra del contrato de integración? .....                   | 191 |
| 3.1. Argumento a favor .....                                                                        | 191 |
| 3.2. Argumento opuesto .....                                                                        | 196 |
| 4. La influencia del contrato de integración en la construcción del ideario de la inmigración ..... | 200 |
| 4.1. Los riesgos del discurso .....                                                                 | 200 |
| 4.2. Atendiendo el mensaje de las personas de origen inmigrante .....                               | 203 |
| 5. ¿Hacia dónde quieren ir los actores en España? .....                                             | 206 |
| 5.1. Salvando distancias entre interpretaciones equidistantes .....                                 | 206 |

|                                                                                |         |
|--------------------------------------------------------------------------------|---------|
| 5.1.1. Aspectos a considerar sobre la integración .....                        | 206     |
| 5.1.2. La incondicionalidad de la ciudadanía y el acceso a los derechos .....  | 208     |
| 5.2. Reconocer lo que ya tenemos .....                                         | 209     |
| 5.3. El beneplácito de algunos aspectos .....                                  | 212     |
| 5.3.1. El contenido formativo .....                                            | 212     |
| 5.3.2. El momento de la aplicación .....                                       | 213     |
| 5.4. Responsabilidad institucional y homogeneidad territorial .....            | 215     |
| 6. Recapitulación .....                                                        | 217     |
| <br>Capítulo 6. Conclusiones .....                                             | <br>221 |
| <br>Bibliografía .....                                                         | <br>233 |
| <br>Anexo I. Los instrumentos de los países del paradigma .....                | <br>249 |
| Anexo II. Los instrumentos para la nacionalidad por residencia en España ..... | 281     |
| Anexo III. Los autores del discurso en España .....                            | 287     |

# CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

En este trabajo se investiga una modificación que en diferentes países de la Unión Europea está teniendo lugar en la concepción y diseño de sus políticas de inmigración: la emergencia de los contratos de integración que, firmados entre el interesado y la administración pública, comprometen a ambas partes a trabajar en pro de la integración cívica del primero. Estos contratos crean ya una obligación pura, ya una obligación condicional, según casos. Nos interesan, pues, dos tipos de contratos. Mientras que el primer tipo de contrato (el que instituye una obligación pura) es la manifestación solemne de un buen y útil propósito, el segundo instituye una obligación (para el interesado) que convierte la integración cívica en una condición para la adquisición de un derecho o la creación de una relación jurídica. Cuando esto sucede, nos encontramos con que el contrato de integración ha dado un salto cualitativo: la integración ha dejado de apuntar a una meta deseable y se ha convertido en un requisito. Este segundo contrato de integración puede tener exactamente la misma forma que el primero, pero posee una naturaleza diferente, como diferentes son su lógica y sus efectos.

Esta modificación (los dos contratos de integración) sucede en el tiempo a una primera novedad, que es la que hizo que los Estados, además de preocuparse por la buena gestión del hecho migratorio (entradas y salidas, conductos y contingentes), pasaran también a hacerlo por la integración cívica de los inmigrantes que recibían. Este primer “impulso”, que nació como directriz o recomendación en diferentes organismos y foros internacionales, fue asumido de pleno por la Unión Europea y sigue operando en la actualidad en el seno de sus Estados miembros, convertido en la doctrina oficial y en la fuente de inspiración de las leyes nacionales, las políticas públicas y los quehaceres profesionales de todos aquellos que están en contacto con las personas inmigrantes. Nada hubo en los primeros documentos de la Unión Europea que señalara en el sentido aquí apuntado, salvo quizá alguna indicación y apunte.

Esta primera novedad (novedad, por más que nos alejen de ella algunos años) será referida en este texto como “el mandato de la integración cívica”, el mandato que los Estados miembros de la Unión Europea recibieron de esta para que pusieran en marcha políticas activas de integración cívica de los inmigrantes; que se iniciaba con el Dictamen del Comité económico y social sobre *la inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada* de 2002. No se tome la palabra “mandato” en sentido estricto, pues nada hay de estrictamente imperativo en este movimiento.

Detrás de este mandato hay una revisión de un supuesto, de algo que se daba por bueno y que se suponía cierto sin mucha consideración o examen, tal vez porque hubiera funcionado de este modo

en tiempos anteriores o en otros ámbitos no europeos. Este supuesto o prejuicio es el de que la integración cívica se produce natural y necesariamente, en plazos diferentes y con intensidades y modalidades varias (según los sujetos o su lugar de procedencia), y que esto era así como resultado espontáneo de la vida prolongada en las sociedades de acogida, la experiencia de la convivencia y del afrontamiento y resolución de conflictos y perplejidades de todo tipo, la educación práctica, informal pero efectiva, que resulta de la participación en la vida económica y en la esfera pública, la influencia de los medios de comunicación, la contaminación cultural, los matrimonios mixtos, la realidad inescapable de unas segundas y terceras generaciones, de unos hijos y unos nietos que se han educado en otras prácticas y en compañía de otro tipo de personas, etcétera. Se confiaba de este modo, si no en una asimilación social o cultural (que en muchos casos no se deseaba o que, como mínimo, no se creía posible), sí al menos en, noción mucho más neutra, “integración”, a veces llamada social, a veces nombrada como cívica o ciudadana, a veces referida simple y llanamente como “integración”, sin más añadidos.

La modificación que investigo, como ya ha quedado manifiesto, tiene dos versiones. Se podría pensar que la primera es propiamente, si se quiere, una extensión del mandato de la integración cívica, incluso simplemente una manera de concretarlo, una mera forma, en fin, y en parte así es. No obstante, es difícil negar que esta primera versión añade elementos muy destacados que le dan un tono diferente y, lo que es más importante, minusvalorar la importancia de la encendida controversia que ha suscitado, controversia que no se dio, ni por asomo, con el mandato de la integración (lo cual nos legitima a pensar que asistimos a un cambio “cualitativo” o sustantivo). La novedad consiste en hacer que la persona inmigrante consienta en una obligación de integración por la vía de un contrato que adquiere la forma de documento público, un contrato que (1) especifica, en términos más o menos generales, los compromisos que asume, y (2) otorga visibilidad y solemnidad al objeto y causa del contrato y, en consecuencia, formalidad, firmeza, validez, gravedad. En ese mismo contrato, la segunda de las partes, que es la administración pública, suele asumir también sus propias obligaciones, por ejemplo, el despliegue de medios, la facilitación de recursos o el seguimiento del caso. Sea o no de este modo, esto no constituye, a nuestro parecer, novedad relevante. Este hecho no es, cuando menos, lo que en esta investigación más interesa (aunque alguien puede señalar que, gracias a estas cláusulas, el inmigrante, normalmente en posición de debilidad frente a la administración pública, puede recordarle a esta su compromiso o poner en evidencia su incumplimiento).

Este contrato de integración no es propiamente un contrato, ni civil, ni del sector público, pero no por ello deja de tener significado. Para sus defensores, convierte al objeto de las políticas públicas (el inmigrante) en un sujeto que da su consentimiento (para los críticos, lo que hace más bien es esconder la naturaleza coercitiva del asunto: a la persona inmigrante no le queda más remedio que consentir, por ignorancia, miedo a las consecuencias o temor de ofender al anfitrión), y que lo hace en un documento

en cuya redacción o determinación de contenidos, según casos, puede incluso haber participado. Para sus defensores, debido a su precisión y solemnidad y al carácter voluntario de su aceptación, el contrato de integración asegura que ésta sea más eficaz. Para sus defensores, debe ser visto como un poderoso rito (una especie de rito de paso, como dirían los antropólogos; un rito que tiene sentido si la prueba es exigente, añadirán algunos) o un símbolo de lo importante que es para todos, la integración y de “lo muy en serio que nos la tomamos”. Para los críticos, estaríamos más bien ante un símbolo de “lo corto que atamos a los inmigrantes”, un símbolo tranquilizador, pues, para los nacionales renuentes, temerosos u opuestos a la entrada o permanencia de un número importante de inmigrantes en el país; incluso ante un símbolo que ayuda a construir el mito, la falsedad, de que la integración es realmente importante para nosotros.

