



VNIVERSITAT  
DE VALÈNCIA

**PROGRAMA DE DOCTORADO: COOPERACIÓN AL DESARROLLO**

**INMIGRACIÓN, INTEGRACIÓN CÍVICA Y  
OBLIGACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA:  
EL CONTRATO DE INTEGRACIÓN**

**Autora: Ana Sales Ten**

**Director: Rafael Aliena Miralles**

**Valencia, octubre 2015**



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



## PRESENTACIÓN

Este trabajo es fruto de una inquietud profesional que nace desde la experiencia con personas inmigrantes, una oportunidad que me permitió ser artífice de programas, que aunque me trajeron algún que otro desvelo, hoy recuerdo con complacencia. Una etapa en la que pude disfrutar de excelentes compañeros y un sin fin de historias de vida marcadas por la inmigración, a través de las cuales comprendí que el trabajo social es mucho más que una profesión, es una forma de entender la vida. A todas esas personas les quiero agradecer las mil y una sonrisas e inquietudes que compartimos, porque sin ellas y nuestras historias, no habría sido lo mismo.

Confío en que el análisis que aporta esta investigación contribuya a serenar el vaivén de las políticas públicas en este área de intervención. El componente empírico que ofrece ha sido posible gracias al registro de la opinión que personas con criterio dentro del ámbito político, académico y de la intervención social, tienen sobre el objeto de estudio. A todas ellas les quiero agradecer su colaboración voluntaria y la atención que me brindaron. Especialmente quiero manifestar mi gratitud a mi Director de tesis Rafael Aliena por creer en mi propuesta, confiar en mí y querer seguir en el camino.

Mi agradecimiento a mis compañeros del Instituto de Desarrollo Local por sus muestras de ánimo y por permitirme no estar en estos últimos meses. Igualmente merecido para mi familia y las buenas amistades que llevan mucho tiempo esperando a que finalice este proyecto y pueda volver a hacerme presente, ellos han sido un apoyo incondicional en esta etapa.



## Índice simple

### INMIGRACIÓN, INTEGRACIÓN CÍVICA Y OBLIGACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA: EL CONTRATO DE INTEGRACIÓN

INTRODUCCIÓN	13
EL MANDATO DE LA INTEGRACIÓN CÍVICA	35
EL PARADIGMA DE LA OBLIGACIÓN DE INTEGRARSE	85
LA SINGULARIDAD DEL MODELO ESPAÑOL	181
LA OPINIÓN DE LOS ACTORES EN ESPAÑA	251
CONCLUSIONES	311
BIBLIOGRAFÍA	327
ANEXOS	347



## Índice desarrollado

### INMIGRACIÓN, INTEGRACIÓN CÍVICA Y OBLIGACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA: EL CONTRATO DE INTEGRACIÓN

<b>Presentación</b>	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>13</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO II. EL MANDATO DE LA INTEGRACIÓN CÍVICA</b>	<b>35</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>39</b>
<b>2. El reflejo de la inmigración en los tratados de la Unión</b>	<b>44</b>
<b>3. Los programas de trabajo para una política común</b>	<b>51</b>
3.1. El periodo del programa de Tampere (1999-2004): trazando el camino	51
3.2. Los principios básicos comunes sobre integración	60
3.3. El periodo del programa de La Haya (2005-2009); el desarrollo de un marco común	63
3.4. El periodo del programa de Estocolmo (2010-2015); el pasado reciente y el futuro inmediato	70
<b>4. Recapitulación</b>	<b>79</b>

<b>CAPÍTULO III. EL PARADIGMA DE LA OBLIGACIÓN DE INTEGRARSE</b>	<b>85</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>89</b>
<b>2. Los Países Bajos</b>	<b>93</b>
2.1. Los visados de establecimiento y el examen de integración cívica en el extranjero	95
2.2. El procedimiento de integración cívica y el acceso a la residencia	98
2.3. Las condiciones para la naturalización	100
<b>3. La República Francesa</b>	<b>103</b>
3.1. La obtención de un visado	105
3.2. La residencia y el contrato de acogida e integración (CAI)	106
3.3. Las condiciones para la naturalización	109
<b>4. El Reino Unido</b>	<b>112</b>
4.1. Los requisitos para el visado y la estancia temporal	114
4.2. Permiso de residencia permanente, (Settelmen)	117
4.3. Las condiciones para la naturalización	117
4.4. Test de vida en el Reino Unido (Life in the UK test)	119
<b>5. La República Federal de Alemania</b>	<b>121</b>
5.1. La regulación del conocimiento del idioma como requisito de para el visado	123
5.2. La Ley de residencia y los cursos de integración	124
5.3. Las condiciones para la naturalización	127
<b>6. La República de Austria</b>	<b>130</b>
6.1. La regulación de la admisión y la residencia	131
6.2. El plan nacional de acción y el acuerdo de integración	133
6.3. Las condiciones para la naturalización	137
<b>7. El Reino de Bélgica</b>	<b>139</b>
7.1. El programa de integración cívica	141
7.2. El sistema de visados	144
7.3. La residencia por trabajo	145
7.4. Las condiciones para la naturalización	146
<b>8. El Reino de Dinamarca</b>	<b>147</b>
8.1. Las políticas de acceso y establecimiento	147
8.2. El derecho a disponer de un permiso de residencia permanente	151
8.3. Las condiciones para la naturalización	152

<b>9. El Reino de Suecia</b>	<b>156</b>
9.1. La política de visados	156
9.2. Las medidas de establecimiento	157
9.3. La política de integración	159
9.4. El estatuto de residente de larga duración	161
9.5. Las condiciones para la naturalización	162
<b>10. La Confederación Suiza</b>	<b>164</b>
10.1. La solicitud del visado de entrada	165
10.2. Las posibilidades de la residencia	165
10.3. La Política de Integración	167
10.4. Las condiciones para la naturalización	169
<b>11. Recapitulación</b>	<b>171</b>
<b>CAPÍTULO IV. LA SINGULARIDAD DEL MODELO ESPAÑOL</b>	<b>181</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>185</b>
<b>2. El marco legislativo</b>	<b>187</b>
2.1. Antecedentes históricos	187
2.2. De la Ley 4/2000 a la Ley 10/2011	189
2.2.1. La entrada y la residencia	193
2.2.2. La política migratoria en el marco normativo	194
2.3. La generosidad de España	197
2.3.1. La figura del arraigo	198
2.3.2. Los informes de esfuerzo de integración	200
2.4. El giro en la concesión de la nacionalidad por residencia	202
<b>3. El arquetipo de participación e integración</b>	<b>207</b>
3.1. Los instrumentos de cooperación y coordinación	207
3.2. Plan estratégico de ciudadanía e integración	210
<b>4. Enfoques territoriales en el tratamiento de la integración</b>	<b>213</b>
4.1. El compromiso de integración en la Comunidad Valenciana	216
4.2. El contexto del programa “conoce tus leyes” en la Comunidad de Madrid	222
4.3. La Ley de acogida de Cataluña	227
4.4. La regulación de los informes de esfuerzo de integración en Andalucía	236
4.5. La Ley de integración de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León	240
<b>5. Recapitulación</b>	<b>246</b>

<b>CAPÍTULO V. LA OPINIÓN DE LOS ACTORES EN ESPAÑA</b>	<b>251</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>255</b>
<b>2. Reflexiones previas sobre la figura del contrato de integración</b>	<b>259</b>
2.1. La contextualización del contrato en Europa	259
2.2. La tímida experiencia en España	262
2.2.1. Las formulas alternativas	264
2.2.2. La relación con los intereses políticos	266
2.3. Las delimitaciones del término	267
2.3.1. Las desavenencias con el carácter jurídico	267
2.4. La frontera con la naturalización	270
<b>3. Estableciendo límites: ¿a favor o en contra del contrato de integración?</b>	<b>271</b>
3.1. Argumento a favor	271
3.2. Argumento opuesto	277
<b>4. La influencia del contrato de integración en la construcción del ideario de la inmigración</b>	<b>282</b>
4.1. Los riesgos del discurso	282
4.2. Atendiendo el mensaje de las personas de origen inmigrante	287
<b>5. ¿Hacia dónde quieren ir los actores en España?</b>	<b>290</b>
5.1. Salvando distancias entre interpretaciones equidistantes	290
5.1.1. Aspectos a considerar sobre la integración	290
5.1.2. La incondicionalidad de la ciudadanía y del acceso a los derechos	293
5.2. Reconocer lo que ya tenemos	295
5.3. El beneplacito de algunos aspectos	298
5.3.1. El contenido formativo	298
5.3.2. El momento de la aplicación	300
5.4. Responsabilidad institucional y homogeneidad territorial	302
<b>6. Recapitulación</b>	<b>306</b>
<b>CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES</b>	<b>311</b>

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>327</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>347</b>
<b>1. Los instrumentos de los países del paradigma</b>	<b>351</b>
<b>2. Los instrumentos para la nacionalidad por residencia en España</b>	<b>383</b>
<b>3. Los autores del discurso en España</b>	<b>391</b>



Capítulo Primero

# INTRODUCCIÓN



## 1. INTRODUCCIÓN

Esta tesis doctoral 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 (nuestros 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 esta tesis como “el mandato de la integración cívica”, el mandato que los Estados miembros de la Unión Europea recibieron de ésta 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 investigamos, 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 el 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 tesis 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: al 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 esta tesis pretende investigar, 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 nuestra 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 los 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, éstas 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 éste, 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 los 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 eso que hemos 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.

Asumimos 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 llamaremos 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, ésta sea mayor para la nacionalidad que para la residencia temporal, y más para ésta 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 podemos 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. Nuestra “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.

Esta tesis doctoral 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. Esta tesis 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, hemos 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 tendremos ocasión de demostrar, apenas ha tomado forma (y, cuando lo ha hecho, se nos ha presentado en sus manifestaciones más modestas).

Esta tesis doctoral 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 hemos 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 hemos 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 nuestro 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*; ésta 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 inscribe 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 nacía 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, las cuales 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 ésta tendencia al tratarse de un contrato entre dos partes en situación de desigualdad. Ángeles Solanes en 2009 cuestionaba el modelo puesto en marcha en la Comunidad Valencia que contrastaba con los contratos desarrollados por otros Estados miembros y en 2013 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. Javier de Lucas en 2005 (a y b) y 2008 (junto a otros autores) reflexiona sobre las condiciones jurídicas de la integración y la condicionalidad en el acceso a los derechos de participación y ciudadanía. Por su parte María José Añón en 2010 y 2011 y Juan Carlos Velasco en 2006 (a y b), cuestionan la influencia de estos modelos en la construcción de la ciudadanía cívica. En el ámbito de la sociología Lorenzo Cachón en 2008, 2009 y 2011 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 éstas 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), ésta 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). La tesis que presento llena el hueco de España (como decíamos, 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 éstos y otros autores encabezaron éste 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?

Esta Tesis doctoral está escrita 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 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 éstas 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 ecuánime 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 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 (2003) 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 han sido 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. Hemos seleccionado casos que son representativos y cuyo estudio nos permite llegar a generalizar. 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 Valencia 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 Universidad de Valencia.

La presentación de la tesis 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.

El Capítulo 3: *El Paradigma de la obligación de integrarse*, en él se estudian las políticas públicas desarrolladas por algunos países importantes 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 planteados en este capítulo son:

- Revisar las medidas fijadas por los Estados miembros que condicionan la integración social de las personas inmigrantes a la obtención de un estatuto jurídico.
- Definir 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 él 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: *Conclusiones*, recoge las aportaciones más significativas de la investigación y define algunas consideraciones que podrían 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, los actores que han contribuido con su aportación a la formulación del discurso en España.



Capítulo Segundo

# EL MANDATO DE LA INTEGRACIÓN CÍVICA



# Índice Capítulo II

## EL MANDATO DE LA INTEGRACIÓN CÍVICA

<b>1. Introducción</b>	<b>39</b>
<b>2. El reflejo de la inmigración en los tratados de la Unión</b>	<b>44</b>
<b>3. Los programas de trabajo para una política común</b>	<b>51</b>
3.1. El periodo del programa de Tampere (1999-2004): trazando el camino	51
3.2. Los principios básicos comunes sobre integración	60
3.3. El periodo del programa de La Haya (2005-2009); el desarrollo de un marco común	63
3.4. El periodo del programa de Estocolmo (2010-2015); el pasado reciente y el futuro inmediato	70
<b>4. Recapitulación</b>	<b>79</b>



# 1. INTRODUCCIÓN

En éste 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 destaparemos 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, sólo 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 (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 temporal justificada por la atracción del mercado de trabajo; que inicialmente movilizaba sólo 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.

---

1 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).

2 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.

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 cambiando 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, sólo 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.

---

3 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>.

4 *Artículo 79*: antiguo artículo 63, puntos 3 y 4, TCE).

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. Buscamos en las fuentes primarias, el conocimiento directo de todos aquellos aspectos que nos permitan profundizar en el análisis del Mandato de la Integración Cívica y nos faculten 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, ésta 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.

---

5 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 24.12.2.002. 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/).

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 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

---

6 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.

7 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 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 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.

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, sólo 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:

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.

---

<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.

*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.

---

9 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).

- 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 migratoria y son: 1) política de asilo, 2) la normativa por la cual se rige el paso de personas por las fronteras exteriores de los Estados miembros y la práctica de controles sobre estas personas y 3) la política de inmigración y la política relativa a las personas extranjeras extracomunitarias, en la que se encuentran cuestiones referidas a:
- Las condiciones de acceso al territorio de la UE y de circulación de extranjeros extracomunitarios por dicho territorio.
  - Las condiciones de estancia de los nacionales de terceros estados en el territorio de los Estados miembros incluyendo el acceso a la ocupación y a la reagrupación familiar.
  - La lucha contra la inmigración, la estancia y el trabajo irregular de extranjeros extracomunitarios.

Por su parte en el *Tratado de Ámsterdam* (Firmado el 2 de octubre de 1997, entró en vigor el 1 de mayo de 1999), en el se estableció por primera vez la competencia comunitaria sobre inmigración y asilo. Lo más significativo fue que todos los elementos referidos a la libre circulación de personas, el control de las fronteras exteriores, la cuestiones de asilo, inmigración y cooperación judicial en materia civil pasaban a formar parte del “*pilar comunitario*” en un proceso gradual de varios años.

Por primera vez se incluían cuestiones de integración en el texto, aunque no las menciona como tal; en el artículo 13 se permite al Consejo adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. El artículo 73 K

---

10 En Guía Práctica de la Unión Europea. 20- Política de Justicia.

solicita al Consejo que adopte medidas sobre política de inmigración en relación a asuntos como: las condiciones de entrada y residencia, y normas sobre procedimientos de expedición de visados de larga duración y de permisos de residencia entre ellos los destinados a la reagrupación familiar, así como la adopción de medidas que definan los derechos y las condiciones bajo las cuales los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro pueden residir en otros Estados miembros.

El momento actual queda enmarcado por el *Tratado de Lisboa* (firmado el 13 de diciembre de 2007, entró en vigor el 1 diciembre de 2009), establece un marco jurídico reforzado para impulsar la nueva Europa, reforzando los objetivos de inclusión social (artículo 4.2), la política social (4,2b) y la cohesión económica, social y territorial (4.2c). Inserta un artículo 10 que recoge: “En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tratará de luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual”.

El tratado elimina la estructura de pilares en beneficio de la creación de la Unión Europea, así la inmigración queda recogida en un nuevo Título V denominado “Espacio de libertad, seguridad y justicia”, el cual incluye un Capítulo 2 que se titula “políticas sobre controles las fronteras, asilo e inmigración”. También introdujo cambios institucionales en el procedimiento de codecisión y la votación por mayoría cualificada en el ámbito de la migración legal, así como un nuevo fundamento jurídico para las medidas de integración; en concreto se atribuye a las Instituciones europeas un papel activo en integración pero sin reconocimiento de competencias específicas que puedan hacer prever una comunitarización, el artículo 79 (antiguo 63) desarrolla las bases para una política de inmigración común:

1. La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas.

2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas en los ámbitos siguientes:
  - Las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar.
  - La definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros.
  - La inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal.
  - La lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños.
3. La Unión podrá celebrar con terceros países acuerdos para la readmisión, en sus países de origen o de procedencia, de nacionales de terceros países que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los Estados miembro.
4. El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinadas a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de estos.
5. Los Estados miembros podrán establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia.

Prevé que en caso de afluencia repentina de nacionales de terceros países en un Estado miembro, se puedan adoptar medidas para ayudarle (artículo 78.3 del TFUE) y en el *Artículo 80* se establece que las políticas de la Unión se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los países, también en el aspecto financiero<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Aunque no siempre resultará fácil, conforme se demostró el pasado mes de julio de 2015, con el reparto por cuotas acordado por los Jefes de Estado y Gobiernos de los 40.000 refugiados sirios llegados desde el mes de abril a las costas de Grecia e Italia. A pesar de que en el Consejo de Ministros de octubre de 2013 se había planteado el retorno como medida inmediata.

