

Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa.

Derechos cívicos y políticos: inmigración y ciudadanía

Integración de los inmigrantes y ciudadanía en el marco
constitucional de la Unión Europea
Valsamis Mitsilegas

Valsamis Mitsilegas

*Departamento de Derecho,
Queen Mary, University of Londres*

Introducción. El énfasis creciente sobre la “integración” en Europa

Los inicios de esta década han sido testigos de la (re)aparición de la política de identidad en Europa. Uno de los aspectos de este debate político, la inmigración, ha sido tema prioritario en la mayoría de países europeos desde hace ya varios años. De hecho, el desarrollo de políticas de inmigración nacionales y europeas (incluyendo los derechos de los nacionales de terceros países residentes en la Unión Europea) ha sido una prioridad creciente por no decir constante. Sin embargo, una serie de acontecimientos recientes, muchos de los cuales incluyen la violencia, y el énfasis paralelo (por no decir coincidente) en el discurso político de la “guerra contra el terror” por una parte, y los temas de fundamentalismo religioso, por la otra, han contribuido a un cambio en el tono del debate y han desplazado cada vez más el centro de atención hacia temas de identidad y diferencia, así como de ciudadanía, derechos y responsabilidades en las democracias liberales de Occidente. Resurge una nueva dimensión del puzzle formado por la ciudadanía/identidad/inmigración: la integración.

Actualmente la integración parece ser el tema habitual de los debates en toda Europa. Los países europeos se encuentran en un proceso de reconsideración de sus políticas de integración, y algunos asocian los requisitos para la integración con los procesos de naturalización y la concesión de la ciudadanía a los nacionales de terceros países que residen legalmente en sus territorios y desean obtener plenos derechos de ciudadanía. En estos países cada vez se habla más de “integración” bajo los auspicios de la Unión Europea. De hecho, las consideraciones sobre integración están explícitamente mencionadas en el Programa de La Haya, la nueva agenda de Justicia e Interior prevista para cinco años. Además, en los últimos doce meses el Consejo de Justicia y Asuntos Internos ha adoptado una serie de conclusiones sobre integración en dos ocasiones distintas: en noviembre de 2004 (definición de una lista de principios básicos comunes para la política de integración de los inmigrantes en la Unión Europea), y, más recientemente, el 1 y 2 de diciembre de 2005 (las conclusiones del Consejo sobre una agenda común para la integración).

A primera vista, estos acontecimientos marcan la voluntad política de desarrollar modelos comunes para la integración en la Unión Europea. Sin embargo, el desarrollo de una política y una legislación de la Unión Europea comunes en este campo no es tan sencillo como pueda parecer. El término integración es un concepto muy amplio, que abarca potencialmente a un vasto sector de individuos y de campos de acción. En cuanto a los individuos, la política de integración puede englobar a:

- los nacionales de terceros países que desean entrar en la Unión Europea,
- los nacionales de terceros países residentes en los Estados Miembros de la Unión Europea (de forma legal o irregular),
- los nacionales de terceros países residentes de forma legal en los Estados miembros de la Unión Europea y que desean obtener la ciudadanía,
- los nacionales de los Estados Miembros de la UE pertenecientes a una minoría étnica.

Por otra parte, las políticas de integración pueden incluir aspectos sobre ciudadanía, empleo, educación, formación ocupacional, y la práctica de distintas culturas y religiones.

Resulta evidente que el grado de competencia de la UE, su ámbito de acción y su capacidad para adoptar medidas en dichos campos varían considerablemente. Esta diferenciación en la capacidad de actuación de la Unión Europea puede tener un impacto considerable en los intentos de desarrollar modelos “comunes” de integración en la UE. Además, dado el impacto potencial de los modelos comunes sobre integración (que pueden afectar a áreas como la ciudadanía y los derechos de los inmigrantes y minorías) y soberanía nacional, el impacto de la acción de la UE en las sensibilidades nacionales no debe ser subestimada. Este documento intentará valorar el potencial de desarrollo de modelos comunes de integración, relacionando la política de integración con las políticas de inmigración y ciudadanía, y examinando esta interrelación en vista a los actuales cambios en la legislación de la Unión Europea.

Ciudadanía e identidad europea: ¿Se basan todavía en el Estado-nación?

El artículo que presentaba la ciudadanía de la Unión Europea (el actual Artículo 17 del Tratado de la CE) se ha convertido en una disposición de referencia añadida al tratado de la Comunidad Europea en Maastrich, y que resulta crucial en la transformación de la Unión Europea de un mercado a un *demos*. La ciudadanía de la Unión Europea supone –de acuerdo con el Tratado– una serie de derechos políticos y ha sido evocada por el Tribunal de Justicia de Luxemburgo para mejorar los derechos de los nacionales de la UE. Sin embargo, tal como se manifiesta claramente en el Tratado, la ciudadanía europea complementa, pero en ningún caso substituye, la ciudadanía nacional. Es más, la ciudadanía de la UE se concede únicamente a aquellos que ostentan la nacionalidad de un Estado Miembro de la UE –de este modo, según el Tratado, los

nacionales de terceros países que residen legalmente en la Unión Europea no son ciudadanos europeos. Para los fines de las políticas de integración, esto significa que el hecho de garantizar cualquier derecho político a los nacionales de terceros países bajo políticas de integración es un poder de los Estados Miembros, y competencia exclusiva de éstos establecer de forma similar, de acuerdo con sus procedimientos de naturalización/ciudadanía nacionales, las condiciones que debe cumplir un nacional de un tercer país para convertirse en ciudadano europeo.