Este contrato, como primera versión de la novedad que este trabajo analiza, no instituye una obligación condicional. Su cumplimiento logrado o fallido, ni abre ni cierra puertas, ni da ni quita derechos. El cumplimiento de este “primer contrato”, y enseguida entenderemos mejor qué significa esto, no produce efectos jurídicos. Se piensa en él por razones a medias utilitarias, a medias rituales o simbólicas, pero no se imaginan consecuencias jurídicas, al menos, téngase en cuenta, en este primer momento. Algunos países han podido cambiar esta primera obligación creada por el contrato en una obligación condicional y algunos ensayos que iban por el primer camino han podido acabar por la segunda senda, pero lo importante es que, al hacerlo, han entrado en la segunda versión de la modificación que es el objeto de esta investigación.

Asunto bien distinto es que la firma de este contrato, como manifestación de una buena voluntad, y, sobre todo, el cumplimiento de sus cláusulas, sean tomados junto con otros indicadores o hechos, como mérito o ventaja a la hora de acceder a un derecho o de establecer una relación jurídica. Es el caso que nos encontramos, como se verá, en España, cuya legislación ha previsto, para las personas inmigrantes “irregulares”, una vía de acceso a la residencia que sanciona positivamente la integración cívica real, cumplida y demostrada de estas personas, lo que significa que, una vez probada, estas tienen muchas más oportunidades de ver resuelta favorablemente su petición. Entiéndase: nuestra legislación no prevé ni exige el contrato de integración; lo que sucede es que este, que ya existe en alguna Comunidad Autónoma, en el procedimiento establecido, puede ser “rentabilizado”.

Detrás de este contrato que no instituye una obligación condicional y que no tiene necesariamente efectos jurídicos (aunque pueda llegar a tenerlos, llegado el caso), hay una revisión de la concepción clásica de la ciudadanía, la que se consolidó tras la Segunda Guerra Mundial, revisión que pone todo su empeño en subrayar que ser ciudadano de un país consiste en estar en posesión de derechos *y también* de obligaciones. Sucede que esta revisión, que se hace —hay que insistir en ello— fuera del contexto del hecho migratorio y que es anterior al mismo, acaba tiñendo con su color esta realidad. ¿Ha de resultar extraño que en un contexto en el que tantos académicos, políticos y creadores

de opinión pública, ya desde el liberalismo cívico, ya desde el comunitarismo, insisten en la importancia de las obligaciones que acompañan, que deben acompañar, a los derechos, venga a pensarse en la conveniencia, justicia o bondad de un contrato de integración para los inmigrantes?

La segunda versión del contrato de integración es la del contrato que instituye una obligación condicional. Entenderemos mejor este contrato si lo consideramos como una forma, junto a otras, o un instrumento, junto a otros, de una transformación sustantiva (y controvertida) de la naturaleza de la integración cívica de las personas inmigrantes.

Esta transformación tiene lugar cuando, y allí donde (pues no en toda Europa se ha dado este paso), la integración cívica deja de ser un hecho material o natural para erigirse en un hecho jurídico, esto es, en un hecho que crea derecho o relaciones jurídicas. Esta modificación, en particular, tiene lugar cuando, y allí donde, la integración (1) se exige como requisito para la entrada en el país, (2) se convierte en un hecho que otorga un derecho, en realidad, un conjunto de derechos: derechos civiles, políticos y sociales (básicamente el acceso a los sistemas de protección social y a la educación pública), o (3) se transforma en un hecho que produce la adquisición de una condición jurídica, en particular, la residencia (ya temporal, ya de larga duración o permanente) y la nacionalidad. Dependiendo del país que consideremos, se dará una o varias de estas manifestaciones, cada una de ellas, por demás, concebida o desarrollada de un modo u otro.

Ha de quedar claro que con este segundo contrato y con esta transformación general del que el mismo no es más que una manifestación, la integración cívica toma una forma manifiestamente alejada del origen, de lo que he denominado “el mandato de la integración cívica”. Debe saberse, no obstante, que esta alteración viene recogida en dos directivas europeas, la de reagrupación familiar y la de residencia permanente, ambas aprobadas en 2003, que sí contemplan la posibilidad de fijar requisitos de integración cívica para la resolución favorable de la una o la otra.

Asumo que el conjunto de iniciativas y formas que ha tomado esta segunda orientación se está conformando como un modelo y una referencia medianamente organizados y coherentes. A este modelo le llamaré el “paradigma de la obligación de integrarse”. (Por cierto, la reforma de la acreditación para el acceso a la nacionalidad por residencia mediante la superación de un examen, que entró en vigor el 15 de octubre de 2015, ha situado a España en este paradigma, por lo menos para uno de los tres momentos que consideramos).

No estamos, por supuesto, ante la exigencia de una integración como un hecho completo y acabado como un requisito *sine qua non* para la entrada, el disfrute de derechos, la residencia o la nacionalidad, lo cual sería literalmente absurdo e imposible. Lo que, durante años, en razón de la costumbre y hasta de la naturaleza de la cosa, se ha considerado como el punto final de un proceso (la integración cívica), no puede pasar a ser radicalmente lo contrario, esto es, el punto de partida. Lo que se exige, según casos y relaciones jurídicas (es natural que, si ha de haber una exigencia, esta sea mayor

para la nacionalidad que para la residencia temporal, y más para esta que para la entrada), es normalmente la demostración de competencias y conocimientos (de la lengua, instituciones, historia o cultura del país de acogida) o la suscripción de un contrato que crea una obligación condicional.

¿Cómo se llega a este extremo? A la revisión del prejuicio de la integración espontánea y del concepto de ciudadanía, se suma ahora la revisión de otro supuesto, el que daba por bueno que el multiculturalismo podía funcionar sin tensiones dramáticas ni para los sujetos ni para las sociedades de acogida. Las evaluaciones realizadas por muchos críticos están lejos de ser incuestionables, pero lo cierto es que sin ellas esta nueva realidad no puede ser entendida.

Estas tres revisiones sumadas y estos tres supuestos puestos en cuestión (la integración espontánea, la primacía de los derechos y el multiculturalismo indoloro), lo que en definitiva hacen es ir perfilando un nuevo concepto de ciudadanía, uno que insiste en que estar integrado pasa por estar en posesión de la voluntad, los conocimientos, la capacidad y las cualidades intelectuales y morales (1) para la participación en la economía, la esfera pública, las instituciones de un país, los entramados de la vida, la sociedad civil, (2) para confiar en los demás y para ser visto como digno de confianza por los demás, también para cooperar con ellos, y (3) para conocer, rendir homenaje y mostrar apertura hacia la identidad nacional (por más vaga y problemática que resulte esta noción) y, llegado el caso, establecer un vínculo con ella, por débil que sea.