### 3. LOS PROGRAMAS DE TRABAJO PARA UNA POLÍTICA COMÚN

#### 3.1. El periodo del programa de Tampere (1999-2004): trazando el camino

Tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam y haciendo uso de las posibilidades que ofrecía, se celebró la reunión del Consejo Europeo en *Tampere en octubre de 1999*; este Consejo es el origen de la política europea de integración. En él se acordó que las cuestiones distintas, pero estrechamente relacionadas del asilo y la migración, hacían necesario desarrollar una *política común de la UE*, que constase de los siguientes elementos: 1) la colaboración con los países de origen, 2) un sistema común de asilo, 3) el trato justo a los nacionales de terceros países y 4) la gestión de flujos migratorios (COM 2000/757). En Tampere el Consejo Europeo también destacó la necesidad de adoptar con rapidez decisiones para aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y residencia de los nacionales de terceros países basadas en una evaluación conjunta de la evolución económica y demográfica de la UE, así como de la situación en los países de origen. Con ello se pretende que las medidas de control a corto plazo se cumplieren con una cooperación a largo plazo con los países o regiones de origen de estos inmigrantes y una política eficaz de integración con los ya residentes en la Unión. Se llevaron adelante trabajos en torno a tres cuestiones:

1. *Las actuaciones sobre la presión migratoria.* Para llevar a cabo estas actuaciones sobre la presión migratoria el Consejo creó el Observatorio de la Inmigración. Del mismo modo se financió un proyecto desarrollado por la Organización Internacional de Migraciones para el retorno y la reintegración de personal cualificado a sus países de origen.

2. *El control sobre las corrientes migratorias.*

- a. En relación a la reagrupación familiar se prevé reducir las diferencias existentes entre los países de la UE en referencia a periodos de espera, edad límite de los hijos para ser admitidos y políticas sobre la constitución de familias, admisión de parejas de hecho familiares de segundo grado, hijos adoptados, etc., así como el desarrollo de un estatuto legal para los familiares admitidos.

- b. Respecto a la admisión de estudiantes se quiere evitar una política de fuga de cerebros vetando la permanencia en el país al que se han inmigrado una vez acabados los estudios.
- c. En lo que se refiere a la inmigración ilegal, se pretende actuar a cuatro niveles:
  - Impidiendo que se produzca la entrada de inmigrantes ilegales<sup>12</sup>
  - Adoptando medidas para identificar a los trabajadores ilegales mediante el control sobre los trabajos clandestinos.
  - Adoptando una serie de criterios mínimos sobre el trato a los inmigrantes ilegales.
  - Adoptando medidas para facilitar su repatriación en caso necesario y el endurecimiento de las sanciones para los que contratan trabajadores ilegales.

*3. El fortalecimiento de las políticas de integración de los inmigrantes legales.* Se decide adoptar medidas para mejorar su situación jurídica, favorecer las condiciones económicas y socioculturales adecuadas a una integración con éxito, aumentar la información y el diálogo y potenciar la lucha contra la discriminación racial-xenófoba. Tanto el artículo 63 del Tratado de la CE como las conclusiones de Tampere piden una política común de inmigración para la UE. Para alcanzar este objetivo es necesario coordinar y garantizar la transparencia en un marco comunitario de las acciones que realizan los Estados miembros, con tal fin se desarrollan una serie de Directivas y Acuerdos de relevado calado que se referirán a continuación.

A partir de Tampere la Comisión presentó semestralmente una Comunicación, denominada *“Marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea”*. Después de haber cumplido con ese compromiso semestral y al cabo de cinco años, la Comisión presentó un balance global describiendo a grandes rasgos, lo que serían las prioridades para el futuro (el llamado “Programa de La Haya”).

---

<sup>12</sup> Con este objetivo se comenzó un intercambio de información sobre rutas de traficantes dentro de los diferentes estados de la UE.

Con la entrada del siglo XXI las instituciones de la UE comienzan a asumir responsabilidades en materia de integración de las personas inmigrantes, para lo cual desarrollan una importante actividad a través de tres vías:

1. El establecimiento de un marco jurídico común sobre no discriminación y el reconocimiento de derechos y prerrogativas semejantes a las de los ciudadanos de la UE.
2. Mediante comunicaciones y otros actos normativos de la Comisión que fueron diseñando un marco común para la integración.
3. A través de la dotación de instrumentos específicos de financiación, y coordinación en un doble nivel: entre los Estados miembros, y entre los Estados y las Instituciones de la UE.

Partiendo de estos instrumentos la acción comunitaria en materia de integración, comienza a desarrollarse de manera intensa gracias a la aprobación de una serie de medidas en materia de antidiscriminación basada en tres directivas:

1. *Directiva 2000/43/CE de 29 de junio, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico*, destinada a aplicarse en los ámbitos del empleo, la formación, la protección social (incluida la salud y la seguridad social), la educación y el suministro de bienes y servicios, incluida la vivienda.
2. *Directiva 2000/78/CE de 27 de noviembre, para la igualdad de trato y la ocupación*; con el fin de que los Estados miembros aplicaran el principio de igualdad de trato como la ausencia de toda discriminación directa o indirecta basada en motivos de religión o convicciones, de discapacidad, de edad, de orientación sexual en el ámbito del empleo y la ocupación.
3. *La Decisión 2000/750/CE de 27 de noviembre por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006)*. Se establecía el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2001 y el 31 de diciembre de 2006, para desarrollar un programa de acción comunitario destinado a promover medidas de lucha contra la discriminación que garantizara la coherencia y la complementariedad con las actividades correspondientes al Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia.

Uno de los documentos clave en la construcción de la ciudadanía cívica y la integración de las personas inmigrantes extracomunitarias en el ámbito de la Unión fue el *Dictamen del Comité Económico y Social (CESE) sobre “La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada” de 21 de marzo de 2002*, que definía cuatro pilares básicos que marcarían una antes y un después en el desarrollo de las políticas de integración de la inmigración, de hecho empieza reconociendo que la inmigración en la Unión ha dado un giro sustancial, sí durante los años sesenta y setenta prevaleció la idea de la temporalidad de las migraciones, era evidente que en ese momento lo que prevalecía era el establecimiento de las poblaciones inmigradas. El destino de los inmigrantes es mayoritariamente su integración en la sociedad y se considera que éste debe ser el concepto que presida las nuevas políticas de inmigración.

*1<sup>er</sup> Pilar.- Integración y Ciudadanía.* La Comunicación de la Comisión Europea sobre política comunitaria de inmigración ya señalaba que las perspectivas económicas y de evolución demográfica de Europa hacen de la inmigración un factor fundamental y una necesidad para su desarrollo. Por lo tanto las políticas públicas deben adecuarse al hecho de que la sociedad europea actual y futura es una sociedad con gran presencia de personas inmigradas, que hacen necesarias políticas claras y eficaces de integración social de la población inmigrada. Refiriéndose al conjunto de la población inmigrada, no sólo por motivos laborales, sino también a la reagrupación familiar, refugiados y personas acogidas a otras formas de protección humanitaria.

Es en este contexto en el que la Comisión define el concepto de *integración cívica* basado fundamentalmente en la progresiva equiparación de los inmigrantes con el resto de la población, en derechos y deberes, así como su acceso a bienes, servicios y cauces de participación ciudadana en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato. El referente principal de la integración cívica que es el concepto de ciudadanía.

El CESE considera que la diversidad cultural es una característica de la Unión plural y democrática, así como el principio de neutralidad religiosa del Estado. La inmigración procedente de terceros países aporta nuevos elementos a nuestra diversidad enriqueciendo social y culturalmente nuestras sociedades. La cultura de las comunidades humanas no puede ser entendida como algo inviolable, sino

como un proceso en permanente evolución que se enriquece con las más variables aportaciones. Los inmigrantes no pueden eludir el respeto a las leyes y la aceptación de las normas de la sociedad por razones culturales, han de respetar los valores democráticos de las sociedades europeas e incorporarse a los cauces democráticos para su integración social. Al igual que la libertad religiosa y considera que los principios de independencia y neutralidad de las instituciones ante las religiones contribuyen a una buena relación entre inmigrantes y sociedad de acogida.

*2º Pilar.- El camino recorrido por las instituciones europeas en políticas de integración social de los inmigrantes.* El Dictamen tenía como objetivo impulsar a nivel comunitario un debate político y social para que las políticas de integración formaran parte fundamental de las políticas comunes de inmigración y asilo. En el que se impliquen todas las instituciones, las europeas, las nacionales, las regionales y las locales y la sociedad civil organizada, para lograr dotar de eficacia dichas políticas.

*3º Pilar.- En relación a las políticas para la integración* se considera que deben ser desarrolladas por las instituciones tanto públicas como privadas, con amplia participación de las organizaciones sociales y que éstas también deben ser dirigidas a la sociedad de acogida, para reducir actitudes sociales discriminatorias y favorecer la comunicación, la avenencia y fomentar el intercambio cultural que facilite el conocimiento mutuo. En este ámbito se establece un “*Programa Marco Común*” para promover nuevas políticas de integración social, en el que alude a las políticas de primera acogida sobre las que el Consejo Económico y Social elabora dos Dictámenes: uno sobre el proyecto de directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de los inmigrantes por motivos económicos proponiendo que la inmigración económica tenga condiciones favorables de acogida (CES 2002a) y otro referido a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo (CES 2002b). En ambos se indica la necesidad de promover actuaciones en torno a: un alojamiento digno, servicios de asesoramiento sobre asuntos legales, servicios de información en distintas lenguas, cursos de idioma, servicios de orientación al empleo, etc.

Otro de los aspectos que se abordan es la participación ciudadana que debe contar con los mecanismos adecuados para abrirse a la población inmigrada. La vida asociativa, cultural y ciudadana en general, debe ser accesible a las personas inmigradas en igualdad de condiciones que el resto de la población.

*4º Pilar.*- Por último se establece orientaciones sobre *el papel de la sociedad civil* en la integración social y trata la cuestión de la necesidad de avanzar en temas como son el acceso a la nacionalidad y el derecho al voto.

***La comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo de 3 de julio de 2003***<sup>13</sup> (COM 2003/336) recoge el reto de la integración como un planteamiento holístico, y como tal debe entenderse como un proceso bidireccional basado en derechos mutuos y obligaciones correspondientes de los ciudadanos de terceros países en situación legal y de la sociedad de acogida, que permita la plena participación de los inmigrantes. Ello supone por un lado, que la sociedad de acogida tiene la responsabilidad de garantizar los derechos formales de los inmigrantes de tal manera que estas personas tengan la posibilidad de participar en la vida económica, social, cultural y civil, y por otro, que los inmigrantes deben respetar las normas y los valores fundamentales de la sociedad de acogida y participar activamente en el proceso de integración, sin por ello tener que renunciar a su propia identidad. La necesidad de aplicar un planteamiento holístico implica la adopción de políticas de integración globales. La Comunicación también aborda de manera explícita el problema de los inmigrantes ilegales y se refiere a ellos como un escollo considerable para el proceso de integración, aludiendo como único planteamiento coherente sobre los residentes ilegales es asegurarse de que regresen a su país<sup>14</sup>.

---

13 Esta Comunicación recoge las orientaciones y las acciones prioritarias propuestas por la Comisión con el fin de favorecer la integración de los inmigrantes. Hace hincapié en su integración en el mercado laboral con el fin de responder al problema del envejecimiento de la población y contribuir a los objetivos de la Estrategia de Lisboa.

14 La Comunicación en su apartado 3.6, aborda de manera explícita la cuestión de la inmigración irregular, realizando un análisis de las desventajas que supone su presencia para garantizar un modelo de integración y cohesión social como propone. Hace referencia a cuatro documentos claves en esta cuestión:

- 1.- La Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política común de inmigración ilegal (COM (2001) 672) de 15 de noviembre de 2001.
- 2.- Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea, de 28 de febrero de 2002, DOC 142 del 14 de junio de 2002, p.23.
- 3- Plan para la gestión de fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea de 13 de junio de 2002, Doc. del Consejo 10019/02, FRONT 58.
- 4.- Programa de acción sobre el retorno, de 28 de noviembre de 2002, doc. del Consejo 14673/02, MIGR 125.

***El Consejo Europeo de Salónica de 19 de y 20 de julio de 2003 en su capítulo II: Inmigración, Fronteras y Asilo***, hace hincapié en la necesidad de desarrollar una política común en tres materias claves:

1. El desarrollo de una política común en materia de *inmigración ilegal, fronteras exteriores, repatriación de los inmigrantes ilegales y cooperación con terceros países*, que aborde las cuestiones de: visados, la gestión de las fronteras exteriores, la repatriación de los inmigrantes ilegales, la asociación con terceros países, una redistribución solidaria de los recursos financieros comunitarios y los mecanismos de reparto de la carga.
2. En materia de *Asilo* el Consejo, reitera su determinación de establecer un sistema europeo común más eficaz.
3. Incide en la necesidad de *desarrollar a nivel de la Unión Europea una política sobre la integración de nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de la Unión Europea*; considerando que las medidas de integración deben entenderse como un proceso continuo de doble sentido, basada en el reconocimiento de derechos mutuos y obligaciones, correspondientes tanto a los nacionales de terceros países con residencia legal, como a las sociedades de acogida. Aunque la responsabilidad principal de su elaboración sigue incumbiendo a los Estados miembros, dichas medidas deberían articularse dentro de un marco coherente de la Unión Europea, teniendo en cuenta la diversidad jurídica, política, económica, social y cultural. *Para facilitar la puesta a punto de este marco habría que pensar en definir principios básicos comunes.*

En el Consejo de Salónica nacen tres ideas claves que enmarcan el desarrollo de un marco común:

1. Creación de *Puntos Nacionales de Contacto sobre la Integración* creados como un grupo de trabajo para impulsar la cooperación y el intercambio de información entre los países.
2. Elaborar un *manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales* con objeto de estructurar el intercambio de información y de obtener unos resultados concretos en los que pudieran basarse los Estados miembros a la hora de desarrollar y fomentar iniciativas políticas para lograr una mayor integración, la primera edición es de noviembre de 2004 (Niessen y Schibel, 2004).

3. Se invitó a la Comisión a presentar un informe anual sobre migración e integración en Europa para ordenar los datos sobre migración, las prácticas y políticas que se desarrollaban. El informe incluiría un análisis preciso y objetivo que ayudaría a desarrollar y fomentar iniciativas políticas para una gestión más eficaz de la migración. Siguiendo ésta recomendación el 16 de julio de 2004 la Comisión presentó al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité económico y social europeo y al Comité de la Regiones, el *Primer Informe anual sobre migración e integración*, (COM 2004/508) destacaba el importante papel de la inmigración en el desarrollo económico y social de la Unión Europea y consideraba probable la necesidad de establecer flujos de inmigración, cada vez mayores para cubrir las necesidades de mano de obra, para lo que la Unión debía prepararse haciendo necesario establecer acuerdos comunes en torno a diferentes aspectos que tendrán una influencia directa en la configuración del Paradigma de la obligación de integrarse como son:

- Políticas de admisión para los emigrantes económicos.
- Criterios para identificar la escasez de cualificaciones y de mano de obra, así como la evaluación de la formación y las cualificaciones profesionales de los inmigrantes.
- Los criterios de integración de los recién llegados en especial asegurándose de que los inmigrantes comprendan y respeten las normas y los valores fundamentales de la sociedad de acogida y en cuanto a los conocimientos del idioma (que son considerados obstáculos importantes para su integración).
- Impulsar la integración de los actuales inmigrantes, lo que requiere políticas globales de integración.
- El establecimiento de un marco jurídico común que defina los derechos y las obligaciones de ciudadanos de terceros países, como la base del planteamiento de la Unión en la integración de los inmigrantes.
- La Comisión asume la tarea de realizar las propuestas necesarias para definir un grupo de principios comunes que puedan convertirse en el fundamento de la adopción de los objetivos específicos que deban alcanzarse en los respectivos ámbitos políticos.

Ese mismo año se aprobaron dos Directivas con incidencia directa en cuanto a las condiciones de integración de los ciudadanos de terceros países residentes legales en la Unión: **1.- La Directiva 2003/86/CE de 22 de septiembre sobre reagrupación familiar, y 2.- La Directiva 2003/109/CE de 25 de noviembre relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.** En ellas las instituciones comunitarias subrayan fundamentalmente que para asegurar una integración con éxito en la sociedad de acogida es básico el reconocimiento de derechos y libertades, como mejor medio para garantizar la cohesión económica y social. En concreto la Directiva sobre reagrupación familiar señala, que debe fomentarse la integración de los miembros de la familia, quienes deben tener un estatuto independiente del reagrupante, especialmente en casos de ruptura del matrimonio o de la relación de pareja, y tener acceso a la educación, al empleo y a la formación profesional en virtud de las pertinentes condiciones. Sin embargo a pesar de la armonización de la norma, se dan algunos detalles que depositan en las voluntades nacionales la libertad de establecer los requisitos para su logro, estos son: el artículo 4.1, en el que se establece que a los hijos mayores de 12 años que lleguen con independencia de su familia se les podrá solicitar que cumplan con las condiciones de integración previstas en la legislación nacional del país antes de autorizar su entrada, y el artículo 7.2, en el que se afirma que los Estados miembros podrán requerir a los nacionales de terceros países que cumplan medidas de integración de acuerdo con sus legislaciones nacionales<sup>15</sup>.