Otro paso que nos acerca a la creación de un *demos* europeo pueden ser las disposiciones del Tratado sobre actividad de la CE en materia de educación (Artículos 149-150 TEC) y cultura (Artículo 151 TEC), ambas de gran importancia en el contexto de la integración. Sin embargo, las medidas de la Comunidad en ambos campos sirven como apoyo y complemento a la actividad de los Estados Miembros, por lo que el poder de la Comunidad es bastante limitado. La redacción de estas disposiciones exige un examen más detallado. El Artículo 149(1) sobre educación exige a la CE adoptar acciones “respetando totalmente la responsabilidad de los Estados Miembros sobre los contenidos docentes y la organización de los sistemas educativos y *su diversidad cultural y lingüística*” (*énfasis añadido*). Por otro lado, el Artículo 151(1) alega que la Comunidad “debe contribuir al florecimiento de las culturas de los Estados Miembros respetando sus diferencias nacionales y regionales, y destacando al mismo tiempo la herencia cultural común”. El tercer párrafo de este artículo estipula más adelante que la Comunidad debe tener en cuenta los aspectos culturales en otras políticas “para respetar y promover la diversidad de sus culturas”.

Así pues, según se desprende de lo anterior, en la negociación de la relación entre la identidad nacional y la europea en los campos de la cultura y la educación, el Tratado subraya el hecho de que mientras algunos elementos comunes “europeos” existen y deben destacarse (únicamente complementando la actividad de los Estados Miembros), las culturas nacionales y la identidad nacional coexisten con dichos elementos y deben ser respetadas. El celo en la protección de la identidad nacional queda también reflejado en el Artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, en el que las referencias a los valores sobre los que se funda la UE (incluyendo los derechos humanos) vienen acompañadas de una referencia explícita en el Artículo 6 (3) al hecho de que “la Unión debe respetar las identidades nacionales de sus Estados miembros”. Mientras estos términos son intrínsecamente poco claros (¿qué se entiende por “identidades” y “culturas” de los Estados Miembros?), el propósito de las disposiciones parece ser la protección de la cultura/identidad dominante en los Estados Miembros, sin extender necesariamente dicha protección a las culturas minoritarias o inmigrantes.

Disposiciones sobre nacionales de terceros países: inmigración y Título IV

Las disposiciones anteriores se basan principalmente, por no decir exclusivamente, en la nacionalidad de los Estados Miembros y limitan la capacidad de actuación de la UE, por lo que se podría esperar que la parte del Tratado de la CE que se ocupa de los nacionales de terceros

países proporcionara más oportunidades y herramientas para desarrollar modelos comunes de integración. Sin embargo, en la actualidad el Tratado no contempla una base legal expresa para la adopción de medidas comunitarias sobre integración, ni siquiera en el caso de nacionales de terceros países. Por supuesto, dichas medidas no quedan excluidas por el Tratado: el Artículo 63(3)(a) proporciona las bases legales para la adopción de medidas comunitarias sobre –entre otros– condiciones de entrada y residencia de los nacionales de terceros países en la UE, y el Artículo 63(4) reclama medidas que definan los derechos y condiciones bajo los cuales los nacionales de terceros países que residen legalmente en un Estado Miembro puedan residir en otros Estados Miembros.

Ambas disposiciones son suficientemente amplias como para ser utilizadas por la Comisión y los Estados Miembros en el Consejo como base legal para medidas específicas de integración. Sin embargo, todavía no se ha alcanzado un acuerdo sobre dicha posibilidad. Y así ha quedado demostrado en las negociaciones sobre la Decisión recientemente adoptada de transferir la toma de decisiones sobre migración irregular y control fronterizo al “método comunitario” a partir del 1 de enero de 2005: en el borrador inicial, dicho método también se aplicaba a la decisión de medidas relacionadas con la integración, mientras que el texto finalmente adoptado únicamente contiene una vaga cláusula preambular que estipula que las medidas de incentivación para apoyar las acciones de los Estados Miembros sobre la integración de nacionales de terceros países con residencia legal pueden ser adoptadas por el Consejo de acuerdo con la base legal apropiada”. Se trata de una cláusula más bien enigmática, cuya interpretación actualmente puede ser la no exclusión de la competencia de la CE sobre integración, siempre que la acción sea sólo de apoyo y se halle una base legal apropiada. El Tratado Constitucional aclara las cosas al introducir una base legal expresa en medidas de integración de nacionales de terceros países, aunque excluye la armonización (Artículo III-267-(4)).