No se afirma que el modelo de la obligación de integrarse se deduzca, en un movimiento de arriba abajo, de las premisas a la conclusión, de los principios a su traducción práctica, de esta nueva “doctrina”, pues, para empezar, esta nueva “doctrina” es más difusa y está más dispersa de lo que se puede haber dado a entender. Tampoco se afirma que el modelo de la obligación de integrarse se haya propuesto exigir como requisito el cumplimiento de todas y cada una de estas manifestaciones, lo cual volvería a ser absurdo e imposible, incluso inconstitucional en algún caso; muy problemático, cuando menos, en lo que respecta a las cuestiones de voluntad, de actitud y de identificación.

Lo que se sostiene simplemente es que esta nueva visión de en qué consiste estar integrado en una sociedad, aunque no haya sido explicitada de esta manera o de alguna otra parecida, constituye el trasfondo de inteligibilidad del modelo de la obligación de integrarse. Esta “construcción” suma elementos y da coherencia y sistematicidad a una serie de consideraciones, aportaciones e inquietudes varias que están presentes aquí y allá.

Por qué esta nueva visión no alimenta una modalidad menos imperativa o condicional del papel activo que han de tener los Estados, es otro asunto. Bien pudiera ser que alguien que acepte este nuevo entendimiento de la integración, prefiriera que el Estado, en vez de obligar a ella, (1) la promoviera, la fomentara, la incentivara o la premiara, o (2) que desplegara los inmensos medios de que dispone para convencer, persuadir, seducir y conquistar el alma de los interesados, por la vía de la propaganda, la ejemplaridad, las campañas de concienciación, la prédica desde los púlpitos, la enseñanza nacional, los

medios de comunicación, el liderazgo, etc. ¿Por qué, dirán los críticos, optar por el “palo” y no por la zanahoria o el sermón?

¿Asistimos a una transformación del mandato de la integración cívica en la obligación de la integración cívica, entendiendo que el primero se dirige y obliga a las administraciones públicas y el segundo a los sujetos, a los administrados? Con independencia de que pensemos que esta expresión reduce o no la complejidad de la transformación y que simplifica el asunto con un relato al que le falta densidad y voces, lo que sí podemos decir es que es pronto para saberlo con certeza. No puede negarse, con todo, que hay elementos que apuntan en este sentido.

En este trabajo se investiga cuál es la realidad de esta transformación en los países de la Unión Europea, entre ellos España. La bibliografía al uso peca de generalidad y utiliza con demasiada frecuencia fuentes secundarias. En este estudio se ha acudido a la legislación y los planes y programas de los diferentes países o, como mínimo, a la información, en ocasiones muy completa, que ofrecen los sistemas de información de sus gobiernos. No aborda, se ha de advertir, el asunto de la condicionalidad de los derechos y se centra en tres “momentos”: la entrada, la residencia y la nacionalidad. ¿Cómo hemos de evaluar esta transformación? Quizá es pronto para una evaluación en sentido estricto, y más cuando en nuestro país, como tendré ocasión de demostrar, apenas ha tomado forma (y, cuando lo ha hecho, se nos ha presentado en sus manifestaciones más modestas).

Este estudio elige otra posibilidad y opta por investigar la opinión que los actores españoles tienen de esa forma de la integración que es el contrato de integración, como ya se ha dejado ver en estos primeros párrafos, controvertida transformación. ¿Qué piensan del contrato de integración? ¿Cómo imaginan que es o que puede llegar a ser, conozcan mejor o peor lo que ya existe en España y, sobre todo, en otros países de la Unión Europea? ¿Lo aprueban o desaprueban y por qué? Sépase que a nuestros entrevistados se les pregunta por un genérico que se llama “contrato de integración”, sin presuponer la versión del mismo (si como obligación pura o condicional) y sin enmarcar la figura en un modelo más general. Lo he hecho de este modo para que el discurso fluyera con facilidad y sin restricciones mentales o ideológicas.

La contextualización del contrato de integración encuentra su lógica en la construcción de una Europa que se construye sin fronteras interiores pero con una fuerte y sólida frontera exterior Rosales (2014) considera que “la aceleración de la construcción europea que imprimen los acuerdos de Maastricht, pone de relieve que el resultado de la integración económica y política va a depender también de cómo cristalice la gestión centralizada de la inmigración”; por ello la Unión se esforzará por definir una hoja de ruta, en la que los Estados miembros han encontrado amparo a la modificación de sus marcos normativos. Los primeros avances nos sitúan en el primer modelo de contrato centrado en las voluntades de los países al establecer criterios que vinculen el acceso y la permanencia a una demostración de interés o esfuerzo de integración; Bascherini (2008) resalta que “...los años a caballo

entre los siglos XX y XXI, dejan como registro... un inédito énfasis en las temáticas centradas en la seguridad y utilitaristas que tradicionalmente han caracterizado a la inmigración... que en realidad son coherentes con la conversión de las políticas migratorias... para la reducción de derechos”. El empeño por desarrollar los instrumentos necesarios para la definición de una política común que promueva una integración efectiva en la que se asegure un respeto por los valores de la Unión, hará que los elementos de nuestro segundo modelo vayan tomando fuerza y reemplazando la demostración de voluntad por una exigencia; como refiere Carrera (2005): “...se va consolidando así un *enfoque de derecho suave*, que no es jurídicamente vinculante y que tiene dudosos efectos jurídicos, pero que puede tener influencia en ámbitos nacionales, regionales o locales en Europa”. Recuperamos en este trabajo el avance registrado por los siguientes Estados miembros.

Los Países Bajos fue el primero en aprobar una Ley (1998) en la que se impulsaban políticas locales de integración fijando programas preceptivos que anexionan el aprendizaje de la lengua y la cultura; en 2003 acentúa el nivel de exigencia e incorpora la diferencia entre requisitos previos a la llegada y medidas de integración en la sociedad; en 2007 reemplaza la obligatoriedad de asistir a cursos por la de superar el examen *Civic Integration*, condicionando la entrada, la residencia y la naturalización de las personas inmigrantes. El contenido y modelo de examen ha sido reformulado en varias ocasiones, la última modificación entró en vigor en diciembre de 2014.

Francia creó en 1998 un consejo asesor sobre las cuestiones de la inmigración pero el primer paso en firme lo dio en 2003 cuando tomó la decisión de desarrollar una serie de medidas que constituyen la política de acogida e integración; en ese mismo año la ley de inmigración, residencia y nacionalidad condicionaba la residencia a la integración; los requisitos se fijaban en 2006 bajo la firma del denominado *Contrat d'accueil et d'intégration*; esta modalidad de acogida se extendía en 2007 a la salida previa del país de origen. En su última reforma de febrero de 2014 refuerza las políticas de integración; consideradas el medio para reforzar los valores y la solidez del modelo republicano.

El Reino Unido da un primer paso en 2002 introduciendo en los requisitos de acceso a la naturalización, la demostración de conocimientos sobre la vida en el país y el idioma; que empiezan a ser evaluados con el test *Life in UK* en 2005. Esta fórmula de registro se extendería en 2007 a los solicitantes de la residencia permanente y en 2008 incorporaba un sistema de valoración por puntos de la integración en los permisos temporales. Los cambios más significativos en materia de integración los daba en 2013 (reciben la Sanción real en mayo 2014), incrementando el nivel de exigencia y condicionando la inmigración familiar a la superación del test y al conocimiento del idioma antes de su llegada.

Alemania reglamenta la residencia y la integración con su ley de inmigración de 2005 en la que se inscribe la conocida ley de residencia *Aufenthaltsgesetz*, que regula las condiciones de acceso, residencia y trabajo, y promueve la integración a través del conocimiento del idioma. En su modificación

de 2007 incorporaba la obligación de superar un examen tras la realización de los cursos de integración de los extranjeros y los inmigrantes alemanes étnicos, e hizo extensivo el requisito de conocimiento del idioma para la concesión del visado. Posteriormente se han realizado dos modificaciones más; una en 2009 para regular el nivel de idioma y la última de 2013 en la que se reestructuran todos los aspectos de organización de los cursos.