De igual manera la Directiva relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, conllevó la concesión de una serie de derechos una vez se ha residido de manera legal e ininterrumpida en el territorio de los Estados miembros durante al menos 5 años. Estas prerrogativas se basaron en el beneficio de una igualdad de trato con el nacional en materias tales como la educación, el acceso al empleo, la seguridad social o el reconocimiento a los diplomas profesionales. Cabe mencionar, que al igual que en la Directiva anterior, en ésta en los artículos 5.2 y 15.3, recogen que “los Estados miembros podrán requerir a los nacionales

---

<sup>15</sup> Habrá que esperar hasta abril de 2014, para que la Comisión publique una comunicación en la que ofrece a los Estados miembros directrices de aplicación de la Directiva, en concreto en el apartado 4.5.-referido a las medidas de integración, que en virtud del artículo 7.2, los Estados pueden aplicar.

de terceros países que cumplan las medidas de integración de conformidad con la legislación nacional”; (en la versión consolidada) puntualiza “podrá exigirse a las personas que cursen estudios de idiomas”.

Estas Directivas revelan que en la Unión se dan pasos significativos en acuerdos comunes y en intentos por armonizar las legislaciones. Este conjunto de medidas marcan el inicio de la actuación comunitaria en materia de integración de nacionales de terceros países; cada una de ellas va aportando elementos relevantes que les dota de una importancia significativa y trascendental, en la configuración de un nuevo modelo de integración, a partir del cual van a enfocarse los ordenamientos jurídicos y las políticas de integración nacional de los países de la Unión.

### 3.2. Los principios básicos comunes sobre integración

*La primera Conferencia Ministerial sobre Integración tuvo lugar en Groningen en 2004*, bajo la Presidencia neerlandesa. Después de la Conferencia las conclusiones fueron adoptadas por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) en su reunión de 19 de noviembre de 2004, en la que se aprueban los Principios Básicos Comunes sobre Integración, que habían sido acordados por unanimidad en el Consejo de Salónica. Definen la integración como un proceso de carácter bidireccional de ajuste mutuo; de forma que implique tanto a la población inmigrada como la sociedad receptora, dentro del respeto a la dignidad humana, los derechos humanos y la apreciación del valor del pluralismo. En ellos queda reflejados tres aspectos fundamentales:

1. La implicación de los inmigrantes en el proceso de integración, a través del compromiso con los valores fundamentales europeos; la adquisición del conocimiento básico del idioma, la historia y las principales instituciones de la sociedad de acogida.
2. Los derechos que deben garantizarse a la población inmigrada, como son el acceso en igualdad de condiciones a instituciones y servicios públicos y privados; interacción en los espacios compartidos, diálogo intercultural y espacio urbano; garantizar la libertad religiosa y la práctica cultural; la participación en el proceso democrático y el desarrollo de medidas de integración a nivel local.

3. La necesidad de integrar las políticas de integración en todos los ámbitos (transversalidad) y que se desarrollen y empleen indicadores para medir el impacto de las políticas desarrolladas así como evaluar la integración.

Estos principios son retomados en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones de 1 de septiembre de 2005 (COM 2005/389), recoge los avances a escala europea sobre la inmigración legal y la integración de nacionales de terceros países y establece una Agenda común para la integración. Se trata de un primer paso para el establecimiento de un marco coherente de integración, por el que se proponen medidas concretas a escala europea y nacional para poner en práctica los Principios Básicos Comunes (PBC). Las medidas concretas propuestas en la Comunicación tienen como objetivo ofrecer orientaciones para las políticas de integración nacionales y de la UE. Progresivamente en el Mandato de la integración cívica va configurando un escenario en el que convergen propuestas comunes y voluntades de los países, es en este nuevo escenario en el que los instrumentos del Paradigma de la obligación de integrarse encontrarán su patrocinio. Los principios son:

1. *La integración es un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo* por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros. (Conforme al planteamiento de la Comisión de 2003)
2. *La integración implica el respeto de los valores básicos de la UE.* El principio se fundamenta en que todo residente en la UE debe adaptarse y adherirse *firmemente* a los valores básicos de la Unión, así como a las legislaciones de los Estados miembros, quienes son, a su vez, responsables de garantizar activamente que todos los residentes, incluidos los inmigrantes, comprendan y respeten toda la gama de valores, derechos, responsabilidades y privilegios establecidos por el derecho de la UE y de los Estados miembros, de que disfruten de ellos y puedan acogerse a la protección que otorgan. También se advierte de que las concepciones y opiniones que no sean compatibles con dichos valores podrían obstaculizar el éxito de la integración de los inmigrantes en su nueva sociedad de acogida y tener una influencia negativa sobre la sociedad en su conjunto y da por hecho que el éxito de las políticas y prácticas de integración, al prevenir el aislamiento de ciertos grupos, es un medio para fomentar el cumplimiento de la observancia de los valores europeos y nacionales comunes.

3. El empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración y es esencial para la participación de los inmigrantes, para las contribuciones que los inmigrantes aportan a la sociedad de acogida, y para hacer visibles tales contribuciones.
4. *Un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración; permitir a los inmigrantes adquirir ese conocimiento básico es esencial para que la integración tenga éxito.* El Consejo avala las prácticas que ya se producían en algunos Estados miembros con respecto a la puesta en marcha de programas introductorios sobre conocimientos básicos en el ámbito lingüístico, histórico y cívico y afirma que el seguimiento de dichos programas permitirá a los inmigrantes encontrar rápidamente su lugar en ámbitos clave como el trabajo, la vivienda, la educación y la salud, y ayudará a iniciar el proceso (a más largo plazo), de adaptación normativa a la nueva sociedad. Igualmente pronostica que estos programas se convertirán en una inversión estratégica de bienestar social y económico del conjunto de la sociedad, pero matiza que el pleno respeto por la lengua y cultura propias del inmigrante y sus progenitores, debe constituir también un importante elemento de integración.
5. Los esfuerzos realizados en la educación son fundamentales para preparar a los inmigrantes, en particular a sus descendientes, a participar con más éxito y de manera más activa en la sociedad.
6. El acceso de los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones es un requisito esencial para una mejor integración.
7. Una interacción frecuente entre inmigrantes y ciudadanos de los países de la UE es un mecanismo fundamental para la integración. Los foros compartidos, el diálogo intercultural, la educación relativa a los inmigrantes y sus culturas y unas condiciones de vida estimulantes en entornos urbanos mejoran las interacciones entre inmigrantes y ciudadanos de los estados miembros.

8. La práctica de diversas culturas y religiones está garantizada por la Carta de los Derechos Fundamentales y debe quedar salvaguardada, a menos que dichas prácticas entren en conflicto con otros derechos europeos inviolables o con la legislación nacional.
9. *La participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente a escala local, favorece su integración.*
10. La integración no es una cuestión aislada, sino que afecta a distintos ámbitos políticos, como el empleo, la educación y las políticas urbanas, y debe reflejarse en toda una serie de políticas: *Las políticas y medidas tendentes a incluir la cuestión de la integración en todas las pertinentes competencias políticas y niveles de gobierno y servicios públicos deben tomarse debidamente en cuenta en la elaboración y puesta en práctica de medidas públicas.*
11. Las políticas y medidas de integración deben ser objeto de una evaluación que permita su constante mejora (este es el punto de partida para el posterior desarrollo de los indicadores de evaluación de las políticas de integración).

### **3.3. El periodo del programa de La Haya (2005-2009); el desarrollo de un marco común**

El proceso de la construcción de la política europea de inmigración entra en una nueva fase determinada por el Programa de La Haya (DOUE C 53/01) que se adoptó en el Consejo Europeo del 4 y 5 de noviembre de 2004. En esta nueva etapa se quiere dar un nuevo impulso a la política europea de inmigración y asilo, en el encontraremos dos aspectos que adquieren cierta consideración para este trabajo: uno la insistencia del Mandato por conseguir una inmigración deseada y controlada que se reflejará en sus acuerdos sobre el control de fronteras y de visados, y dos la insistencia en la fallida integración bidireccional para cuyo logro incidirá en la Gobernanza local por proximidad y en la importancia que tiene que los inmigrantes conozcan y respeten los valores de la Unión y sus países. El Programa que fue

presentado mediante comunicación el 10 de mayo de 2005 y publicado en el Diario Oficial el 24 de septiembre de 2005 (COM 2005/184), recoge las diez prioridades de la Unión destinadas reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia durante los siguientes cinco años:

- Reforzar los derechos fundamentales y la ciudadanía; el fin es transformar el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia en una *Agencia Europea de los Derechos Fundamentales* (FRA).
- Lucha contra el terrorismo.
- Definir un enfoque equilibrado de la gestión de la inmigración legal y clandestina, y proporcionar los medios para la adopción de una comunicación y un plan sobre inmigración legal (COM 2006)<sup>16</sup>. La gestión eficaz de los flujos migratorios requiere también más cooperación con terceros países, incluido el ámbito de la readmisión y el retorno de emigrantes<sup>17</sup>.
- Elaborar una gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión. En el año 2004 empezó a funcionar la Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores *Frontex* y se empieza a trabajar una política de visados eficaz.
- Establecer un procedimiento común en materia de asilo. La Comisión se propone establecer un procedimiento armonizado y eficaz en materia de asilo. (Sistema Europeo Común de Asilo SECA)<sup>18</sup>.

---

16 La Comunicación enuncia las posibles soluciones y medidas a aplicar, estos ámbitos son: la cooperación con terceros países, la seguridad de las fronteras, la gestión integrada de las fronteras exteriores, la seguridad de los documentos de viaje e identidad, la lucha contra la trata de seres humanos, la regularización de nacionales de terceros países en situación irregular, la lucha contra el empleo ilegal, la política de retorno, la mejora del intercambio de información y la responsabilidad de los transportistas.

17 Las medidas iniciadas por la Comisión para alcanzar estos objetivos comprenden, entre otras, el programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el período 2007-2010, que incluye la creación de un Fondo europeo para las fronteras exteriores, un Fondo europeo para la integración de los nacionales de terceros países, un Fondo europeo para el retorno y un Fondo europeo para los refugiados.

18 Como paso previo a la adopción de nuevas iniciativas, en el año 2007 la Comisión elaboró un *Libro Verde (de 6 de junio de 2007, sobre el futuro sistema europeo de asilo)* con el objetivo de abrir un período de debate y reflexión, y tuvo 89 aportaciones. Las cuestiones planteadas y las sugerencias, fueron la base para la elaboración del Plan de Política de Asilo de 2008. El 19 de mayo de 2010, se aprueba el Reglamento (UE) n° 439/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo.

- Maximizar las repercusiones positivas de la inmigración. La integración es crucial para evitar el aislamiento y la exclusión social de las comunidades de inmigrantes. La Comisión anima a los Estados miembros a que progresen en sus políticas de integración, que deberán contribuir a la comprensión y al diálogo entre religiones y culturas.
- Encontrar el equilibrio adecuado entre la protección de la vida privada y la seguridad al compartir información.
- Elaborar un concepto estratégico relativo a la delincuencia organizada.
- Garantizar un auténtico espacio europeo de justicia.
- Compartir las responsabilidades y velar por la solidaridad.

Durante éste periodo, se dieron avances en torno a una política común en materia de integración; el primero de ellos se producía con la presentación del *Informe del Parlamento Europeo sobre las estrategias y los medios para la integración de los inmigrantes* (17 de mayo de 2006), que fijaba la atención en las prácticas que los Estados miembros estaban poniendo en funcionamiento con la trasposición de las directivas relativas a la integración (citaban expresamente las referidas a reagrupación familiar y residencia permanente) al considerar la posibilidad de que su aplicación no se estuviera dando con garantías. En consecuencia en el *Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 14 y de 15 de diciembre de 2006*, subrayó la importancia de las cuestiones de migración y abordó no solo los desafíos sino también las oportunidades que la inmigración tenía en beneficio de todos. La cuestión de la integración estaba adquiriendo cierta importancia y la Comisión propuso establecer un *Fondo europeo para la integración (FEI) de los nacionales de terceros países para el periodo 2007-2013*<sup>19</sup> como parte del programa general “solidaridad y gestión de los flujos migratorios” para financiar acciones nacionales, transnacionales y europeas destinadas a facilitar la integración especialmente de las personas recién llegadas.

---

<sup>19</sup> Decisión del Consejo CE/2007/435, de 25 de junio de 2007, por la que se establece el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013 como parte del programa general «Solidaridad y gestión de los flujos migratorios»

En la *II Conferencia Ministerial sobre Integración celebrada en Postdam* el 10 y 11 de mayo de 2007, introdujo la importancia del *diálogo intercultural* como instrumento de promoción para la integración de ciudadanos de distintos orígenes, culturas y religiones, y se reiteró en las Conclusiones del Consejo de 12 y 13 de junio<sup>20</sup> cuando los Estados miembros convinieron en iniciar un intercambio regular de las experiencias adquiridas en el terreno. En ella se fija una agenda de trabajo, destacando la propuesta de desarrollo de los Módulos Europeos Comunes de Integración que recogen ejemplos de buenas prácticas de integración como medidas para evitar la exclusión social. En sus conclusiones se invita a los Estados a fomentar el desarrollo de indicadores comunes que puedan ser utilizados para evaluar los resultados de las políticas de integración. En el *II Informe Anual sobre Inmigración e Integración de la Comisión de la UE (de 11 de septiembre de 2007)*, la Comisión se comprometía a examinar el valor añadido de los módulos con el objetivo de elaborar directrices sobre diversos aspectos de la integración y a su vez, tenía la pretensión de convertir éste Informe anual sobre Inmigración e Integración en un instrumento de análisis comparativo de políticas de integración.

La publicación de la segunda edición del *Manual sobre integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales* (2007) se elaboró en colaboración con la Red de puntos de contacto nacionales para la integración. En él, se examinaba la función del fomento en las políticas de integración, como el diálogo y la participación ya que podían ayudar a los inmigrantes y a los ciudadanos europeos a conocerse mejor, eliminando así las barreras de desconfianza. Se advertía así del abandono de estos aspectos como ingredientes fundamentales en el proceso de integración (Niessen y Schibel, 2007).

La Comunicación de la Comisión bajo el título: *Una política Común de Inmigración* de 5 de diciembre de 2007, (COM 2007/780) señalaba que las políticas de integración debían constituir el centro de las políticas de inmigración y se destacaba que las políticas de integración debían considerarse desde la llegada de

---

<sup>20</sup> En la celebración *del Consejo de Asuntos de Justicia e Interior (12 y 13 de junio de 2007)*, dónde se destacó la necesidad de revisar a nivel político el alcance de las nuevas actuaciones dirigidas a fortalecer el marco europeo de integración de los Estados miembros a través de la promoción de la unidad en diversidad.

las personas inmigrantes, hasta la integración social y económica, ámbitos cuya responsabilidad es de los Estados miembros. En consecuencia se toma otra de las decisiones significativas del momento, por el Consejo Europeo<sup>21</sup> con la aceptación de la puesta en marcha de la Red Europea de Migración el 14 de mayo de 2008. El objetivo de la red, es atender las necesidades de información de las instituciones comunitarias y de las autoridades e instituciones de los Estados miembros, proporcionando información actualizada, objetiva, fiable y comparable sobre la migración y el asilo, con objeto de facilitar la elaboración de políticas en la Unión Europea (UE) en estos ámbitos. De esta forma es como la integración empieza a ser considerada desde la llegada de la persona y los instrumentos empezaran a instaurarse en las políticas de entrada.

El 17 de junio de 2008, la Comisión presentó una Comunicación, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones, bajo el título: *Una Política Común de Emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos*, (COM 2008/359) en ella se proponen 10 principios comunes para conseguir un enfoque coordinado e integrado de la inmigración, estos principios que adquieren un carácter más restrictivo y controlador, están integrados en los tres ejes principales de la política de la UE:

- Prosperidad: contribución de la inmigración legal al desarrollo socioeconómico de la UE inmigración, (incorpora las cuestiones referidas a normas y condiciones similares, adecuación entre las cualificaciones y las necesidades, y la integración como clave de éxito en la inmigración.
- Solidaridad: coordinación entre países europeos y cooperación con países no europeos, (integra los temas referidos a la transparencia, confianza y cooperación, la utilización eficaz y coherente de los medios disponibles, y la asociación con países no europeos.