Sin embargo, esta ambigüedad respecto la existencia de una base legal comunitaria en medidas de integración no ha impedido a los Estados Miembros acordar “cláusulas de integración” en medidas de inmigración, aceptadas bajo el Título IV: dichas medidas son la Directiva sobre reagrupación familiar y la Directiva sobre el estatus de los nacionales de terceros países residentes legales de larga duración. Ambas medidas incluyen requisitos de integración: Artículo 7(2) de la Directiva sobre reunificación familiar estipula que los Estados miembros “pueden exigir a los nacionales de terceros países que cumplan con las medidas de integración de acuerdo con la ley nacional”. Por otra parte, la Directiva sobre nacionales de terceros países residentes legales, permite a ambos Estados Miembros –el Estado en el que el nacional de tercer país reside y el Estado al cual desea trasladarse– a exigir el cumplimiento de las condiciones de integración, de acuerdo con la ley nacional (Artículos 5(2) y 15(3) respectivamente). De este modo, aunque la existencia de una base legal para medidas de integración *comunitaria* no queda clara, los Estados Miembros no dudan en reclamar condiciones de integración, definidas bajo la ley nacional, para restringir los derechos de la ley comunitaria.

Las iniciativas específicas en integración

A pesar de esta reticencia, los Estados miembros han mostrado interés en seguir coordinando los esfuerzos de integración. En las conclusiones del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior del pasado año, aunque se enfatiza que “el desarrollo y la implementación de políticas de integración es ... la principal responsabilidad de cada uno de los Estados miembros y no tanto de la Unión en conjunto” (párrafo 3), y que “las medidas concretas de integración que una sociedad decide implementar deben estar determinadas individualmente por cada Estado miembro (párrafo 5), al mismo tiempo se reconoce también que “es evidente que, en el interés común de todos los Estados miembros de la Unión, cada Estado Miembro de manera individual aplique estrategias de integración efectivas (mismo párrafo). Esta declaración se reitera en las últimas conclusiones del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior.

El consejo de Justicia y Asuntos de Interior pasa a crear una lista de principios comunes para la política de integración de inmigrantes en la Unión Europea. Estos principios se basan en una serie de suposiciones que, aunque no sean aceptadas por las elites en los Estados miembros, sí lo sean al menos por los ministerios del Interior y Justicia que las acordaron. Muchas de éstas reflejan la integración según el contexto doméstico de algunos Estados Miembros. Algunos ejemplos de los principios que pueden ser objeto de debate son:

- La integración es un proceso dinámico y de doble sentido de mutua adaptación de todos los inmigrantes y residentes en los Estados miembros.
- La integración implica el respeto por los valores de base de la Unión Europea.
- El empleo es una parte fundamental del proceso de integración.
- El conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida resulta indispensable.
- Los esfuerzos en educación son de vital importancia al igual que el acceso a las instituciones.
- La práctica de diversas culturas y religiones queda garantizada por la Carta de los derechos fundamentales y debe salvaguardarse.
- La participación de inmigrantes en el proceso político favorece su integración.

Desde el punto de vista de la legislación europea, son temas de interés:

- Los destinatarios y el alcance de la política de integración: se hace referencia a los “inmigrantes” y “residentes”, ¿se refieren estas categorías sólo a nacionales de terceros países o el término “residente” también incluye a los nacionales de los Estados miembros?

- La referencia a los valores de base de la Unión Europea y los Estados no miembros (véase nota explicativa sobre este punto – “todos los residentes en la UE deben adaptarse y adherirse al estricto cumplimiento de los valores de base de la Unión Europea así como a las leyes de los Estados Miembros”, y “los puntos de vista y opiniones que no sean compatibles con dichos valores de base pueden impedir la integración satisfactoria de los inmigrantes en su nueva sociedad de acogida y podrían tener una influencia negativa en la sociedad como conjunto”).
- El impacto en las políticas de la Unión Europea y los Estados Miembros, concretamente aquellas políticas sobre empleo y educación, en las que existen actualmente límites claros a la acción comunitaria.
- La referencia a la libertad de religión y multiculturalismo, incluyendo una referencia a la –formalmente no vinculante– Carta de derechos fundamentales y la cuestión de la protección legal del multiculturalismo y minorías en la UE.

Conclusión

Los esfuerzos de la Unión Europea en integración, a pesar de su carácter relativamente modesto y no vinculante, pueden tener un impacto significativo tanto en las políticas de los Estados miembros como de la Unión Europea. En estos momentos, nos encontramos ante la voluntad política de “hacer algo” y coordinar, pero parece que esto está pasando con un número de temas que permanecen sin solucionar. Estos implican concretamente el ámbito de la política de integración (a quien afecta/ se dirige), sus propósitos y objetivos, y su influencia en otros campos tales como el empleo, los derechos humanos y la no-discriminación. Si bien puede ser más conveniente y simple empezar con un mero intercambio de opiniones entre los Estados miembros, es primordial que todos estos asuntos se traten con detenimiento si lo que se pretende es el desarrollo de modelos coherentes y eficaces en este campo. Por supuesto, inextricablemente vinculada a esta tarea está la respuesta a la pregunta: ¿qué se entiende por “integración”?