Austria aprobó en 2010 un plan de acción para la integración de las personas inmigrantes e incorpora un acuerdo de integración *Integrationsvereinbarung*, que deben cumplir obligatoriamente cuando se concede un permiso de residencia inicial y se amplía cuando se opta a un permiso de larga duración. En 2011 introducía un nuevo sistema de admisión por puntos a través de la *Rot-Weiss-Rot, Karte* (tarjeta rojo-blanco-rojo), dirigida a nacionales de terceros países altamente cualificados que deseen establecerse por un año en el país para buscar trabajo, a los que se les pide que demuestren competencia lingüística y cuya firma condiciona la aceptación del acuerdo de integración.

Bélgica incorporaba en 1999 algunos cambios en lo que se conoce como la base de una “nueva” política de inmigración que regula las condiciones de acceso y permanencia en el país. En la gestión de las políticas de integración muestra ciertos desequilibrios territoriales ya que se dan diferencias entre las regiones de Valonia, Bruselas y Flandes, siendo ésta la que tiene establecido un sistema obligatorio de integración definido dentro del programa de integración o *Inburgering* en el que se establece un contrato de integración cívica que se hace efectivo cuando la persona cumple con la obligatoriedad de la ley de inmigración y se inscribirse en el registro del municipio en el que fija su residencia una vez ha llegado al país.

Dinamarca es uno de los países con las medidas más estrictas, los primeros cambios los introducía en 2006 cuando incorporaba entre otros requisitos haber pasado la prueba danesa de idioma y firmar la declaración de integración y ciudadanía activa conocida como contrato de integración *Integrationskontraten* para la obtención de un permiso de residencia permanente. En 2010 establecía la condición de superar la prueba danesa de la inmigración para las autorizaciones temporales de trabajadores religiosos; y en 2011 limitaba las concesiones de visado a unos grupos muy definidos y a personas altamente cualificadas a través de un sistema de valoración por puntos denominado Carta Verde o *Greencard* que requiere conocimientos y habilidades lingüísticas, y valora haber superado la prueba de habilidades danesa.

Suecia se plantea las primeras medidas en materia de inmigración en 2006-2007 tras recibir cerca de 100.000 personas cada año. Desde 2008 cuenta con normativa en materia de inmigración laboral que complementa con los requisitos para la inmigración familiar en 2010. Ese año también se regula la política de integración que fija como una medida obligatoria para los recién llegados el cumplimiento de un plan de introducción *Introduction of newly arrived immigrants*, el programa que se

inicia tras la llegada de la persona al país es gestionado por los municipios. En sus contenidos incluye clases de sueco, orientación cívica y orientación para el empleo con apoyo de un guía.

Suiza cuenta con una ley de 2005 que entró en vigor en 2008 marcada por un fuerte carácter restrictivo. La política de integración se recoge en la ley federal de 2008 que incluye la posibilidad de que los cantones firmen un acuerdo de integración *accord d'intégration* como instrumento que exige seguir cursos de idiomas y conocimiento de los valores y las normas que regulan la sociedad helvética; y condiciona haber satisfecho las exigencias del acuerdo para la renovación de algunos modelos de permisos.

Como contrapunto a estos países se sitúa España; la idea de establecer un contrato de integración nació en 2007 como una propuesta del programa electoral del Partido Popular. Su presentación en sociedad no tuvo las formas apropiadas, y el debate sobre la cuestión fue encendido. El asunto quedó relegado a la puesta en práctica de algunas medidas similares en las Comunidades Autónomas de Valencia y Madrid que aplicarían por norma autonómica la voluntariedad de la integración exigida para la emisión de los informes de arraigo, y que no estuvieron exentas de fuertes críticas. La polémica volvió a primera línea cuando el Gobierno del Partido Socialista con una fuerte presión por parte de Convergencia y Unión, en la reforma de la Ley de Extranjería de 2009, introducía los informes de esfuerzo de integración en el marco jurídico de extranjería para quienes no cumplen con alguno de los requisitos en la renovación de su permiso de residencia. El desarrollo de su reglamento de aplicación de 2011 ha contribuido a la composición de un escenario en el que cinco comunidades autónomas tienen normas que regulan las cuestiones de la integración de las personas inmigrantes en sus territorios, cuyas fórmulas situaríamos en nuestro primer modelo de contrato.

Estudios y publicaciones anteriores abordaron aspectos del contrato de integración y las tendencias comunes; desde el ámbito jurídico la trayectoria la iniciaba Sergio Carrera quien en 2006 alertaba de la práctica de la integración social de inmigrantes como una condición jurídica obligatoria, a la que se sumó Virginie Guiraudon en 2008 resaltando la necesidad de evaluar esta tendencia al tratarse de un contrato entre dos partes en situación de desigualdad. Ángeles Solanes en 2008 cuestionaba el modelo puesto en marcha en la Comunidad Valencia que contrastaba con los contratos desarrollados por otros estados miembros y en 2012 revisaba los indicadores de integración entre los que sitúa el conocimiento de la lengua y la cultura a través de los contratos y cursos (vinculantes o no) que se habían desarrollado en los países de la Unión entre los que refiere a España tras la aprobación del artículo 2.ter. Otros autores como Javier de Lucas en 2005 y 2008, María José Añón en 2010 y 2011 y Juan Carlos Velasco en 2006, cuestionan la influencia de estos modelos en la construcción de la ciudadanía cívica. En el ámbito de la sociología Lorenzo Cachón en 2007, 2008 y 2009 contribuyó a la comprensión de las causas y los elementos de conflicto que pueden encontrarse detrás del contrato, así como al análisis del contexto social, y Joaquín Arango a través de su participación en diversos foros aportaba elementos

para la reflexión sobre la relación entre Europa y la inmigración, y la posible radicalización que existe detrás de estas tendencias.

Por supuesto, fuera de la literatura al uso en España, hay un volumen de investigación y de reflexión importante que también ha sido tenido en cuenta. Los autores que más relevancia han tenido para esta tesis han sido Christian Joppke (2008, 2007 a y b), Sara Wallace Goodman (2014) y Ricky van Oers (2014, 2010 a y b). Estos trabajos, como el que presento, tienen una parte empírica (el registro y análisis de los cambios jurídicos y políticos que han tenido lugar en Europa, sin atención, por cierto, en ninguna de sus publicaciones, al caso español). Tienen también una parte normativa (la reflexión sobre lo justo, bueno o correcto en este campo), esta última muy clara en el caso de, por ejemplo, Joppke, un autor de inclinación muy filosófica (o en este otro: Carrera, Groenendijk y Guild, 2009). El trabajo que presento llena el hueco de España (como decía, ausente en todos estos trabajos) y tiene, a diferencia de ellos, un componente empírico nuevo, desatendido por estos autores, el del registro y análisis de los discursos, si no de la opinión pública en general, sí de la opinión de personas muy relevantes.

La revisión literaria realizada sobre estos y otros autores encabezaron este trabajo de investigación y sirvieron de guía para elaboración, pero también alertaban de la importancia que tenía recurrir a las fuentes primarias para su tratamiento.

¿Qué razones me motivan a realizar un trabajo de investigación de estas características desde el área de Trabajo Social y los Servicios Sociales?