---

21 Fue creada en 2003, por la Comisión, dando respuesta a una invitación del Consejo, como un proyecto piloto entre los años 2002-2006. El Programa de La Haya reforzó la necesidad de realizar un análisis común y un intercambio de información, sobre los fenómenos migratorios. Tras el éxito de esta fase piloto se publicó el *Libro Verde, de 28 de noviembre de 2005 [COM (2005) 606 final]* sobre el futuro de la REM, en agosto de 2007, se estableció la base legal para creación de la misma, y finalmente se adoptó como la Decisión CE/2008/381 del Consejo, de 14 de mayo de 2008, por la que se crea una Red Europea de Migración (REM).

- Seguridad: combatir eficazmente la inmigración ilegal, (en ella se centran los aspectos referidos a una política de visados que responda a los intereses de Europa y de sus socios, la gestión integrada de las fronteras, el incremento de la lucha contra la inmigración ilegal y la tolerancia cero para la trata de seres humanos, y las políticas de retorno sostenibles y efectivas).

En esta línea se dio la Comunicación: *Reforzar el planteamiento global de la inmigración: aumentar la coordinación y la coherencia de las sinergias*, de 8 de octubre de 2008, presentada por la Comisión Europea (COM 2008/611) que constituyó uno de los primeros bloques del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, y se centró básicamente en la gestión de la migración económica legal, la lucha contra la inmigración irregular y el control de las rutas migratorias, y sugiere una mejor gobernanza.

A la luz de dicha comunicación, el Consejo Europeo decide aprobar el **Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo**<sup>22</sup> en la cumbre de Bruselas del 15 y 16 de octubre de 2008, se trata de un documento político y no un acto legalmente vinculante. Al situarlo en el proceso de la política de inmigración permite pensar ya en el futuro programa que sucederá en 2010 al Programa de La Haya. Se estructura en cinco compromisos políticos fundamentales: organizar la inmigración legal, combatir la inmigración irregular; fortalecer la eficacia de los controles en las fronteras, construir una Europa de asilo y crear una colaboración global con los países de origen y de tránsito que favorezca las sinergias entre la migración y el desarrollo.

**La Tercera Conferencia Ministerial sobre Integración (Vichy 3 y 4 de noviembre de 2008)**. Aprobó una declaración en la que se recoge que la integración debe entenderse como el resultado de un proceso que brinda a los ciudadanos de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro, la capacidad de actuar independientemente de cualquier intervención externa y de tener una

---

<sup>22</sup> Fiel a los valores del proyecto europeo y a las políticas aplicadas, confirma que las políticas migratorias y de asilo deben ajustarse a las normas del derecho internacional y en particular a aquellas relativas a los derechos humanos, dignidad de las personas y a los refugiados.

condición social equiparable a la de los ciudadanos nacionales y europeos. El proceso bidireccional exige un compromiso mutuo y que incluye derechos y obligaciones para la sociedad de acogida y para los inmigrantes, que requiere una buena disposición tanto por parte de los inmigrantes a la hora de asumir la responsabilidad de integrarse en la sociedad de acogida (aprendiendo lengua y aceptando su ordenamiento jurídico y sus valores), como de las sociedades de acogida para aceptar e integrar a los inmigrantes. De igual forma hizo también hincapié en que las políticas para la integración debían conllevar la aceptación plena y compartida de los valores básicos de la cultura europea, como el respeto a los derechos humanos y a la diversidad, la lucha contra la discriminación y la promoción de la igualdad de oportunidades y de la tolerancia.

La Unión considera que la gobernanza constituye una de las claves principales del éxito del proceso de integración europea, y por ello en las conclusiones del Consejo se introduce la evaluación de las políticas de integración como una prioridad tanto en lo referente a los métodos como a los resultados, y propone que pueda materializarse en la identificación de indicadores (conforme se había acordado en Postdam). Por su parte el Comité de las Regiones resaltó que instaurar una verdadera gobernanza multinivel en Europa había constituido siempre una prioridad estratégica y destacó que los entes regionales y locales, tanto por la proximidad a los ciudadanos como por la diversidad de gobernanza, constituyen un verdadero activo para la Unión, situándolos en primera línea de las políticas de integración<sup>23</sup>.

Dentro de este contexto de incesante desarrollo de una política común surgen en abril de 2009 dos nuevas plataformas de diálogo para impulsar la integración: *El Foro Europeo para la Integración y la web: [www.integration.eu](http://www.integration.eu)*. Ambos son puestos en marcha por la Comisión como “...instrumentos para favorecer la integración de los nacionales de terceros países que viven en la Unión Europea”.

---

<sup>23</sup> Para su logro desarrolla el Libro blanco del comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel. Dictamen de iniciativa del comité de las Regiones (17 y 18 de junio de 2009). Consultable en: <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents>.

### 3.4. El periodo del programa de Estocolmo (2010-2015); el pasado reciente y el futuro inmediato

La etapa presente se inicia en diciembre de 2009 con la adopción por parte del Consejo Europeo del *Programa de Estocolmo: “Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano”*, para el período 2010-2014 y que concluyó en diciembre de 2014. La Comisión presentó una comunicación (COM 2010/171) en la que se establecen el Plan de acción para la aplicación del Programa; con el cual se pretende hacer frente a los desafíos del futuro para conseguir una Europa segura donde se respeten los derechos y las libertades fundamentales de los ciudadanos, se centra en las siguientes prioridades:

- Una Europa de los derechos en la que la ciudadanía europea pueda ejercer plenamente el derecho de libre circulación, respetando la diversidad y en la que se haga frente al racismo y la xenofobia.
- Una Europa de la justicia.
- Una Europa que protege a sus ciudadanos y lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo.
- Regular el Acceso a Europa con las políticas de gestión de fronteras y de concesión de visados, controlando la inmigración ilegal y la delincuencia fronteriza<sup>24</sup>.
- Una Europa de la solidaridad que desarrolle una política de migración exhaustiva y flexible. Para ello se debe tener en cuenta las necesidades de los mercados laborales de los países, reducir al mínimo la fuga de cerebros de terceros países y poner en marcha políticas de integración enérgicas que garanticen los derechos de los migrantes. Por añadidura, una política común de migración debe incluir una política de retorno sostenible y eficaz, sin dejar de trabajar para prevenir, controlar y combatir

---

24 Para ello se refuerza el papel de Frontex, el Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) y el Sistema de Información de Visados (VIS). Se insiste en la necesidad de seguir trabajando en el desarrollo de la política común de concesión de visados y en la intensificación de la cooperación consular regional.

la inmigración ilegal. Sin olvidar la necesidad de fortalecer el diálogo y la cooperación con terceros países (tanto de tránsito como de origen), sobre todo a través del desarrollo del Enfoque Global de la Migración.

- Se recalca la necesidad de establecer el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) que deberá crear un espacio de protección y solidaridad en la UE.
- Se plantea una visión de Europa en un mundo globalizado en la que se aborden mejor los retos a los que se enfrenta la UE y se consoliden las oportunidades de cooperación con terceros países.

En marzo de 2014 la Comisión adoptó una nueva Comunicación, titulada “*Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad*” en la que ofrecía su visión del futuro programa de Interior<sup>25</sup>. Durante este periodo podemos destacar algunos actos y acuerdos más en materia de inmigración y en políticas de integración como la *Tercera edición del Manual sobre integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales (2010)* que abarca temas como: los medios de comunicación y la integración, sensibilización y capacitación de los emigrantes, plataformas de diálogo, adquisición de la nacionalidad y práctica de la ciudadanía activa y juventud inmigrante, educación y mercado laboral. En su desarrollo participaron cerca de 600 expertos, tanto procedentes de los Gobiernos como representantes de la sociedad civil. En esta edición se recoge una amplia gama de ejemplos ilustrativos y concretos, muy vinculados con el Foro y la Web para la integración (Niessen y Huddleston, 2010).

***La Cuarta Conferencia de Ministros de la UE sobre integración*** se celebró en Zaragoza los días 15 y 16 de abril de 2010 bajo la presidencia por parte de España; cerrada estrictamente a temas migratorios, introdujo tres aspectos propios del enfoque español:

- *El empleo y la educación* (partiendo de los Principios Básicos Comunes 3 y 5), señala el empleo como una parte fundamental del proceso de integración y participación, y la educación como un elemento esencial de la lucha contra la exclusión social y la discriminación. En su argumentación resalta la conveniencia de examinar el concepto esencial de capital humano, considerado como un conjunto de activos

---

<sup>25</sup> Esta Comunicación representa un aporte a las orientaciones estratégicas que fueron tratadas en el Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 26 y 27 de junio de 2014.

inmateriales entre los que se incluyen el conocimiento, las aptitudes y las competencias (formales e informales) que la persona ha adquirido mediante la educación y la formación. Así mismo entendido como “un recurso económico permite la creación de nuevos bienes, servicios, ideas, conocimientos y tecnologías, cultura y riqueza”, podría utilizarse como una perspectiva fundamental para la integración, que haga posible la formulación de políticas intersectoriales que pongan en relación el empleo, la educación y la formación. Y establece las ventajas de elaborar unos módulos europeos comunes que puedan servir de marco de referencia para los cursos de acogida y de lengua, la implicación de la sociedad de acogida, la participación del inmigrante en la vida local y otros aspectos del proceso de integración.

- *La participación integral* (parte de los Principios Básicos Comunes 6, 7 y 9) con las siguientes premisas; reconocer el dialogo intercultural como instrumento para la promoción de la integración de ciudadanos de distintos orígenes, cultural y religiones; resaltar la importancia del intercambio de experiencias, y destacar el papel de las autoridades locales y de las ciudades para afrontar los retos interculturales y elaborar programas de integración. Y establece la necesidad de intervenir en los barrios con mayor concentración de inmigrantes para luchar contra la desigualdad, facilitar la participación a través de las asociaciones de inmigrantes, e incorporar los temas de integración en todos los ámbitos que sean precisos, garantizando la cooperación y la coordinación entre los diferentes niveles gubernamentales y de la administración pública (europeo, nacional, regional y local), con el fin de alcanzar políticas inclusivas.
- *La evaluación de las políticas de integración* (parte del Principio Básico Común 11), resalta la importancia de desarrollar unos indicadores fundamentales para hacer seguimiento de los resultados de las políticas de integración<sup>26</sup>. Se considera que los principales ámbitos de actuación que resultan pertinentes de controlar son: empleo, educación, inclusión social y ciudadanía activa.

---

26 En Zaragoza se adoptaron las conclusiones de la reunión de expertos sobre indicadores y el control de los resultados de las políticas de integración, que había sido organizada por la Presidencia Sueca en Malmö, del 14 al 16 de diciembre de 2009.

De los quince acuerdos tomados por los Ministros conviene resaltar el onceavo, en el que se pone de relieve la importancia de elaborar unos módulos europeos comunes que puedan utilizarse en el establecimiento de políticas de integración nacionales o locales, incluidos elementos fundamentales tales como cursos de acogida y clases de lengua, un compromiso sólido por parte de la comunidad de acogida así como la participación activa de los inmigrantes en todos los aspectos de la vida social.

En julio de 2011 y en la línea del Pacto Europeo sobre inmigración y asilo, la Comisión presentó la Agenda Europea para la Integración de los nacionales de terceros países (COM 2011/455), se trata de una contribución al debate sobre cómo comprender y apoyar mejor la integración y centra propuestas en los siguientes ámbitos:

- Integración mediante la participación, basada en desarrollar políticas de integración con un verdadero enfoque “ascendente”, cercano al nivel local, que incluyan medidas como el apoyo al aprendizaje de idiomas, las medidas de introducción, acceso al empleo, la educación y la formación profesional, y la lucha contra la discriminación, aspectos todos encaminados a aumentar la participación de los inmigrantes en la sociedad. La integración exige también el compromiso de la sociedad receptora de acoger a los migrantes, respetar sus derechos y su cultura e informarles de sus obligaciones. Al mismo tiempo los migrantes deben mostrar su voluntad de integrarse y respetar las normas y los valores de la sociedad en la que viven. Para su logro se desarrollan dos criterios básicos:
  1. Contribución socioeconómica de los inmigrantes, basada en:
    - 1.1. La adquisición de conocimientos lingüísticos, se considera que la formación lingüística y los programas de introducción deben ser accesibles tanto desde el punto de vista financiero como geográfico.
    - 1.2. Participación en el mercado laboral, es uno de los mejores y más concretos medios para integrarse en la sociedad, los esfuerzos encaminados a reducir esas diferencias deberán dirigirse tanto a los migrantes por razones de trabajo como a los que llegan por reagrupación familiar o los beneficiarios de protección internacional.
    - 1.3. Esfuerzos en el sistema educativo, que les permita adaptarse a la creciente diversidad cultural, ofreciendo una educación de alta calidad para todos y capitalizando el potencial de la diversidad.
    - 1.4. Garantizar unas mejores condiciones de vida, el objetivo de las medidas de inclusión social debe ser eliminar las posibles barreras

que obstaculizan el acceso efectivo a los servicios sociales y sanitarios, y luchar contra la pobreza y la exclusión de los más vulnerables. Se prevé la necesidad de desarrollar una atención especial a los beneficiarios de medidas de protección internacional. 1.5. Utilizar mejor la financiación de la UE, entre ellas las destinadas por el fondo europeo para la integración de nacionales de terceros países, el Fondo europeo para los refugiados, el Fondo social europeo, o las del Fondo europeo de desarrollo regional.

2. Derechos y obligaciones: conseguir igualdad de trato y un sentimiento de pertenencia. En la medida de lo posible deben superarse los obstáculos de carácter legislativo y estructural a la participación política de los migrantes, y fomentar su participación en: la elaboración de políticas y programas de integración y sensibilización, desarrollar capacidades en las organizaciones de inmigrantes en el ámbito local, en los consejos escolares, etc. Entre las medidas para reforzar la participación democrática se cita la concesión del derecho a voto en las elecciones locales, entre otras.
- Más intervención a nivel local.
    1. Medidas destinadas a las zonas urbanas especialmente desfavorecidas en las que se enfrentan a retos especiales para la integración.
    2. Mejora de la cooperación a múltiples niveles: entre las Instituciones europeas, los estados miembros y los actores nacionales, regionales y locales, fomentando las buenas prácticas y los “pactos territoriales” entre las partes interesadas.<sup>27</sup>
    3. Apoyo financiero de la UE a la intervención local, más específico, en apoyo a estrategias coherentes basadas en medidas de apoyo a la integración de los nacionales de terceros países.

---

<sup>27</sup> Uno de los dos ejemplos que cita la Agenda como buena práctica, es el de La Comunidad Valenciana que tiene un marco jurídico que establece la cooperación activa entre una serie de actores para la integración de los recién llegados. Se resalta que el gobierno autonómico, los sindicatos y la patronal tienen firmado un “Pacto por la Inmigración” para gestionar la diversidad en el lugar de trabajo y fomentar la participación activa de trabajadores migrantes, y un “Pacto Local de Integración” en el que participan las autoridades públicas a nivel local, provincial y regional para impulsar la cooperación y garantizar la coherencia de las acciones desarrolladas en diferentes ámbitos para respaldar la integración.

- Participación de los países de origen. Se sostiene que los países de origen pueden tener también un papel que desempeñar en el apoyo del proceso de integración de tres modos distintos: (1) preparando la integración de los inmigrantes ya antes de la salida, (2) apoyando a los inmigrantes mientras permanecen en la UE, por ejemplo a través de las embajadas y (3) preparando el retorno temporal o definitivo de los migrantes gracias a la experiencia y los conocimientos adquiridos. Para ello se definen tres medidas:
  1. Medidas previas a la salida en apoyo de la integración, centradas en el uso de una buena información sobre requisitos, procedimientos y formación (sobre todo lingüística y profesional).
  2. Contactos beneficiosos entre las comunidades de la diáspora y sus países de origen, que puedan favorecer las inversiones y el desarrollo sostenible de los países de origen.
  3. Migración circular y desarrollo en los países de origen, pensada en dar a los inmigrantes temporeros y circulares el apoyo necesario.

De las medidas cabe resaltar dos aspectos: uno la incorporación de los países de origen en la responsabilidad de la integración, permitiendo que el carácter bidireccional ahora se convierta en una “estrategia a tres” y dos incidiendo en la responsabilidad de los ámbitos locales en la integración, esta segunda cuestión derivó en Dictamen del Comité económico y social europeo (DOC 2012/181) en el que recomienda que para implantar medidas en el ámbito local es necesario que se establezcan instrumentos institucionales y financieros concretos que respalden los objetivos de integración, y considera que la diversidad debe integrarse de modo claro en la formulación y elaboración de las políticas.

En noviembre de 2011 la Comisión adoptó su Comunicación titulada “*Enfoque Global de la Migración y la Movilidad*” (GAMM en COM 2011/743), a fin de agrupar todas las políticas en materia de migración de forma más coherente. Se basa en cuatro pilares: migración legal y movilidad; migración irregular y trata de seres humanos; protección internacional y política de asilo, y maximización de la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad. Los derechos humanos de los migrantes son un tema transversal. El Enfoque Global se centra en el diálogo

regional y bilateral entre los países de origen, de tránsito y de destino. Uno de los instrumentos principales es la posibilidad de celebrar “Asociaciones de Movilidad” con terceros países, que no solo constituyen acuerdos de readmisión, sino un conjunto de medidas que abarca desde la ayuda al desarrollo hasta la facilitación de visados de entrada temporal, pasando por la migración circular y la lucha contra la migración ilegal (revisión en COM 2014/96).

El 15 de febrero de 2012 la Comisión Europea publicaba el proyecto: *Módulos Europeos sobre Integración de Inmigrantes*, se trata de un documento dirigido a los Estados miembros en el que se recogen un conjunto de experiencias desarrolladas a nivel nacional. El objetivo de estos módulos es establecer un lenguaje común y un marco de referencia facilitando el intercambio de conocimientos, y contribuyendo a aumentar la calidad de las políticas y las prácticas, así como el trabajo de profesionales y proveedores de servicios públicos en toda la UE. Los temas se engloban en tres áreas (1) Cursos de introducción y cursos de idiomas; (2) El fuerte compromiso de la sociedad de acogida; y (3) La participación activa de los inmigrantes en todos los aspectos de la vida colectiva. Su desarrollo está en armonía con la Estrategia Europa 2020, la Agenda para la Integración y los Principios Básicos Comunes (el proyecto se acoge en el Dictamen 2012/C del Comité de las Regiones).

En abril de 2014 la Comisión publicaba una comunicación en la que ofrece a los Estados miembros directrices de aplicación de la Directiva 2003/86/CE relativa al *derecho a la reagrupación familiar* (COM 2014/210). El preámbulo es el informe de 2008 sobre su aplicación que concluye de que no se estaba realizando plena y correctamente por parte de los Estados miembros y por consiguiente en 2011 se publicó un *Libro Verde* que abrió un proceso de consultas públicas. La comunicación detalla en el apartado 4.5.- las *medidas de integración* que en virtud del artículo 7.2 se permite a los Estados miembros que exijan a los nacionales de terceros países el cumplimiento de medidas de integración, pudiendo requerir a los miembros de la familia que hagan cierto esfuerzo para demostrar su voluntad de integración, exigiéndoles por ejemplo, su participación en cursos de idiomas o de integración antes o después de su llegada. También contempla la posibilidad de solicitar a un inmigrante que haga los esfuerzos necesarios para poder desarrollar su existencia cotidiana en la sociedad en la que se tiene que integrar y la posibilidad de que los

Estados miembros comprueben si esa persona muestra la voluntad necesaria de integración en su nuevo entorno; para comprobar esa voluntad, puede recurrirse a un examen. No obstante se remarca que el nivel de dificultad del examen, las tasas de participación, la disponibilidad del material didáctico necesario para preparar el examen o la accesibilidad del examen propiamente dicho no deben ser obstáculos que compliquen la consecución de este objetivo.

En cualquier caso las medidas deben contribuir al éxito de la reagrupación familiar, y atender las circunstancias individuales, como son capacidades cognitivas, situación de vulnerabilidad, así como prestar una especial atención a mujeres y las niñas procedentes de países en los que tienen un acceso más limitado a la educación y pueden presentar un nivel de alfabetización inferior. No obstante los Estados miembros no podrán denegar la entrada ni la estancia en su territorio a un miembro de la familia contemplado en el artículo 4.1, por el único motivo de que estando todavía en el extranjero no haya aprobado el examen de integración requerido por la legislación de ese Estado miembro.

La Comisión considera que los Estados miembros deben adoptar las medidas de integración necesarias para que los miembros de la familia se familiaricen con su nuevo país de residencia y adquieran competencias lingüísticas que faciliten el proceso de integración. Por ello opina que los cursos de lenguas e integración deben ser accesibles (estar disponibles en varios lugares), gratuitos o al menos asequibles y adaptados a las necesidades individuales, incluidas las específicas de género (por ejemplo, guarderías). Si bien las medidas de integración previas a la salida pueden ayudar a los migrantes a prepararse a su nueva vida en el país de acogida, ofreciéndoles información y formación antes de la migración, suelen ser más eficaces las medidas de integración en el país de acogida.

Esta es la única referencia que existe en el Mandato de la obligación de integrarse, en la que se puede apreciar cierto reclamo por parte de la Unión hacia las medidas que están aplicando los países que forman parte del Paradigma de la obligación de Integrarse, que han vinculado la superación de un examen de conocimiento y lengua a la concesión del visado de reagrupación familiar, y que conforman la segunda versión del contrato de integración que este trabajo plantea.

Del resto del periodo cabe destacar la actividad política en relación a los hechos acontecidos en el Mediterráneo desde el verano de 2003, y los Consejos se centran en cómo abordar los flujos migratorios desde origen, con la implicación de los países de tránsito y la consolidación de las devoluciones y el retorno. El ***Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 26 y 27 de junio de 2014*** en el Capítulo I sobre libertad, seguridad y justicia, en su punto 5 (y siguientes), se insiste que la Unión necesita una política de migración y asilo y de fronteras eficiente y bien gestionada, guiada por los principios de solidaridad y distribución equitativa de la responsabilidad. Se considera necesario un planteamiento general que optimice los beneficios de inmigración legal y ofrezca protección a quienes lo necesitan, combatiendo la inmigración irregular y gestionando las fronteras exteriores de manera adecuada. El Consejo aprobó *“La Agenda para la Unión en tiempos de Cambio”* que en su punto 4.- Una Unión de libertad, seguridad y justicia, se refiere a la gestión de la migración en todos sus aspectos: abordando las carencias de competencias específicas y atrayendo talento, abordando con mayor determinación la migración irregular, también mediante la mejora de la cooperación con terceros países, por ejemplo en materia de readmisión, protegiendo a aquellos que lo necesitan mediante una firme política de asilo, reforzando y modernizando la gestión de las fronteras exteriores de la Unión. Y ha negociado y celebrado *Acuerdos bilaterales de readmisión* con los países de origen y de tránsito para favorecer el retorno de los migrantes irregulares y la cooperación en la lucha contra la trata de seres humanos.

## 4. RECAPITULACIÓN

El Mandato de la integración cívica engloba los aportes más significativos sobre la cuestión migratoria así como los aspectos referidos a su integración e invita a realizar algunas consideraciones a modo a síntesis. La voluntad de desarrollar una política común, implicaba la necesidad de aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y residencia, pero también precisaba del fortalecimiento de unas políticas de integración. El camino recorrido por las Instituciones de la Unión no ha sido fácil ni sencillo, la Comisión durante dos décadas ha trabajado de manera incesante por alcanzar acuerdos comunes con el objetivo de contar con una política de migración europea completa, con visión de futuro y basada en las siguientes premisas:

- El reconocimiento del valor de la inmigración al desarrollo económico y social.
- La solidaridad, el respeto por la diferencia y la no discriminación.
- La seguridad y protección.
- Combatir la clandestinidad y el tráfico de seres humanos.
- Establecer un enfoque equilibrado que permita abordar la migración legal y luchar contra la inmigración ilegal.

La gestión de la inmigración no es baladí, ha estado presente desde la firma del primer acuerdo Schengen en 1985 cuando se adoptó la medida de supresión de controles en las fronteras interiores y se establecía como un elemento esencial el refuerzo del control de las fronteras exteriores otorgando a la inmigración una doble versión, un “grupo propio” de ciudadanos investidos de privilegios frente a un “grupo extraño” de nacionales procedentes de terceros países, a los que se les impondrán requisitos y condiciones. Los fundamentos jurídicos quedan recogidos en el artículo 79 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en el que se insta a la Unión a desarrollar una política eficaz en la gestión de flujos migratorios de nacionales de terceros países.

Conforme se recoge en el capítulo se ha trabajado en alcanzar acuerdos que permitían abordar las cuestiones de la inmigración y la integración planteando soluciones a los desafíos de la inmigración en beneficio mutuo, aunque debemos considerar que los esfuerzos por el logro han sido superiores a los resultados alcanzados.

En materia de inmigración se han establecido criterios comunes básicamente en dos líneas: (1) combatir la inmigración, la estancia y el trabajo de personas en situación administrativa irregular; para ello se ha creado un sistema de vigilancia de fronteras, definido criterios de visados, se han firmado acuerdos bilaterales de readmisión con los países de tránsito, dispuesto procedimientos para el retorno, e incluso se han instaurado criterios sancionadores para empleadores que acojan entre sus trabajadores inmigrantes irregulares. Todo un compendio de medidas y mecanismos de control, a pesar de que en distintos informes se reconoce la necesidad de población inmigrante que en un futuro pueda atender las demandas sociales que los cambios demográficos en la Unión van a producir. (2) Como complemento al cierre de fronteras se desarrollan directivas que favorecen la entrada y residencia de determinados colectivos que pueden contribuir positivamente como son: trabajadores altamente cualificados, trabajadores temporeros, inmigrantes con fines de estudio e investigación, dejando en evidencia que las posibilidades legales de entrada para mano de obra no cualificada son muy pocas, y siempre teniendo presente que los Estados miembros son los principales responsables para determinar el número de inmigrantes procedentes de terceros países que quieren admitir, y los procedimientos y requisitos de acceso.

La consolidación de un marco de actuación en materia de Integración es el otro gran reto de la Unión; el punto de partida nos sitúa en el Tratado de Ámsterdam con el programa de Tampere, al establecer como cuestión prioritaria el fortalecimiento de las políticas de integración de los inmigrantes legales, con el fin de mejorar su situación jurídica y favorecer sus condiciones económicas y socioculturales. Lo que requería construir un marco común de acción y desarrollar una serie de acuerdos en el ámbito del derecho internacional y del derecho derivado (reglamentos, directivas, decisiones, dictámenes, etc.). El primer avance llegaría en el año 2000 con la aprobación de las Directivas relativas a la igualdad de trato y la no discriminación de las personas por su origen racial o étnico. Reforzadas con la propuesta de la Comisión al incorporar el concepto de integración cívica en el año 2002 y

la progresiva equiparación de los derechos de los inmigrantes con el resto de la población. El progreso más significativo en la definición de propuestas lo marca la aprobación en 2004 de los Principios Básicos Comunes sobre integración, con un planteamiento holístico de la integración entendida como un proceso bidireccional en el que se va a responsabilizar de la misma tanto a las personas inmigrantes como a las sociedades de acogida.

En el marco del programa de la Haya se impulsaba la definición de políticas coherentes de integración, durante este periodo se establecía el fondo europeo para la integración con el fin de facilitar la aplicación de medidas que promoviesen la integración de los nacionales de terceros países en los países de acogida y se introducía el diálogo intercultural como instrumento de promoción para la integración de ciudadanos de distintos orígenes, culturas y religiones. Se iniciaba entonces un intercambio de experiencias adquiridas entre las regiones y se invitaba a los entes locales a que participaran en los foros, dándole un fuerte impulso a la bidireccionalidad de la integración.

Cabe reparar la atención en la comunicación de la comisión “una política común de emigración para Europa: principios, medidas e instrumentos” de 2008, en la que se proponen acciones concretas que pivotan sobre los principios de solidaridad, prosperidad y seguridad. En sus contenidos se reclama la necesidad de establecer acuerdos y normas comunes sobre la integración centrada en la formación y una política de visados que responda a los intereses del país de destino. Bajo estos principios se aprueba el Pacto Europeo sobre inmigración y asilo en el que se basará el actual programa de trabajo, es necesario destacar que en él no se refiere a la bidireccionalidad de la integración, sino que asume cinco compromisos enfocados al control de la inmigración irregular y de las fronteras, incidiendo en la importancia que tiene la colaboración con los países de origen.

No obstante, no podemos considerar que se haya dejado de tener en cuenta el enfoque de la bidireccionalidad de la integración, pero sí que empieza a tener otra lectura que se aprecia claramente en la declaración de Vich, en la que se reclama la población inmigrante que dispongan de la capacidad de actuar de manera independiente y en igualdad de condiciones, trasladando sobre ellos la responsabilidad de su integración para la que será necesario que aprendan la lengua y acepten su

ordenamiento jurídico. Por su parte los Estados aceptan asumir la responsabilidad de establecer los dispositivos necesarios para garantizarla, entendiéndose de esta forma el compromiso de la bidireccionalidad.

La conferencia de ministros celebrada en Zaragoza en 2010 concluía con el acuerdo de desarrollar más a fondo la idea esencial de la integración como motor de desarrollo y cohesión social e invitaba a desarrollar el concepto de capital humano, poniendo de relieve la importancia de elaborar módulos europeos comunes, invitando a reforzar las iniciativas locales y la participación ciudadana. Los acuerdos de la conferencia y la Agenda Europea para la Integración de los nacionales de terceros países de 2011 planteada como una contribución al debate sobre cómo comprender y apoyar mejor la integración, resaltan la responsabilidad compartida de la integración focalizándola en tres ámbitos claves: la participación, la intervención local y la colaboración de los países de origen. Estos dos acuerdos son los últimos impulsos dados en materia de Integración.

Cerraré el capítulo recuperando los aspectos más sensibles del mandato de la integración cívica a través de los cuales se han podido filtrar los argumentos que conforman la primera versión del Contrato de integración, y sobre la base de los cuales se ha ido construyendo el Paradigma de la obligación de Integrarse.

El primero responde a *la voluntad de unificar las políticas de inmigración y las de integración*: el objetivo de impulsar un debate político y social para que las políticas de integración formaran parte fundamental de las políticas comunes de inmigración y asilo, que se inicia con el informe del Comité Económico y Social de 2002, en el que se pedía que se implicaran todas las instituciones: las europeas, las nacionales, las regionales y las locales, así como la sociedad civil organizada. Sin duda alguna se abría opción a que los Estados miembros abordaran las cuestiones de la gobernabilidad a través de sus distribuciones territoriales y contasen con la participación ciudadana, al mismo tiempo que se iniciaba un camino hacia una posible unificación de las políticas, una cuestión que había sido reclamada desde diferentes esferas. Las Directivas sobre reagrupación familiar y residencia de larga duración, sentaban las bases al otorgar a los Estados miembros la libertad de que en su aplicación los países pudieran establecer las condiciones de acceso que las legislaciones nacionales estimasen, referidas básicamente al conocimiento de la lengua y de la sociedad de acogida, elementos claves para asegurar una buena integración.

El segundo parte de reconocer *el enriquecimiento cultural y social que la población inmigrante aporta a las sociedades* a las que se les pide hagan esfuerzos por garantizar la plena integración de las personas inmigrantes, pero a su vez pide a los inmigrantes que respeten los valores democráticos de las sociedades europeas y no eludan el respeto a las normas y a las leyes por razones culturales. Gran parte de contenidos se centran en recoger el necesario esfuerzo e interés que deben mostrar las personas inmigrantes de quienes se espera tengan una buena disposición para su logro y se les pide que actúen conforme a los valores de la Unión: respetando los derechos humanos, conociendo los valores europeos y los de la sociedad que le acoge, así como el idioma, y mejoren, cuando sea necesario, su nivel formativo para estar en disposición de acceder al mercado de trabajo en igualdad de condiciones. La participación y la confianza no sólo están en manos de quienes acogen y asumen la gestión de sus políticas, sino también de quien desea hacerlo y esté en disposición de demostrarlo.

El tercero se basa en *la ampliación de las responsabilidades de la integración* cuya lectura de la bidireccionalidad se redibuja para incorporar a las sociedades de origen a las que se invita a participar preparando la integración de las personas inmigrantes antes de su salida. Se reconoce que la participación de las sociedades de acogida pasa por establecer dispositivos de ayuda a la integración y definir criterios y contenidos lo más homogéneos posibles en el marco de la Unión. Para ello se delega en la persona inmigrante la responsabilidad de integrarse como ciudadano de derechos y obligaciones, por lo que será necesario no sólo que conozca la lengua del país de acogida, sino también las normas y valores de la misma, y por extensión las de la Unión aceptándolas y reconociéndolas como propias.