Este trabajo está escrito por una persona que proviene de la práctica profesional del Trabajo social. Una etapa que se iniciaba en febrero del año 1993 y concluía en diciembre de 2010. Durante esos años tuve la oportunidad de trabajar al frente del área de intervención con personas en inmigrantes en Cruz Roja, en un momento en el que la intervención social en esa área era incipiente y permitía la creación y puesta en marcha de programas e instrumentos de los que se servían posteriormente la administración pública. El Trabajo Social y los Servicios Sociales sirven al Estado para hacer cumplir los derechos sociales y satisfacer las necesidades de la población; en la intervención social con personas inmigrantes es una condición básica conocer y comprender los derechos y el sistema legal que envuelve el área de intervención. Ya se ha manifestado que la idea de aplicar un modelo u otro de contrato de integración en España apenas se ha desarrollado, pero el marco normativo establece mecanismos para favorecer la regularización de situaciones excepcionales (arraigo e informes de esfuerzo de integración) que recurren a los Servicios Sociales para la emisión de un informe que avale la solicitud; pero su desarrollo en el territorio ha sido desigual y heterogéneo, que unido a los juicios a los que se han sometido genera cierta incomodidad y desvelo tanto para la práctica profesional como para las personas inmigrantes, conforme pude comprobar durante mi etapa profesional en la que se desarrollaron estas medidas, en ocasiones poco explicadas o definidas con escasa participación, que venían a contrariar el sentido del Plan estratégico de ciudadanía e inmigración que, había nacido con la pretensión de

establecer un marco político que orientara las actuaciones del conjunto de la sociedad en la gestión de la integración social en la que participaban todos los agentes implicados.

En este trabajo se unen la voluntad de contribuir a la profesión mejorando el conocimiento y la comprensión de los instrumentos de integración desarrollados con el contrato de integración en Europa, y a la ciencia social aportando una nueva perspectiva de análisis del mismo que complemente la literatura existente. Para su tratamiento asumo el reto de incorporar en la investigación elementos de análisis que permitan someter las cuestiones de las políticas públicas en materia de inmigración a debate y reflexión; y lo hago recogiendo el discurso de personas que de una u otra forma han estado y/o están vinculadas a ellas desde tres campos: (1) en política, donde entrevisto a políticos, ex políticos, asesores, y personas que han estado implicadas en la definición de algunas de las normas desarrolladas en España, (2) en la aplicación de las políticas públicas, con un panorama variado en el que encontramos funcionarios de carrera con cargos de dirección y gestión en los organismos oficiales, profesionales de servicios sociales tanto de la administración pública como de las organizaciones no gubernamentales e incorporo la voz de las personas inmigrantes a través de presidentes, líderes y representantes de asociaciones más representativas, y (3) recupero el registro de académicos que han estado o están vinculados a los campos anteriores y que no siempre han plasmado sus posicionamientos a través de publicaciones.

Busco los argumentos que me permitan razonar el cambio cualitativo que se ha producido durante la última década en algunos Estados miembros de la Unión Europea, a través del cual, el discurso acogedor del mandato europeo de la integración y su bidireccionalidad se ha reconvertido en el seno de los países en una obligación para las personas inmigrantes. E incorporo una lectura más ecuaníme de las políticas españolas, que pueden ser vistas en perspectiva como un modelo singular y en cierto modo generoso, que plantea alguna similitud con los países socios de la Unión pero con amplias diferencias, y que por lo general han estado acompañadas de fuertes críticas y posicionamientos políticos, académicos y técnicos, y lo hago, con la intención de aportar elementos que puedan colaborar en adelantar y/o prevenir situaciones de desencuentro que, poco favorecen la integración de las personas inmigrantes.

La metodología del estudio se realiza desde el paradigma cualitativo, centrando el interés en comprender el escenario social concreto en el que se está desarrollando el contrato de integración, no necesariamente para hacer predicciones, ni evaluar las medidas establecidas, sino con la intención de informar con claridad, objetividad y precisión sobre las mismas, lo que me permite estar en disposición de establecer algunas implicaciones y conclusiones sobre el tema en cuestión. Las técnicas aplicadas en la investigación han sido la investigación documental, el estudio de casos y la entrevista en profundidad.

La investigación documental ha ocupado una buena parte de este trabajo, siguiendo a Valles (1999) la clasificación de los documentos la podemos realizar de la siguiente forma:

- Revisión de documentos oficiales y de los sistemas de información de los gobiernos bajo la siguiente clasificación:
  - Derivados del derecho: Tratados de la Unión, fuentes Constitucionales de los países, legislación, reglamentos, directivas, dictámenes y acuerdos (entre otros).
  - Vinculados a la intervención social: planes, programas, actas de constitución de los mecanismos de coordinación, sistemas de información y difusión de los instrumentos desarrollados.

Tras la primera redacción de los capítulos algunas fuentes primarias fueron revisadas y actualizadas entre los meses de enero y marzo de 2015 principalmente los informes de la Unión que estaban pendientes de publicación y la actualización de los requisitos de los países.

- Revisión de la literatura que ha producido la figura del contrato de integración, en el ámbito nacional e internacional, y ha permitido configurar el escenario de trabajo.
- Revisión de documentos técnicos: manuales de usuario, de estudio y de exámenes, programaciones curriculares, sistemas de acceso a los recursos, informes y memorias de distintas organizaciones.

La técnica del análisis de casos múltiples se ha aplicado para el estudio de los países, pero considerando cada uno de ellos como un caso único (Rodríguez, Gil y García 1996), lo que ha permitido comprender la realidad del contrato de integración (bajo sus dos versiones) y describir los instrumentos desarrollados en cada contexto. La selección de los mismos se ha realizado sobre la base de la potencial información que el análisis de la literatura había proporcionado y la indagación personal. Los casos seleccionados son representativos y su estudio nos permite construir el mapa conceptual del paradigma de la obligación de integrarse. Los países estudiados han sido: Países Bajos, la República Francesa, el Reino Unido, la República Federal de Alemania, la República de Austria, el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia; de cada uno se destacan los aspectos de mayor importancia que de forma independiente aporta al estudio en su totalidad, permitiendo al mismo tiempo alcanzar una mayor comprensión del caso particular de España.

La técnica de la entrevista en profundidad se ha aplicado, siguiendo a Taylor y Bogdan (1987), para conocer a través de una conversación no estructurada, ni dirigida, la opinión que personas con criterio dentro del ámbito político, académico y de la intervención social, tienen sobre el contrato de integración. Conforme se ha referido, no se trató de una entrevista estructurada, sino que se pedía la opinión sobre la figura del contrato de integración sin intención alguna de dirigir los discursos hacia una u otra orientación, ni tan siquiera, hacia la obtención de argumentos que pudieran ajustarse a una estructura previa; sino con el único fin de analizar los discursos individuales que provoca la figura en

su versión más extendida y poder así evidenciar la presencia o no de elementos comunes en los discursos que nos permitan generar un argumento con pertinencia suficiente para poder ser aplicado.

En el transcurso de la investigación se realizaron cincuenta y siete entrevistas en profundidad durante los meses de abril de 2012 y octubre de 2013. El factor tiempo no se consideró y la duración de las mismas varía entre una media de 20 a 70 minutos. Su realización fue en las ciudades de Madrid y Valencia en los siguientes centros; en Madrid: Conserjería de Inmigración, Congreso de los Diputados, Sedes de Cruz Roja Española, Caritas España y SOS Racismo España, Escuela de profesionales de la inmigración y la cooperación, Instituto José Ortega y Gasset, y en las Universidades: Autónoma, Complutense, Pontificia de Comillas y Alcalá de Henares. En València las entrevistas se realizaron en la Subdelegación del Gobierno, Oficina de extranjería, Ayuntamiento de Valencia, Centro de Estudios para la Integración Social y Formación de Inmigrantes (CeIMigra), Comisiones Obreras, Caritas Diocesana, Centro de Apoyo a la Inmigración y en la Universitat de València.