Capítulo Tercero

# EL PARADIGMA DE LA OBLIGACIÓN DE INTEGRARSE



# Índice Capítulo III

## EL PARADIGMA DE LA OBLIGACIÓN DE INTEGRARSE

<b>1. Introducción</b>	<b>89</b>
<b>2. Los Países Bajos</b>	<b>93</b>
2.1. Los visados de establecimiento y el examen de integración cívica en el extranjero	95
2.2. El procedimiento de integración cívica y el acceso a la residencia	98
2.3. Las condiciones para la naturalización	100
<b>3. La República Francesa</b>	<b>103</b>
3.1. La obtención de un visado	105
3.2. La residencia y el contrato de acogida e integración (CAI)	106
3.3. Las condiciones para la naturalización	109
<b>4. El Reino Unido</b>	<b>112</b>
4.1. Los requisitos para el visado y la estancia temporal	114
4.2. Permiso de residencia permanente, (Settelmen)	117
4.3. Las condiciones para la naturalización	117
4.4. Test de vida en el Reino Unido (Life in the UK test)	119
<b>5. La República Federal de Alemania</b>	<b>121</b>
5.1. La regulación del conocimiento del idioma como requisito de para el visado	123
5.2. La Ley de residencia y los cursos de integración	124
5.3. Las condiciones para la naturalización	127
<b>6. La República de Austria</b>	<b>130</b>
6.1. La regulación de la admisión y la residencia	131
6.2. El plan nacional de acción y el acuerdo de integración	133
6.3. Las condiciones para la naturalización	137

<b>7. El Reino de Bélgica</b>	<b>139</b>
7.1. El programa de integración cívica	141
7.2. El sistema de visados	144
7.3. La residencia por trabajo	145
7.4. Las condiciones para la naturalización	146
<b>8. El Reino de Dinamarca</b>	<b>147</b>
8.1. Las políticas de acceso y establecimiento	147
8.2. El derecho a disponer de un permiso de residencia permanente	151
8.3. Las condiciones para la naturalización	152
<b>9. El Reino de Suecia</b>	<b>156</b>
9.1. La política de visados	156
9.2. Las medidas de establecimiento	157
9.3. La política de integración	159
9.4. El estatuto de residente de larga duración	161
9.5. Las condiciones para la naturalización	162
<b>10. La Confederación Suiza</b>	<b>164</b>
10.1. La solicitud del visado de entrada	165
10.2. Las posibilidades de la residencia	165
10.3. La Política de Integración	167
10.4. Las condiciones para la naturalización	169
<b>11. Recapitulación</b>	<b>171</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo presenta el estudio de nueve países que en la concepción y diseño de sus políticas públicas han incorporado la obligación de integrarse para nacionales de terceros países, lo que les sitúa en la segunda versión del contrato de integración en el que la integración cívica se convierte en una condición para la adquisición de un derecho o el establecimiento de un vínculo jurídico; alterando, en cierta medida, la concepción de la integración que pasa de ser una meta deseable a ser un requisito. Este salto cualitativo que transforma la configuración del Mandato de la integración cívica (o primera versión del modelo de contrato expuesta), se ha producido de manera progresiva en la mayoría de los países estudiados.

En sí misma esta versión de la integración cívica deja de ser un proceso o un hecho natural para erigirse en un hecho jurídico que crea o da derechos, alejándose del origen de su concepción y alterando lo que antes se consideraba el punto final o la meta de llegada de una relación, que ahora pasa a ser un requisito que se concreta a través de la demostración de conocimientos y competencias de la lengua, cultura, instituciones, historia y/o valores de la sociedad de acogida, y que algunos países como Francia, Austria, Bélgica, Dinamarca y Suiza, amplían mediante la adhesión a un contrato firmado (de una u otra forma) creando un compromiso.

Esta tendencia se aplica en tres momentos del proceso migratorio: el primero en la entrada al país condicionando la concesión del visado. Aunque este paso previo no está instaurado en todos los países estudiados, su implantación se justifica

inicialmente a través de la concesión de dos modelos de visados:

- Visado por reagrupación familiar conforme recoge la Directiva al derecho de Reagrupación familiar de 2003 se permite que los Estados miembros exijan a los nacionales de Terceros países el cumplimiento de medidas de integración. Esta Directiva fue revisada en 2008 y tras un periodo de consultas la Comisión publicaba en 2014 una Comunicación en la que se recoge la posibilidad de que los Estados miembros comprueben si esa persona muestra la voluntad necesaria de integración en su nuevo entorno y para ello pueden recurrir a un examen. Aunque también refiere que la no superación de un examen no debería ser causa de denegación del visado y en cualquier caso la adquisición de las competencias requeridas debe ser asequible, gratuita y adaptada a las necesidades.
- Los visados de trabajo a los que refieren diferentes comunicaciones, conferencias y los principios de 2008. La tendencia de la Unión es reclamar a los países que impulsen medidas de control de fronteras y regulación de visados para garantizar que las personas que llegan contribuyan al crecimiento y desarrollo de la misma y que su admisión sea acorde a las necesidades del mercado de trabajo. Por ello algunos países han fijado instrumentos de evaluación curricular (idioma, formación, experiencia profesional, etc.) en las solicitudes de visados.

El segundo momento se refiere a la concesión de la residencia tanto la inicial como la permanente. Su origen podemos situarlo en el Dictamen del Comité económico y social sobre *la inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada* de 2002, acompañado del la Directiva de 2003 sobre Residencia Permanente (y otros acuerdos expuestos en el Mandato de la integración cívica). El Paradigma recoge las reformas jurídicas que han realizado los países mediante las que se establece un vínculo entre las cuestiones de la inmigración y la integración de las personas nacionales de terceros países, a través de las cuales la supremacía que experimentaban los aspectos normativos de la extranjería han quedado supeditados a la integración; aspecto sobre el que Carrera ya alertaba

“..., se está experimentando una tendencia incipiente hacia un entendimiento y puesta en práctica de la *integración social de inmigrantes*, como una condición jurídica obligatoria para que los colectivos cultural y étnicamente diferenciados sean *globalmente incluidos* en las distintas esferas de la sociedad y en el conjunto de la nación. La participación vinculante en los programas y cursos de integración, junto con la necesidad de superarlos satisfactoriamente, constituye actualmente un ingrediente esencial del marco jurídico de inmigración, y un requisito clave para que los inmigrantes puedan tener acceso a un *estatuto jurídico seguro*” (Carrera, 2006:38).

Se describen los instrumentos desarrollados, requisitos de acceso, costes, y otros aspectos relacionados con su ejecución (según el país).

El tercer momento estudiado es el acceso a la nacionalidad por el procedimiento de la naturalización; desde una perspectiva social la naturalización es concebida como el resultado final del proceso de integración de una persona. Es por ello que se ha considerado pertinente su análisis al entender que los requisitos en ese momento deberían ser mayores o presentar cierta singularidad, sin embargo podremos comprobar cómo la exigencia establecida para la residencia permanente no difiere en demasía de fijada para la naturalización.

Se ha ido perfilando de esta forma un nuevo concepto de ciudadanía, en el que el hecho de estar integrado pasa por estar en disposición de demostrar la voluntad, adquirir conocimientos, y gozar de capacidad y cualidades intelectuales y morales para poder disfrutar del acceso a tres esferas:

- Esfera de la participación, a través de la cual se permite la participación en: la economía, la actividad pública, el acceso a las instituciones sociales, a los entramados de la vida y a la actividad de la sociedad civil organizada.
- Esfera de la confianza en su doble sentido confiar en los demás y ser visto como digno de confianza por los demás, lo que otorga el valor añadido de poder cooperar con ellos.

- Esfera del reconocimiento que se manifiesta a partir del conocimiento de la lengua y los valores de una sociedad, de 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.

Esta nueva versión de en qué consiste estar integrado en una sociedad, conforma el trasfondo de inteligibilidad del modelo que se presenta en este capítulo bajo el rótulo del Paradigma de la obligación de integrarse; y que responde al interés de ordenar y sistematizar la información existente sobre la cuestión y permite demostrar que con esta segunda versión del contrato, la integración cívica adquiere un significado bastante alejado del que se impulsó en el inicio de la construcción del mandato de la integración cívica.

## 2. LOS PAÍSES BAJOS

En el análisis de las políticas de tratamiento de la inmigración en los Países Bajos, aparecen diferenciadas dos líneas de actuación; por una parte encontramos bajo el paraguas del derecho de extranjería, las políticas de asilo e inmigración, cuya responsabilidad recae en el Ministerio de Seguridad y Justicia; y por otra la política de integración, que es responsabilidad del Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo. Su contextualización nos remite a los años noventa, época en la que se impulsaron algunas políticas locales con ideas ligadas a la integración, entre las que aparecían referencias a la acogida de los recién llegados y los primeros programas obligatorios que contemplaban el aprendizaje de la lengua y la cultura. El punto de inflexión lo marca la ley de 9 de abril de 1998, sobre normas de integración de los recién llegados en la que se exige a éstos superar un curso de integración *Inburgeringscursus* (Guiraudon, 2008), si querían ser beneficiarios de la residencia. La ley será revisada en sucesivas ocasiones y los requisitos se irán endureciendo; en 2003 se acentúa el nivel de exigencia entorno a los conocimientos de la lengua, y los conocimientos de valores y normas del país, e introduce la diferencia entre “requisitos o condiciones previas” a la llegada al país, y “medidas de integración” para residentes en el país. La siguiente revisión entraría en vigor en enero de 2007 bajo el rotulo de “Wet Inburgering”, en ella se reemplaza la obligatoriedad de asistir a cursos por la obligación de superar un examen, y en 2011 se incorporó en los exámenes el baremo del marco común europeo de referencia para lenguas.

En la actualización de enero 2013, se parte de considerar que las personas son responsables de su integración, por lo que si quieren integrarse rápidamente y tener mejores oportunidades de encontrar trabajo debe aprender holandés y familiarizarse con la sociedad holandesa. Por ello el interesado deberá pagar su formación, en caso de que la persona careciese de medios el gobierno pondrá a su disposición un préstamo especial a través de la Agencia Ejecutiva de Educación y facilitará la integración poniendo a su disposición cursos de integración cívica, que preparan al alumnado a superar el “Civic Integration” o examen de conocimiento de la lengua y de la comprensión de la sociedad Holandesa.

El modelo de integración holandés se caracteriza porque establece un claro vínculo entre las medidas de integración y la política de inmigración, de tal forma que la exigencia de superación del examen se va a extender a tres momentos o situaciones diferentes en las que se puede ver una persona inmigrante que desea residir en Holanda; a) para solicitar un visado de entrada, b) para obtener un permiso de residencia permanente y c) para acceder a la nacionalidad Holandesa por naturalización. Y aunque su formulación se establece de forma genérica, su aplicación es selectiva, pues sólo va a afectar a nacionales de terceros países, es decir a todas aquellas personas inmigrantes extracomunitarias entre 16 y 65 años de edad, estando excluidas las siguientes categorías:

- Los niños menores de 18 años y adultos de más de 65 años.
- Los ciudadanos de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo, o uno de los siguientes países: Suiza, Mónaco, Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelanda, la Ciudad del Vaticano, Estados Unidos de América, Corea del Sur, los ciudadanos turcos y sus socios, los nacionales de Suriname que han recibido por lo menos su educación primaria en lengua holandesa y la saben leer y escribir.
- Las personas que han venido a los Países Bajos por un período limitado (inferior a 90 días), por trabajo, estudio, empleado como au pair, en un programa de intercambio o para recibir tratamiento médico (incluyendo a sus familiares).
- Los miembros de la familia de una persona con residencia por asilo.
- Y una persona con una discapacidad física o mental grave que le impide realizar el examen de integración cívica en el extranjero, siempre que solicite y se le reconozca como una exención médica

Los tipos de examen y los procedimientos, han sufrido algunas variaciones y reformas durante el periodo comprendido entre enero de 2013 y noviembre-diciembre de 2014 (según el caso), pero no se van a detallar aquí las especificidades de cada una de las adaptaciones curriculares que se han aplicado, sino que se

recogen conforme aparecen en la web oficial del Servicio de inmigración y naturalización del Ministerio de justicia y asuntos exteriores, valido a partir de 1 de diciembre de 2014 (Bajos, 2014a).

## 2.1. Los visados de establecimiento y el examen de integración cívica en el extranjero

Los inmigrantes extranjeros que deseen establecerse en los Países Bajos por un período de tiempo superior a los tres meses, y por motivos tales como el empleo o la reunificación familiar, si provienen de un país cuyos ciudadanos necesitan visado para visitar Holanda, requerirán un *tipo especial de visa denominada autorización de residencia temporal (MVVS)*, que se puede obtener bajo ciertas condiciones y cuya solicitud será evaluada por el Servicio de Inmigración y Naturalización. El 1 de junio de 2013, entró en vigor la nueva Ley de Política Migratoria en ella se vinculan el visado y la residencia inicial, por lo que con la aprobación del visado se otorga un permiso de residencia por validez de un año que puede ser renovado. Entre las condiciones se les requiere que pasen *el examen de integración cívica*. (Bajos, 2014a)

Como es preceptivo, existen una serie de condiciones adscritas al derecho de extranjería que las personas deben cumplir por ejemplo: en caso de reunificación familiar, deben tener un familiar que pueda apoyarlos y que sea ciudadano o residente permanente holandés en los Países Bajos; si el motivo es por estudios, se deben tener las calificaciones de preparación adecuadas y ser capaz de pagar el curso de estudio elegido; si es por trabajo ajeno deberán contar con todos los documentos justificativos de la oferta que establece la legislación nacional e igualmente será requisito para quienes deseen trasladarse a trabajar como clérigo (por ejemplo, un imán o pastor). Entre otros requisitos también están: disponer de un pasaporte o título de viaje en vigor, no tener antecedentes, disponer de medios económicos, aportar los documentos específicos de cada situación legalmente traducidos (partidas de nacimiento, libro de familia, certificado de soltería, certificados de estudios y profesionales, etc.).

Para pasar con éxito el examen, los solicitantes deben demostrar que poseen conocimiento básico de la lengua holandesa, y que están familiarizados con la cultura y la sociedad holandesa. En la prueba se comprobarán las habilidades de comprensión oral (escuchar y hablar), lectura y comprensión de textos escritos en holandés. Para ello se requiere el nivel A1 del Marco Común Europeo de Referencia para las lenguas, por lo que los examinandos no tienen que escribir nada. El examen se realiza en la embajada o consulado general de los Países Bajos en el país donde el solicitante vive. Desde el 1 de noviembre de 2014, se han incorporado algunos cambios en el examen, como son: el orden de realización de las pruebas, la posibilidad de examinarse por separado de cada módulo, se incorporan preguntas tipo test y la comunicación oral con una persona de la embajada. (Bajos, 2014b).

El examen consta de tres partes que pueden realizarse al mismo tiempo o por separado, lo que significa que un candidato no tiene por qué repetir todo el examen de nuevo si no supera una parte del mismo. La mayor parte de las preguntas son de opción múltiple y se responden a través de un cuestionario realizado por ordenador; el nuevo modelo incluye en el módulo de habilidades, la evaluación de la comunicación oral a través de una serie de preguntas que realizará un evaluador y a las que la persona debe contestar. Después del examen, los examinados pueden consultar sus resultados en la web de Naar Nederland. El coste de los módulos es de 150,00 € para el examen de fluidez oral, 100,00€, para el dominio de la lectura y 100,00 € para la familiaridad con la sociedad holandesa. El coste total para el examen básico es de 350,00€. Las partes son:

*Toets gesproken Nederlands; (TGN)*, es el test holandés hablado; en el se evalúa si son capaces de hablar y comprender holandés en el nivel A1 del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas. En la prueba no se está obligado a leer o escribir; consta de cinco partes con cuatro tipos diferentes de preguntas: a) frases que se repiten (este ejercicio aparece en dos ocasiones), b) responder a las preguntas cortas, c) nombrar a los opuestos y d) volver a contar dos historias sencillas. Para los tres primeros tipos de ejercicios el ordenador dará

un ejemplo, las respuestas tienen que ser en holandés. Al ser una prueba realizada por ordenador es necesario que el examinado vocalice en voz alta y clara, en caso de no saber la respuesta decir “Ik het weet niet” (no sé) o algo similar, ya que si el equipo no oye ninguna respuesta se asumirá que la conexión se ha roto y se dará por terminado el examen, lo que obligará a la persona a iniciar el trámite de nuevo, incluyendo el pago.

*Geletterdheid en Begrijpend Lezen* (GBL), lectura y habilidades de comprensión de la prueba. La prueba evalúa si son capaces de leer holandés en el nivel A1 del Marco Común de Referencia Europeo para las Lenguas. Se entrega un folleto y se le pide que lea en voz alta. Hay cinco tipos de preguntas: a) leer palabras individuales, b) leer frases completas c) leer pasajes cortos d) completar oraciones utilizando una de las palabras sugeridas y e) responder a una pregunta acerca de una parte del texto.

*Kennis van de Nederlandse Samenleving* (KNS) o conocimiento de la Sociedad Holandesa, es una parte del examen que consiste en preguntas sobre la sociedad holandesa basadas en la película *Naar Nederland*, en ella se detalla toda la información básica acerca de la vida en Holanda y como es la sociedad holandesa. Entre otros, los temas que trata la película son: la geografía, la historia, la política o la educación. Con la película se incluye un álbum que contiene 100 fotografías y 100 preguntas sobre las fotos. Las imágenes son cogidas de la película y aparecen numeradas en el mismo orden en que aparecen en ella, durante el examen se hacen 30 de estas preguntas. También se proporcionan instrucciones de cómo realizar el examen de integración cívica. La película está disponible en 18 idiomas y en holandés, pero las preguntas y respuestas en el examen serán sólo en holandés.

*Naar Nederland* es el paquete oficial de estudio autodidáctico que permite prepararse para el Examen de Integración Cívica Holandesa en el Extranjero. Incluye todo lo que se necesita para aprender a hablar, escuchar y leer en holandés al nivel requerido por el examen. También ayuda a prepararse para la prueba de conocimiento de la sociedad holandesa (KNS). El paquete básico

tiene un coste de 99.50 euros, está disponible en 18 idiomas, se puede pedir en el sitio Web del editor, que es *Agens*, empresa a la que el Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo encargó el desarrollo del paquete formativo de apoyo individual para que las personas se preparen el examen básico en el extranjero. Cuando se compra el paquete se ofrece la opción de contratar una tutoría individual dirigida por profesores de *Agens* que también hablan los idiomas en que se oferta el CD (disponibles en su página web). La tutoría se contrata por niveles, cada nivel incluye un número de tutorías y su coste varía según las horas, la atención es personal y la presta un profesor, el método de contacto con los profesores depende de las posibilidades o preferencias de cada persona y puede ser por Internet, por Skype, a través de un aula virtual, vía e-mail, por teléfono o contacto por correo ordinario (aunque éste no es el sistema ideal). También ofrece la posibilidad (aunque no se contraten las tutorías), de realizar un examen de prueba desde casa, más corto que el examen real en la embajada, pero que permite a la persona tener una idea de lo que es el examen real.

## 2.2. El procedimiento de integración cívica y el acceso a la residencia

Las personas recién llegadas a los Países Bajos pueden cumplir con el *requisito de integración cívica* de diversas maneras (Bajos, 2014b). La primera opción es hacer el examen de integración cívica, para ello dispone de un plazo máximo de tres años, en él, deben demostrar que son capaces de entender, leer y escribir en holandés suficientemente. También deben demostrar que están suficientemente familiarizados con la sociedad holandesa. El examen consta de una prueba práctica y tres exámenes centrales. Los candidatos que superen las cuatro partes reciben un certificado que les permite demostrar que están suficientemente integrados. La persona que lo desee, puede empezar por asistir a un curso de integración cívica, pero no es obligatorio; si considera que saben lo suficiente para pasar el examen, pueden hacerlo directamente.

### 3. El paradigma de la obligación de integrarse

Otras opciones validas para demostrar el requisito de integración cívica, es realizar los exámenes oficiales de holandés como segundo idioma y obtener el certificado de Neerlandés como segunda lengua (NT2), si tienen al menos parcialmente completada la educación secundaria en su propio país. El NT2, fija dos programas de examen: el programa I, si se quiere trabajar o estudiar a nivel profesional y que es equivalente a B1 del marco europeo de las lenguas, y el programa II, si se quiere trabajar o estudiar a nivel colegio o universidad, que equivale a un B2 del marco europeo de las lenguas; el NT2, incluye los siguientes elementos: lectura, comprensión oral, redacción y expresión oral; y está compuesto de tres programas formativos. Otra opción es hacer los cursos de formación profesional oficiales del país en holandés y obtener la titulación correspondiente. Las personas que no saben leer ni escribir pueden primero asistir a un curso de alfabetización.

Los recién llegados cuya obligación de integración es posterior al 1 de enero de 2013 son responsables de su propio procedimiento de integración, por lo tanto ellos mismos deben organizarse sus clases de idiomas, el entrenamiento de integración cívica, la asistencia al examen y pagar los costes de la misma. Cuando una persona no dispone de las condiciones económicas para hacerlo, tiene derecho a solicitar un préstamo que deberá utilizar solamente para pagar los cursos. El importe máximo que se puede solicitar es de 5.000 euros si se llega por reunificación familiar y si se le ha concedido asilo en Holanda, hasta un máximo de 10.000 euros con las siguientes condiciones: 1) El dinero debe ser gastado en el examen de integración cívica o el de holandés como segundo idioma, sólo un migrante al que se le ha concedido asilo puede utilizar parte del dinero en un curso de alfabetización. 2) Los recién llegados deben realizar un curso de integración cívica y aprobarlo en tres años<sup>28</sup> Las personas que no hacen el esfuerzo de integración y no pasan el examen en tres años corren el riesgo de recibir una multa si han solicitado el préstamo. Pero si no tienen esa

---

<sup>28</sup> Aunque esta medida no se aplica a los solicitantes de asilo y se les darán mayores facilidades, se espera de ellos que se esfuercen a fin de que puedan participar plenamente en la sociedad holandesa, tan pronto como sea posible

circunstancia y no lo pasan, corren el riesgo de que se les niegue la renovación de su autorización de residencia (MVV).

El examen también es uno de los requisitos que se deben cumplir cuando una persona desea obtener un *Permiso de Residencia Permanente*, una vez que haya residido en los Países Bajos sobre la base de un permiso de residencia temporal por lo menos durante 5 años consecutivos; y siempre que cumpla con el resto de requisitos de la Ley de extranjería como son: haber vivido de manera continuada durante cinco años y estar en posesión de un permiso de residencia válido y no temporal, tener los medios suficientes de subsistencia, no constituir un riesgo para el orden público y acreditar que está suficientemente integrada en la sociedad holandesa y es capaz de leer, escribir, hablar y entender el holandés como su segundo idioma (NT2), lo que puede demostrar realizando el examen o a través de otros diplomas oficiales que lo acrediten.

Además del endurecimiento de la ley, el Gobierno ha querido introducir otras medidas para impulsar la integración, como son: la ropa que cubre la cara estará prohibida en educación, el sector de la atención, el transporte público y en los edificios de poder público, en los lugares públicos se autorizará a la policía a pedir a las personas que se retiren dicha ropa a efectos de identificación y las personas que la utilicen no podrán solicitar prestaciones de asistencia social. Los intentos de integrarse en la sociedad holandesa se controlarán sistemáticamente desde el principio. Los que no hagan suficientes esfuerzos perderán su permiso de residencia, con la excepción de las personas que posean un permiso de residencia por asilo, pero también se espera de ellos que hagan un esfuerzo para encontrar trabajo.

### **2.3. Las condiciones para la naturalización**

Los Países Bajos establecen la posibilidad de optar a la nacionalidad por naturalización a personas extranjeras. Convertirse en ciudadano holandés es una de las opciones a las que puede optar un ciudadano extranjero que lleva un tiempo determinado en los Países Bajos, siempre que la persona cumpla ciertos

requisitos como son:

- Disponer de un documento válido de residencia en el momento de la solicitud y haber tenido una residencia previa de un mínimo de 5 años (aunque en algunos casos puede ser menos, como es el caso de las parejas de ciudadanos holandeses, personas nacidas en los Países Bajos, personas con derecho a asilo y de ciertas nacionalidades por ejemplo los de Surinam). La estancia puede haber sido en los Países Bajos, Bonaire, San Eustaquio, Saba, Aruba, Curaçao o Saint Martin. Y el permiso de residencia, o residencia permanente, debe permanecer en vigor durante todo el periodo que dura el procedimiento.
- La persona también debe demostrar sus conocimientos de la sociedad, el idioma y la cultura holandesa aprobando el Examen de Inmigración y Ciudadanía Holandesa (*Inburgeringstoets*), que le eximirá de tener que realizar otros exámenes. El nivel de idioma está fijado en NT2.
- Tener más de 18 años.
- No haber estado condenado a ninguna pena de prisión en los últimos cuatro años, ni estar pendiente de cualquier procedimiento penal en su contra, estar al corriente en pagos públicos y comunitarios, y no haber tenido una multa de 453,78 € o más.
- Debe renunciar a su nacionalidad actual.
- Debe asistir a la ceremonia de Naturalización.

En Holanda hay dos procedimientos para los extranjeros por medio de los cuales puede obtener la nacionalidad: el procedimiento (*optieprocedure*) en el que la persona realiza una declaración de opción (*optieverklaring*) en la oficina de la municipalidad (*Burgerzaken*) la cual examinará su solicitud, si es aceptado le darán la nacionalidad holandesa. Y la naturalización (*naturalisatie*): para obtener la nacionalidad holandesa mediante naturalización el interesado debe rellenar junto con un funcionario, una solicitud en la oficina de la municipalidad (*Burgerzaken*), si no está en Holanda podrá hacerlo en la embajada o consulado holandés. Su solicitud será examinada por la municipalidad, embajada o

consulado, quienes avisarán al Servicio de inmigración y naturalización (*Inmigrate en Naturalisatiedienst*), y será éste el que tomará la decisión; si ésta es positiva le recomendará al Rey quien firmará un documento verificando la propuesta. En algunos casos puede suponer que la persona debe renunciar a su nacionalidad.

En ambas situaciones, una vez concedida la Nacionalidad la persona será invitada a una ceremonia de naturalización. *La ceremonia de naturalización* es una reunión especial que sirve para reflexionar sobre el vínculo que se crea entre el Reino de los Países Bajos y el nuevo ciudadano. En los Países Bajos, son los ayuntamientos quienes organizan las ceremonias de naturalización, y en el exterior son las Embajadas u Oficinas Consulares.

Los nuevos holandeses reciben entonces su prueba de nacionalidad holandesa, por ello es obligado que la persona asista, al igual que los hijos menores de edad que tengan 16 o 17 años en el momento de la solicitud, de esta forma la persona obtendrá la nacionalidad holandesa. Si no se comparece en la ceremonia, el interesado recibirá una nueva invitación para la siguiente ceremonia, en cualquier caso, de no asistir en el plazo de un año después de la resolución sobre la solicitud de naturalización se perderá la condición de la misma. Sólo se puede dispensar la asistencia del interesado en situaciones muy excepcionales.

### 3. LA REPÚBLICA FRANCESA

El modelo de políticas de acogida e integración desarrollado por Francia, ha sido mirado muy de cerca tanto por la Unión Europea como por sus países vecinos. Francia se ha caracterizado por contar entre sus ciudadanos con numerosa población inmigrante, mayoritariamente proveniente de anteriores colonias y territorios de ultramar. El discurso francés se ha caracterizado por estar impregnado de términos dirigidos hacia la asimilación e inserción de la población inmigrante en la sociedad francesa; sin embargo fue uno de los primeros países en plantear políticas de integración y diseñar programas de acogida e integración. Un momento decisivo para introducir éste cambio fue en diciembre de 1989 (Francia, G. 2009a), cuando mediante Decreto se creó el Alto Consejo para la Integración, como un foro para la reflexión y la emisión de propuestas en dicha materia, el Consejo anualmente realizaba un informe y emitían dictámenes de asesoramiento al gobierno. Su objetivo era proporcionar asesoramiento y presentar propuestas adecuadas en todos los temas relacionados con la integración de los residentes extranjeros.

A partir de 2002, el Presidente de la República quiso dar un nuevo impulso al modelo de integración a través de la creación servicio público que actuase como ventanilla única de acogida; partiendo de ésta propuesta el Comité Interministerial de Integración presidido por el Primer Ministro decidió el 10 de abril de 2003, desarrollar un conjunto de medidas que constituyesen la nueva política de acogida e integración, en particular, mediante el establecimiento de un acuerdo al que se le denominó el Contrato de Acogida e Integración *Contrat d'accueil et d'integration* (CAI) (Francia, G. 2009b). En la Ley de 26 de noviembre de 2003 sobre el control de la inmigración, la residencia de los extranjeros en Francia y la nacionalidad, se precisa que la expedición del permiso de residencia estará subordinada a la integración del extranjero en la sociedad francesa. En la Ley de Integración de Inmigración de 24 de julio de 2006 que complementa el Código de entrada y residencia de extranjeros y el derecho de asilo (CESEDA), se precisan las condiciones de la firma del contrato, los beneficios para las partes, las acciones para facilitar la integración y los compromisos de apoyo a su logro. En la Ley de 20 de noviembre de 2007,

en relación al control de la inmigración, integración y asilo se introducen nuevas disposiciones relativas a la preparación de la integración en el país promovidas desde el país de origen de las personas inmigrantes, para solicitudes de visados por reagrupación familiar y el acceso al empleo, considerándolo un factor clave de su posterior integración en la sociedad francesa.

Las políticas francesas de integración de los extranjeros se centran sobre los nacionales de terceros países de la Unión Europea y la actual Confederación Suiza, que residen en el país o desean establecerse permanentemente en él. En Francia casi 2.5 millones de personas actualmente tienen un permiso de residencia y unas 100.000 personas llegan anualmente con la intención de establecerse de forma permanente. Esta política tiene en cuenta todas las fases del proceso de integración: la recepción y primera acogida, la fase de estabilización (o residencia) y la preparación para la transición a la nacionalidad francesa, (Francia, I. M. 2014a). La política de integración es de naturaleza interministerial e involucra a todos los actores institucionales y las comunidades locales. Francia, en este ámbito, cuenta con cierta experiencia por su política del contrato de acogida e integración de 2006, pero aún más por los procedimientos de naturalización de acuerdo desde 1998.

En febrero de 2014 el Primer Ministro presentó una hoja de ruta, en la que se establece que la política de integración es necesaria para fortalecer la solidez de los valores y de la fuerza del modelo republicano de libertad, igualdad, fraternidad, justicia, tolerancia y el respeto por los demás, en que se basa el Estado democrático, laico y social, y considera que la adhesión a estos valores no es negociable. Las políticas en materia de igualdad e integración se recogen en 28 medidas, estructuradas en dos ejes, distinguiendo claramente entre: la política de acogida de los recién llegados a fin de garantizar su aprendizaje de la lengua francesa, el conocimiento de los principios republicanos en los que basan el modelo francés y el acceso rápido a los dispositivos de derecho común; así como la política de igualdad y la lucha contra la discriminación (Francia, G. 2014).

La aplicación de las políticas de inmigración e integración se basa en un operador principal: la Oficina Francesa de Inmigración e Integración (OFII), que se estableció en 2009 mediante la adhesión de las misiones de la Agencia Nacional de Acogida

de Extranjeros y Migraciones (ANAEM), y las competencias de la Agencia Nacional para la Cohesión Social y la Igualdad de Oportunidades (ACSE). La OFII, se encarga de la integración de los inmigrantes durante sus primeros cinco años de estancia en el país, su misión es participar en todas las acciones administrativas, sociales y relacionadas con la salud, depende del Ministerio del Interior, (Francia, I. M. 2014b) y realiza 4 principales tareas que el Estado le ha delegado:

1. Trabaja con todos los actores institucionales en Francia y en el extranjero; (orienta y asesora a las prefecturas, embajadas y consulados; acompaña y asesora a las empresas, en la contratación de personas extranjeras; recibe y coordina hasta su resolución las solicitudes de reagrupación familiar; gestiona y asesora en las solicitudes de visado de larga duración, y lleva la acogida y el seguimiento de los trabajadores temporeros).
2. Se encarga de la acogida e integración de inmigrantes a los que se permite quedarse permanentemente en Francia, y como tal, *es el responsable de la firma del contrato de acogida e integración con el Estado.*
3. Asume la acogida de los solicitantes de asilo.
4. Proporciona la asistencia en el retorno y la reintegración de los extranjeros en su país de origen.

#### 3.1. La obtención de un Visado

Francia, como el resto de países de la Unión establece dos modalidades de visados; los visados de corta duración para estancias inferiores a tres meses, válido para el territorio “Schengen” y amparados por la normativa europea, y los visados de larga duración para estancias de más de tres meses y hasta un máximo de un año. En caso de permitir a un extranjero permanecer por más de un año se sustituirá, antes de que expire el visado, por un permiso de residencia. Francia exige visado de larga duración a todos los países excepto: los ciudadanos y nacionales de los Estados miembros del Espacio Económico Europeo (Islandia, Noruega, Liechtenstein), lo de la UE y de conformidad con sus acuerdos bilaterales a los de: Mónaco, Andorra, San Marino y la Santa Sede.

Francia fija el visado de larga duración en diferentes modalidades: los cónyuges de nacionalidad francesa, trabajadores por cuenta ajena, estudiantes, científicos e investigadores, profesionales artísticos y culturales, personas con talento y/o habilidades especiales y para beneficiarios de visas de reunificación familiar. (Francia, I. M. 2014c).

Desde 2008, se ha establecido un dispositivo especial para facilitar el proceso de integración antes de la llegada a Francia dirigido a todas las personas extranjeras mayores de 16 años que deseen obtener un visado de entrada, ya sea a través de la ley francesa de inmigración o por reunificación familiar. La persona solicitante realizará en el país de residencia, una evaluación del grado de conocimiento de la lengua francesa y los valores de la República. Si el nivel se considera insuficiente, la OFII le ofrecerá la posibilidad de seguir una formación en lengua francesa, con una duración máxima de 40 horas durante 2 meses. En la solicitud del visado deberá incorporar el certificado de esta capacitación emitido por la OFFI, o la justificación de haber superado un examen de lengua. El dispositivo se ha puesto en marcha en 48 países en la actualidad.

### **3.2. La residencia y el contrato de acogida e integración (CAI)**

Regulado por el Artículo L.311-9 del Código de Entrada y Estancia de Extranjeros y de derecho de Asilo (CESEDA), prevé que *“un extranjero admitido por primera vez para permanecer en Francia y que desea hacerlo permanentemente, debe ser preparado para su integración republicana en la sociedad francesa. Con este fin, él acuerda con el Estado un contrato de acogida e integración...”*. El contrato de acogida e integración (CAI) es obligatorio desde el 1 de enero de 2007 y está dirigido a los extranjeros de fuera de la Unión Europea, a partir de 16 años de edad. (Francia, I. M. 2012).