La presentación de los resultados de la investigación se ha organizado en seis capítulos con la siguiente disposición y objetivos:

Capítulo 1: *Introducción*. Es una presentación del trabajo realizado en la que se recogen las tendencias actuales del contrato de integración en el contexto de la Unión, las causas que lo promueven, los países que lo desarrollan, los motivos que justifican esta investigación, la metodología y estructura de la misma.

Capítulo 2: *El Mandato de la Integración cívica*, incorpora una revisión cronológica de los principales documentos elaborados en el marco de la Unión que nos permite comprender como se ha ido configurando “el mandato” y como, sobre la base del mismo, ha nacido la figura del contrato de integración. Su organización se ha dispuesto a través de los programas de trabajo desarrollados para alcanzar una política común. Los objetivos que se consiguen con este capítulo son:

- Considerar como las políticas de control y regulación de la inmigración en el marco de la Unión Europea han repercutido en la reconfiguración de las políticas de integración.
- Reconocer como el concepto de integración bidireccional y las propuestas definidas para su logro dotan de contenido el contrato de integración.

Capítulo 3: *El Paradigma de la obligación de integrarse*, en el se estudian las políticas públicas desarrolladas por nueve países relevantes de la Unión, que han definido aspectos de la integración social de las personas inmigrantes, como una condición jurídica vinculante al marco de extranjería. En su presentación se trata de mantener la mayor homogeneidad posible, aunque la diversidad de los sistemas y de la información no siempre lo permite. Los objetivos alcanzados en este capítulo son:

- Revisión de las medidas fijadas por los Estados miembros que condicionan la integración social de las personas inmigrantes a la obtención de un estatuto jurídico.

- Definición de un mapa conceptual con los instrumentos de obligación establecidas por los Estados miembros en tres momentos del proceso migratorio: la entrada, la residencia y la nacionalidad.

Capítulo 4: *La singularidad del modelo español*, en el se incorpora una revisión completa de la evolución de las políticas españolas en materia de extranjería. Analiza los cambios del marco normativo, incorpora una revisión de la construcción del modelo de integración y describe los casos de cinco comunidades autónomas que han desarrollado alguna norma para regular aspectos de la integración social de las personas inmigrantes en su territorio. Los objetivos del capítulo son:

- Hacer una lectura del modelo español, que permita discernir con objetividad su singularidad.
- Definir el arquetipo de la integración social en España y las peculiaridades que muestra el sistema de administración multinivel.

Capítulo 5: *La opinión de los actores en España*, es una reordenación del análisis de los discursos registrados a través de las entrevistas en profundidad. En él se reflexiona en torno a la figura del contrato, se organizan los argumentos a favor y en contra, la influencia del mismo en la construcción del ideario de la inmigración, y se recogen pistas de hacia donde debería ir la política de integración en España. Su objetivo es:

- Analizar y ordenar la opinión que los actores españoles tienen sobre el contrato de integración como medida de política pública.

Capítulo 6: *Implicaciones y Conclusiones*, recoge las aportaciones más significativas de la investigación y define algunas consideraciones que deberían tenerse en cuenta en la aplicación práctica. Su objetivo es:

- Razonar sobre la pertinencia y posibles implicaciones que puede tener el desarrollo del contrato de integración en España.

El trabajo se cierra con la incorporación de tres Anexos; en el Anexo I se recogen distintos ejemplos de los instrumentos que los países han desarrollado y que se refieren en el Paradigma de la obligación de integrarse. En el Anexo II se ha incluido un modelo del nuevo examen de acceso a la nacionalidad por residencia en España y la declaración previa a la prueba de idioma. En el Anexo III se presenta, junto a una breve reseña biográfica, a los actores que han contribuido con su aportación a la formulación del discurso en España.

## **CAPÍTULO 2. EL MANDATO DE LA INTEGRACIÓN CÍVICA**

### **1. INTRODUCCIÓN**

En este capítulo se incorpora una revisión cronológica de los principales documentos elaborados en el marco de la Unión que nos permite comprender como se ha ido configurando la primera versión del contrato de integración (el que sugiere, recomienda pero no condiciona jurídicamente), y destaparé aspectos que respaldan la existencia y las formas de la segunda versión de contrato (el que exige), aunque la Unión no siempre se manifestará de acuerdo con esta segunda versión y realizará recomendaciones en su aplicación. Ante la afluencia de personas (por cauces regularizados o no) y la dificultad de que la integración se diera de manera natural, las Instituciones trabajan los aspectos relacionados con la entrada, residencia e integración de los inmigrantes, estableciendo elementos de unión entre las políticas de control y regulación de la inmigración y las de integración, y ampliando progresivamente responsabilidades que recaerán en las personas inmigrantes, en los entes locales como responsables de la gestión por proximidad y en los países de origen y tránsito.

Para contextualizar el objeto de análisis y el marco de actuación es pertinente que consideremos algunos antecedentes históricos que nos sitúan en el periodo comprendido desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1973, en el que los Estados del Norte de Europa Occidental tuvieron una gran necesidad de mano de obra para reconstruir sus países, y por este motivo, se favoreció la entrada de trabajadores extranjeros del Sur de Europa (España, Portugal, Italia y Turquía), así como de sus colonias y ex-colonias. La presencia de estos trabajadores fue activamente fomentada por los Estados receptores, cuyos gobiernos emprendieron acciones en este sentido. A modo de ejemplo, Turquía y Alemania llegaron a firmar tratados en los que regulaban sus contingentes de inmigrantes. Esta época coincide con el periodo de descolonización que altera de forma fundamental la composición de la comunidad internacional, como consecuencia de este proceso también se trasladan habitantes de las colonias a las metrópolis. La inmigración continúa aumentando hasta la llegada de la crisis del Petróleo en 1973; ante los problemas económicos que, entre otras cuestiones, incrementaron notablemente el paro, muchos Estados del Norte de Europa Occidental iniciaron una política restrictiva ante la inmigración. La población inmigrada extranjera fue el primer sector social que sufrió los efectos de la recesión económica por su emplazamiento como mercado laboral precario y caracterizado principalmente por su inestabilidad y falta de protección social.

Las restricciones de entrada de extranjeros no frenaron, sin embargo, la inmigración hacia los países del centro y norte de Europa, sino que, más bien al contrario, la propició. Lo que vino a significar un cambio cualitativo importante en la condición del inmigrante, y los nuevos llegados pasaron a ser inmigrantes ilegales y clandestinos, que implicaba fundamentalmente mano de obra sin protección jurídica y en situación muy vulnerable. El aumento de los controles en dichos países generó que la presión migratoria se trasladara al sur del continente, en consecuencia, países como España, Portugal y Grecia dejaron de ser lugares de tránsito para convertirse también en receptores de inmigrantes y en el momento en que pasaron a formar parte de la Comunidad Económica Europea tuvieron que adoptar políticas de control de flujos (Sales, 2011). Para entender por qué el proceso de integración emprendido por los Estados Europeos desde la Segunda Guerra Mundial condiciona inevitablemente la política de extranjeros de cada uno de los países, solo hay que poner de manifiesto la noción de extranjero que se define desde un aspecto negativo como la no pertenencia de un individuo a un determinado Estado. Este concepto se contrapone al de nacionalidad, que se entiende como un vínculo jurídico entre un sujeto y un Estado.

Desde el inicio de la construcción de la Comunidad Europea la libre circulación de personas se concibió como un principio que afecta a todas las personas que se hallan dentro de las fronteras de la misma, en este sentido la plena realización del derecho de libre circulación afectaría por igual a personas comunitarias y extranjeras de terceros países que sean titulares de derechos de residencia. El artículo 14<sup>1</sup> del Tratado de Constitutivo de la Comunidad Europea (DOUE C 326, de 2012) establecía como principio, que la libre circulación existiría en un espacio sin fronteras interiores, que suponía una única frontera exterior que debía fortalecerse para protegerse de la entrada incontrolada de ciudadanos de terceros países, en un espacio en el que podrían circular libremente. El derecho a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, reconoce en el artículo del TCE (C 325/33, de 2002) un conjunto de derechos y libertades guiados por el principio de no discriminación por razón de nacionalidad. En consecuencia, se han redactado normas jurídicas<sup>2</sup>, para evitar cualquier obstáculo en la libre circulación de trabajadores y garantizar una integración exitosa de los mismos y sus familiares en el territorio de los Estados miembros. Dejándose a un lado las preocupaciones por la situación jurídica de las personas nacionales de terceros países, basándose en la idea de que se trataba de una inmigración

---

<sup>1</sup> El art. 14 del original TCE, es el actual art. 26.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y dice así: “El mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicio y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones de los Tratados” (versión consolidada del TFUE en DOUE C 326, de 26/10/12).

<sup>2</sup> Sirvan de ejemplo las siguientes: Reglamento (CEE) nº1612/68 del Consejo, de 15 de octubre, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad. O las referidas a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia, dentro de la Comunidad, de los nacionales de los Estados miembros como son: la Directiva 68/360 CEE del Consejo, de 15 octubre de 1968 referida a los trabajadores y sus familias, y la Directiva 73/148/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1973 en materia de establecimiento y prestación de servicios.

temporal justificada por la atracción del mercado de trabajo; que inicialmente movilizaba solo al cabeza de familia, permaneciendo en los países de origen el resto de la familia. El paso de los años ha desarrollado un modelo de inmigración extracomunitaria en la Unión que lejos de la idea inicial de temporalidad, ha ido asentándose y reagrupando a sus familias.

Como consecuencia en las últimas décadas, la mayoría de los Estados miembros ha recibido un creciente número de personas inmigrantes de terceros países, que representan aproximadamente un cuatro por ciento<sup>3</sup> de la población total de la UE. Esta es una muestra clara de que la composición de la Unión ha cambiado y que sus sociedades han asumido una creciente diversidad. El escenario incluye situaciones nuevas para la cohesión social y la necesidad de generar nuevas respuestas de los gobiernos que tienen que hacer frente a los cambios demográficos que se han producido; ahora son sociedades que se han redibujado siendo más plurales y multiculturales, pero que al mismo tiempo apelan a una integración efectiva de la población inmigrante de la que se espera contribuya al beneficio común. Para la UE la inmigración es una competencia compartida con los Estados miembros que está incluida en el “espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”. Los fundamentos jurídicos en los que se apoya son el artículo 79 (referido a una política común de control de flujos) y el artículo 80 (referido a principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad de los Estados miembros) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)<sup>4</sup>, pero en su base jurídica no realiza ninguna referencia a las políticas de integración, solo se hace alusión a ellas en el artículo 79.4 referido a la posibilidad de establecer medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio.

La cuestión de la inmigración extracomunitaria y su integración ha desarrollado una extensa lista de documentos derivados de acuerdos y propuestas realizadas por las Instituciones de la Unión, que son objeto de análisis en este capítulo en el que se realiza un recorrido cronológico recogiendo los aportes más significativos sobre la cuestión migratoria y los aspectos referidos a su integración, a través del análisis de las diferentes fuentes del derecho que tiene la Unión; 1.- el Derecho Primario: Tratados y Principios generales del derecho. 2.- Acuerdos de derecho internacional de la U.E. y 3.- Derecho derivado: Reglamentos, Directivas y Decisiones, Recomendaciones, Dictámenes, Declaraciones y Programas de acción (Borchardt, 2011 pág.86). Buscamos en las fuentes primarias, el conocimiento directo de todos aquellos aspectos que nos permitan profundizar en el análisis del Mandato de la

---

<sup>3</sup> El desglose de la población por nacionalidades en 2010 puso de manifiesto que había 32,4 millones de extranjeros residiendo en los Estados miembros de la UE-27, (el 6,5% de la población total), de los que 12,3 millones eran ciudadanos de la UE-27 que vivían en otro estado miembro y 20,1 millones de ciudadanos eran de un país ajeno. Este dato se toma como referente para Comunicación de la Comisión Europea, relativa a la “Agenda Europea para la integración de Nacionales de Terceros países”, en 2011. El documento completo “Demographic Outlook. National reports on the demographic developments in 2010” puede consultarse en: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/introduction>.

<sup>4</sup> Artículo 79: antiguo artículo 63, puntos 3 y 4, TCE).

integración cívica y nos faculen para ordenar y clasificar las medidas adoptadas por los países en la trasposición de los acuerdos por las que configurará el Paradigma de la obligación de integrarse.

## 2. EL REFLEJO DE LA INMIGRACIÓN EN LOS TRATADOS DE LA UNIÓN

Como nota característica de la inmigración europea podemos decir que la primera parte de ella viene referida a la migración intra-europea. *El Tratado de Roma* de 1957 por el que se constituyó la Comunidad Económica Europea instauró la libre circulación de trabajadores tanto asalariados como por cuenta propia, quedando así la inmigración constituida como una de las cuatro libertades conformadas del Mercado Común<sup>5</sup>. Sobre la base del artículo 39, esta libre circulación de trabajadores reconoció una serie de derechos y libertades orientadas a la no discriminación por razón de nacionalidad, teniendo como finalidad la eliminación de barreras para la libre circulación y la garantía de la integración de dichos trabajadores y sus familias, referida casi exclusivamente a los nacionales de los Estados miembros. La consecuencia de esta libertad nos lleva a que todos los Estados dispensan un tratamiento diferenciado a los extranjeros comunitarios, que prácticamente se asimila a los nacionales de cada uno de ellos; mientras que los ciudadanos nacionales de un tercer país, solo pueden beneficiarse de la libre circulación de trabajadores cuando sean miembros de la unidad familiar de un trabajador nacional de un Estado miembro. El Tratado también contempla en su artículo 62, las medidas encaminadas a garantizar, la ausencia de controles internos, tanto para ciudadanos de la Unión como para los nacionales de terceros países; y las medidas sobre el cruce de las fronteras exteriores, estableciéndose una serie de normas y procedimientos para el control de dichas fronteras.

El punto de partida en los acuerdos para la eliminación de las fronteras internas y el reforzamiento de las fronteras exteriores de la Unión Europea con terceros países lo encontramos en el primer Libro Blanco de 1985<sup>6</sup> que en el ámbito de la libre circulación de personas planteaba la eliminación de los controles en las fronteras interiores y contemplaba la adopción de medidas para reforzarlos en las fronteras exteriores. Una de las medidas más destacadas en este punto, fue la celebración del Consejo Europeo de Rodas en 1988<sup>7</sup> del que surgió el Grupo de Rodas, que elaboró un

---

<sup>5</sup> El texto íntegro del TCE (Tratado de Constitutivo de la Comunidad Europea) recoge: “*El mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado*”. Citado en el Artículo 14 de la Versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, cuya última publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas es de 24.12.2002. Y en el Artículo 26.2 del Tratado de Funcionamientos de la Unión Europea (TFUE), en vigencia desde el 12 de junio de 1985 y con revisión vigente desde 1 de enero de 2013, puede consultarse en: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/](http://noticias.juridicas.com/base_datos/).

<sup>6</sup> Libro Blanco de la Comisión para el consejo Europeo (Milán, 28 -29 de junio de 1985, sobre la consecución del mercado interior, en COM (85) 310 final de 14 de junio de 1985. Citado por Olesti 2012, pág. 44-50.

<sup>7</sup> El Consejo de Rodas se celebró los días 2 y 3 de diciembre de 1988, el Grupo de Rodas estaba formado por un representante de cada Estado, y surgía como un grupo coordinador para la libre circulación de personas, el Documento de Palma contenía un conjunto de medidas, clasificadas según su prioridad, en esenciales y deseables, que debían ser adoptadas tanto por las

informe bajo el título: *Documento de Palma* de junio 1989, en el que por primera vez se realizaba la distinción entre la dimensión interna (que habría de alcanzar a todas las personas que se hallan dentro de las fronteras de la Comunidad Europea y que afecta igualmente a nacionales de los Estados miembros como a los inmigrantes de terceros países residentes en la Unión), y una dimensión externa (a la que se vincularon las condiciones de entrada y salida, políticas de visados, asilo, refugio, etc.), de la libre circulación de personas.

La falta de acción en el seno de la cooperación intergubernamental, fue sustituida por el acuerdo tomado por un grupo de países, deseosos de un avance sustancial y armonizado que, actuando al margen del marco estrictamente comunitario, adoptaron entre ellos un acuerdo internacional. Así, el 14 de junio de 1985, cinco países: Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Alemania y Francia, suscribieron el *Acuerdo de Schengen*, al que se sumaron Italia en 1990, España y Portugal en 1991 y Grecia 1992<sup>8</sup>. Este acuerdo fue reemplazado el 19 de junio de 1990 por el Convenio de aplicación de Schengen; ambos prevén la supresión de controles en las fronteras interiores de la Comunidad, estableciendo como contrapartida el refuerzo del control de las fronteras exteriores de la misma. No obstante, el espacio denominado Schengen no engloba todo el territorio de la Comunidad, pero los países firmantes se comprometen a exigir a la entrada de extranjeros por las fronteras exteriores una serie de requisitos, solo se permitirá la entrada a aquellos extranjeros que tengan los correspondientes documentos identificativos y el visado y justifiquen los motivos del viaje y los medios de vida de los que disponen.

El acervo Schengen dará paso a dos Tratados de relativa importancia en el análisis del marco jurídico de la inmigración en la Unión, son el de Maastricht de 1992 y el de Ámsterdam de 1997, que abren paso a un complejo entramado de protocolos, directivas, comunicaciones e informes, que constituyen el marco de actuación para la integración de ciudadanos de terceros países en la Unión Europea. En sí, el establecimiento de la libertad de circulación dentro de la UE está basado en la nacionalidad e igualdad de tratamiento y da lugar a tres consecuencias interrelacionadas:

---

instituciones como por los estados miembros antes de 1992. La dificultad de alcanzar un consenso entre los participantes motivo a que el documento tuviera escaso desarrollo, y las realizaciones fueran mínimas; sus resultados más relevantes fueron el convenio de Dublín relativo a la determinación de Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas a los Estados miembros de 15 de junio de 1990 y el proyecto de Convenio de los Estados miembros relativo al cruce de fronteras exteriores. Citado por Olesti 2012, pág. 44-50.

<sup>8</sup> En acuerdos sucesivos entraron a formar parte del territorio de Schengen los siguientes países: Austria en 1995, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia en 1996. Dinamarca en 2001. En 2004 lo hicieron un total de 10 países: Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, República Eslovaca, y Suiza. El último en incorporarse fue Liechtenstein en 2011. Como vemos existen excepciones en la aplicación del acuerdo. Por ejemplo, Reino Unido e Irlanda no forman parte de Schengen porque no estaban de acuerdo en todos los puntos, como es el caso de la inmigración, pero participan en la cooperación policial y judicial, y en la lucha contra estupefacientes. Otros como Bulgaria, Rumanía y Chipre, no pudieron adherirse porque no cumplían con los requisitos de seguridad establecidos. Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza, que no son miembros de la UE, llegaron a un acuerdo para formar parte de la zona Schengen, aunque Suiza ha votado en referéndum acabar con la libre circulación de personas, por lo que cabe la posibilidad de que tenga que abandonarlo. Croacia último país en incorporarse a la UE, quiere integrarse en el acuerdo en 2015.

- 1) La aparición de una Nacionalidad europea que se define en oposición a los nacionales ajenos a la UE.
- 2) El esfuerzo por eliminar todo flujo interno a la UE no anticipado.
- 3) El mantenimiento de procedimientos intergubernamentales en el área de la inmigración de terceros países.

***El Tratado de Maastricht*** o Tratado de la Unión Europea (firmado el 7 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993), supuso una nueva etapa en el proceso creador de una Unión Europea más estrecha entre los pueblos de Europa, con él se daba un paso crucial en el proceso de integración europeo, pues se sobrepasaba por primera vez el objetivo económico inicial de las comunidades dándole una vocación de carácter político. El Tratado establece una Unión formada por tres pilares: las Comunidades europeas, la política exterior y de seguridad común, y la cooperación policial y judicial en materia penal. Aunque el Tratado presenta una estructura densa y compleja, respecto a los contenidos que afectan a los nacionales de terceros países supuso algunas implicaciones:

- a) La consagración de la llamada ciudadanía europea. Que nace como un complemento a la ciudadanía nacional e implica la atribución de determinados derechos nacionales de los Estados de la UE al margen de su condición de trabajador. Estos derechos<sup>9</sup> suponen un paso más en la equiparación al interior de cada Estado miembro entre nacionales y ciudadanos comunitarios. De ahí que la noción de extranjero se emplee cada vez más al referirse a ciudadanos nacionales de terceros países.
- b) La creación de un espacio interior sin fronteras. El Tratado de Maastrich continúa la línea emprendida con los Convenios Schengen en relación a una política común de visados. De esta forma, la inmigración dentro de la UE se hace transparente y divisible gracias a la existencia de un “grupo propio” de ciudadanos investidos de privilegios en el interior de un espacio social europeo que excluye de él a un “grupo extraño” de nacionales procedentes de terceros países.
- c) Establecimiento de una cooperación intergubernamental en materia de justicia e interior. El Tratado en su título VI<sup>10</sup> configura esta cuestión en un tercer pilar. Con el fin de dotar a la UE de mayor carácter político pretende establecer una cooperación intergubernamental obligatoria e institucionalizada en materia de justicia e interior. Esta cooperación se basa en nueve cuestiones consideradas de interés común, las tres primeras son materias esenciales de la política

---

<sup>9</sup> La Ciudadanía europea confiere nuevos derechos a los europeos: libre circulación y residencia en la Comunidad, derecho a votar y a ser candidato en las elecciones europeas y municipales en el Estado de residencia, derecho a protección diplomática y consular de un Estado miembro distinto del de origen en el territorio de un país tercero en el que Estado de origen no tenga representación, derecho de petición ante el Parlamento Europeo y a presentar una denuncia ante el Defensor del Pueblo Europeo).

<sup>10</sup> En Guía Práctica de la Unión Europea. 20- Política de Justicia.