El acuerdo tiene como objetivo preparar la integración republicana en la sociedad francesa, especialmente se aprecian los términos de su compromiso con los principios de la República Francesa y el conocimiento suficiente de la lengua francesa. Refleja las obligaciones de la persona inmigrante durante su proceso de integración (se fijan requisitos y el seguimiento de la asistencia gratuita a los mismos) y las obligaciones del Estado (organizar y financiar el proceso de integración). El contrato se firma entre el Estado representado por el Prefecto y la persona inmigrante, por año prorrogable a otro.

En el marco de una reunión familiar y si hay niños menores de 16 años, uno de los padres o ambos padres deben firmar un *Contrato de Inicio e Integración Familiar (CAIF)*, propuesto por la OFII. El contrato ofrece a los padres formación sobre los derechos y deberes, y les compromete a respetar la obligación de educar a sus hijos.

***El contenido del contrato de acogida e integración.*** El Estado, a través de las Oficina territoriales de Inmigración e Integración (OFII), recibe durante medio día a la persona extranjera con la que se tiene una sesión colectiva de formación, un examen médico y una entrevista personal para definir la formación que necesita; tras la jornada y en función de las necesidades detectadas por el auditor, se firma el contrato (CAI) con el Prefecto, la firma del mismo permite al inmigrante beneficiarse de los siguientes servicios, que también son organizados por la OFFI:

- Una jornada de formación cívica con una presentación de las instituciones francesas y los valores de la República, incluida la igualdad entre hombres y mujeres y la laicidad.
- La enseñanza del idioma hasta 400 horas si es necesario; el requisito de idioma a partir de la puesta en marcha de la denominada “hoja de ruta” de 2014, se incrementa, siendo el nivel solicitado para los recién llegados el A1, acreditado por un título francés (DELF) hasta que cumpla su primer año de residencia en Francia y el nivel A2 después de cinco años. (Cabe decir que Francia es el país de la UE que ha establecido el nivel más bajo de exigencia de aprendizaje de la lengua).
- Una sesión de información sobre la vida en Francia.
- Una evaluación de competencias profesionales, que permite conocer a la persona extranjera que firma el CAI y valorar su experiencia pasada y sus habilidades para hacerlas valer en la búsqueda de trabajo.
- Un apoyo social si la situación personal o familiar de los firmantes lo justifica.

La persona inmigrante cuando firma el CAI se compromete a participar en las jornadas de formación prescritas y completar la enseñanza de idiomas que finalmente se haya acordado. En caso de incumplimiento del contrato por parte del extranjero, cuando se dé una falta de voluntad demostrada, el prefecto puede determinar la no renovación del permiso de residencia.

*¿A quién va dirigido el contrato de integración?* (Francia, G. 2012). Las personas que deben firmar el CAI, son:

a. Los extranjeros recién llegados a Francia, que vienen de forma regular y son mayores de 16 años, cuando son Titulares de:

- Visado de larga duración válido como permiso de residencia, expedido al trabajador asalariado permanente o permiso de residencia temporal que autoriza el ejercicio de una actividad profesional
- Visado de larga duración válido como residencia o investigador científico.
- Titular de un permiso de residencia temporal para profesión artística y cultural.
- Visado de larga duración válido como residencia o permiso de residencia temporal por reagrupación familiar, (salvo en casos de exención).

b. Personas que residen en Francia, previamente no hayan firmado otro título y se encuentren en una de las siguientes situaciones:

- Disponer de una tarjeta de residencia.
- Disponer de una tarjeta de residencia de larga duración en la UE.
- Disponer de un permiso de residencia por circunstancias excepcionales.

c. Los extranjeros que están exentos de firmar el CAI, son:

- El titular de un permiso de residencia para personas con talento y habilidades incluyendo a su cónyuge e hijos.
- El titular de un permiso de residencia temporal de los empleados en la asignación (en comisión como parte de su trabajo) o “tarjeta azul de la UE (trabajador altamente cualificado), su cónyuge y sus hijos.
- El extranjero que asistió a una escuela secundaria francesa en el extranjero durante al menos 3 años.
- El extranjero con la educación terciaria en Francia mínimo de un año.
- El extranjero de entre 16 y 18 años de edad, nacido y residente en Francia, que cumpla con los requisitos para obtener la nacionalidad francesa y para recibir una tarjeta de residencia.
- El titular de un permiso de residencia temporal (trabajadores temporeros).

- El cónyuge y los hijos del científico-investigador, que van a permanecer en Francia por menos de un año.
- El extranjero enfermo, beneficiario de una tarjeta de la vida privada y familiar. Los extranjeros que no tienen residencia permanente en Francia, incluyendo a los estudiantes.

### 3.3. Las condiciones para la naturalización

La legislación francesa en materia de nacionalidad se basa en una combinación única de *jus sanguinis* (nacido de un padre francés) y el *jus soli* (nacido en territorio francés). También estima que al finalizar el proceso de integración el extranjero que lo desee puede acceder a la nacionalidad francesa. La adquisición de la nacionalidad por naturalización es voluntaria y se resuelve mediante Decreto por el Ministerio del Interior francés. La concesión no es un derecho, sino un favor concedido al extranjero que la demanda. Sin embargo plantea requisitos más estrictos para la integración en la comunidad francesa y una mayor solemnidad en el procedimiento de recepción de la ciudadanía francesa. La adquisición de la nacionalidad francesa de hecho debe coronar la culminación de un proceso de integración y una relación especial con Francia. (Francia, I. M. 2013).

La Ley de 16 de junio de 2011 sobre inmigración, integración y nacionalidad, incorpora algunas novedades en los requisitos, para la adquisición de Nacionalidad por matrimonio. Se reconoce que el extranjero casado con un francés puede obtener la nacionalidad francesa por declaración después de un período de 4 años de matrimonio, para ello debe ser capaz de justificar una relación emocional y material, y disponer de un conocimiento suficiente de la lengua francesa. Por Decreto del Consejo de Estado, el período durante el cual el gobierno puede oponerse a la adquisición de la nacionalidad francesa por matrimonio se incrementó de 1 a 2 años, al igual que el nivel de conocimiento del idioma (francés), así como los términos de su evaluación para los solicitantes de naturalización y asegurados de una declaración de adquisición de la nacionalidad francesa por matrimonio. También se exige que dispongan de un conocimiento suficiente de la historia, la cultura y la sociedad francesa. Y se exige que se adhieran a los principios y valores fundamentales de la República.

El Decreto de Adquisición de la Nacionalidad por Naturalización, estipula que cualquier persona extranjera con un permiso de residencia puede solicitar la naturalización francesa en la Prefectura de su lugar de residencia, y es ésta quien puede rechazar la solicitud o emitir un dictamen favorable que luego envía al Ministro responsable de la asignación de la naturalización. Las condiciones que se deben cumplir son:

- Tener la residencia permanente por cinco años continuados en Francia, y puede hacerse extensible a su familia (cónyuge e hijos menores de edad) si cumplen el requisito de la residencia.
- Tener certificado de buena conducta (es decir, no haber sido condenado por ningún concepto).
- Estar asimilados en la sociedad francesa notablemente, mediante la inclusión de un conocimiento suficiente de la lengua, la historia, la cultura y la sociedad francesa, los derechos y obligaciones que confiere la nacionalidad francesa, así como la adhesión a los principios y los valores esenciales de la República Francesa. Estos principios y valores, así como los símbolos de la República se proporcionan en la carta de derechos y deberes del ciudadano francés, que el solicitante deberá firmar y que se entrega a todos los nuevos franceses durante las ceremonias de bienvenida de la ciudadanía.

En los siguientes casos se puede reducir de cinco a dos años el tiempo de espera para la solicitud, siempre y cuando cumplan el resto de requisitos:

- El Código Civil redujo a dos años en los casos en que la persona haya completado con éxito sus estudios en una institución de educación superior francesa.
- La ley de 16 de junio de 2011 agregó que pueden acogerse a la reducción a dos años, las personas que tienen una situación excepcional de integración con respecto a las actividades que han realizado como facilitadoras cívicas, científicas, económicas, culturales.

*La ceremonia de bienvenida.* La adquisición de la nacionalidad francesa es un paso importante en el proceso de integración de un extranjero a la comunidad nacional, por ello se considera esencial que el evento destaque por ser un acto solemne y simbólico, de acogida a la ciudadanía francesa. En virtud de la Ley de 24 de julio de 2006, la ceremonia de bienvenida a la ciudadanía francesa se extendió a todas las personas que adquieren la nacionalidad francesa, independientemente del modo de adquisición (decreto, declaración o derecho). El evento es organizado por el prefecto o alcalde autorizado por el prefecto, dentro de los 6 meses siguientes a la adquisición de la nacionalidad francesa. Durante la ceremonia se hace entrega a todos los nuevos franceses de la carta de derechos y deberes del ciudadano francés.

## 4. EL REINO UNIDO

La experiencia migratoria del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, ha estado históricamente marcada por la idea de ser un imperio pluralista, en el que sus ciudadanos han podido establecerse en sus territorios, convenientemente organizados por minorías a las que se les facilita el acceso a la naturalización y a la participación política, mientras se les permite conservar sus diversas formas vida, prácticas religiosas y culturales, sin la necesidad de homogeneizarse; construyendo lo que se consideraría un ejemplo de sociedad multicultural, que en las décadas de los años 1960-1970, presentaba a la ciudad de Londres, como un claro ejemplo de convivencia y diversidad étnica. Pero como toda gran nación precisa ser gobernada y hacerse gobernable, éste paisaje de la diversidad ha traído consigo dos cuestiones; la primera, el debate sobre si realmente pueden ser o no, una sociedad multicultural en armonía consigo misma y en segundo lugar, la implantación de políticas migratorias marcadas por un carácter más restrictivo y selectivo.

Los cambios más significativos en políticas migratorias en los últimos años, se iniciarían en 2002 con la Ley de Nacionalidad, Inmigración y Asilo, en ese año se incrementarían los requisitos de acceso a la nacionalidad por naturalización introduciendo como obligatorios: la asistencia a la ceremonia de naturalización, la demostración de conocimientos de idioma y de conocimientos sobre la vida en el Reino Unido. Los contenidos empezaran a ser evaluados en noviembre de 2005 y se harán extensibles a los inmigrantes que deseen optar a una residencia permanente en 2007. El Reino Unido vincula de esta manera las políticas de inmigración con las de integración, especialmente las enfocadas hacia grupos más desfavorecidos o des cohesionados socialmente. En 2008 se introdujo un sistema de puntos en las políticas de integración, para los permisos temporales, con miras hacia un futuro permiso indefinido, en el que se mide el conocimiento de la lengua, la disposición de medios económicos de vida, nivel de estudios, experiencia profesional, ente otros (OCDE, 2009b).

Pero fue durante el año 2013 (UK, C.N. 2014) cuando se incorporaron los cambios más significativos en materia de integración. En enero, se editaba un nuevo manual para preparar el test de vida en el Reino Unido, en él se ponía más énfasis en la historia, la cultura y el sistema democrático del gobierno. En el mes de julio,

las novedades afectarían a las normas establecidas para la inmigración familiar de ciudadanos no pertenecientes al espacio económico europeo, incorporando nuevos requisitos que deben cumplir como son: disponer un umbral de ingresos económicos demostrables de 18,600 libras y tener conocimiento del idioma antes de la llegada, lo que les permite ser capaces de integrarse de manera efectiva por sus propios medios, evitando que se conviertan en dependientes de ayudas financieras gubernamentales. En octubre, se fijaba el nivel de idioma para poder pasar el test de vida en el B1, reconociendo que entender el idioma es clave para el éxito de la integración y por ello era necesario incrementar el nivel de exigencia.

A nivel gubernamental también se introdujeron novedades significativas: en el mes de marzo el gobierno dividió la Agencia de fronteras, en dos entidades separadas, creando por una parte el *Servicio de Inmigración y Visados*, que depende del Ministerio del Interior, creado como un servicio más competitivo que se encarga de la gestión y control de los flujos migratorios. El servicio de organización para la aplicación de la ley de inmigración, depende del ministerio de Estado e Inmigración y garantiza un servicio más organizado, seguro y eficaz en la atención a las cuestiones migratorias, por las que el Reino Unido está interesada como es la llegada de estudiantes brillantes, la atracción de personas de talento, investigadores que ayuden en el desarrollo y la innovación, y la presencia de inversores extranjeros.

El 10 de octubre de 2013, el gobierno presentó sus propuestas parlamentarias para iniciar el debate sobre un nuevo proyecto de ley de inmigración, que afecta a 17 áreas políticas con cuestiones muy claves, tras su debate y aprobación por el parlamento, recibió la Sanción Real, el 14 de mayo de 2014 (UK, G. 2014c). Entre ellas están: combatir la inmigración irregular, para tal fin se presentan propuestas de sanción para quien de trabajo o alquile pisos a personas sin su correspondiente visado. Se incorporan cambios en el sistema de traslados y de apelación, por lo que es más fácil y rápido aplicar medidas para su salida del país. Se establecen medidas para evitar que los inmigrantes ilegales abusen de los servicios públicos o el mercado de trabajo. También hay medidas para controlar la inmigración temporal asegurándose que realizan todos los pagos correspondientes a la obligación de sus contribuciones (como por ejemplo que cumplen con el pago del servicio nacional de salud-NHS o los permisos de circulación). Solicitar a los

bancos que comprueben a nuevos clientes con la base de datos de delincuentes. Poner fin al abuso del artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos, relativo al derecho al respeto de la vida privada y familiar. Una de las principales novedades que incluye la reforma es la incorporación de un proyecto de ley sobre la esclavitud moderna, con el propósito de abordar los delitos de trata, esclavitud y tráfico de seres humanos; la propuesta establece acciones para combatirla y una estrategia seria contra el crimen organizado, siendo ésta una incorporación novedosa que lideraría el Reino Unido en el marco de la Unión Europea.

### 4.1. Los requisitos para el visado y la estancia temporal

debemos introducir este tema remarcando que el Reino Unido, mantiene su propia política de visados y no participa en el denominado acervo de Schengen, como consecuencia directa no está obligado a incorporar las directivas europeas relativas a la reagrupación familiar o residentes de larga duración, es por ello que el Reino Unido exige visados para 117 países; incluidos los de la región occidental de los Balcanes. El gobierno británico, opera diferentes categorías de visas para quienes desean ir a trabajar, vivir, estudiar o residir por razones familiares; el sistema de visados denominado UKVI tiene como objetivo proporcionar información previa a la salida del país de origen y garantizar una correcta y adecuada llegada, así como su posterior asentamiento.

Las categorías referidas a extranjeros de fuera del área del espacio económico europeo, están metódicamente estructuradas conforme a la justificación que motiva la visita a Reino Unido (UK, G. 2014a), existe información detallada para cada situación concreta, la documentación a aportar y los requisitos que se deben cumplir en cada caso. A continuación se muestra una parte de la clasificación, recogiendo el nivel del idioma que se requiere:

- Visado para visitar a un familiar (family of a seated person visa) por un periodo de 6 meses o más, se requiere un nivel A1 de inglés o un curso en inglés reconocido y equiparado por NARIC (centro nacional de información y reconocimiento de estudios).

### 3. El paradigma de la obligación de integrarse

- Para visados por trabajo podemos encontrar un amplio abanico de posibilidades, clasificados por categorías o perfil de trabajo, y agrupados en cinco niveles “tier”:
- Tier 1, Inmigrantes considerados de Alto valor procedentes de países de fuera del área del espacio económico europeo (EEE); en este nivel encontramos varios subgrupos, como son:
  - a. Personas de excepcional talento o inversores de más de 2.000.000 de libras, que no precisan demostrar conocimiento de idioma.
  - b. Representantes o comerciantes (representative of an overseas business visa), que precisan un nivel A1 de conocimientos de inglés.
  - c. Empresario (entrepreneur) y empresarios graduados con una idea de negocio que ha sido aprobada para desarrollar por ser genuina y viable (graduate entrepreneur); precisan un nivel B1 de inglés o un título universitario de haber cursado sus estudios en inglés reconocido por NARIC.
  - d. Escritores, compositores, artistas, abogados por cuenta propia, que solicitan un visado general para residir permanentemente en UK y que requieren un nivel C1 de inglés.
- Tier 2, Trabajadores altamente cualificados de fuera del EEE con una oferta de trabajo en UK, incluye a las siguientes categorías de trabajadores contratados:
  - a. Expatriados por empresas internacionales, precisan un nivel B1 de inglés o formación universitaria (o similar especializada), impartida en inglés con reconocimiento de NARIC.
  - b. Trabajadores de los que hay escasez en UK como son ministros religiosos o deportistas de alta élite, se les requiere un nivel B2 o formación universitaria en inglés con reconocimiento de NARIC.
- Tier 3, Trabajadores de baja cualificación que cumplen trabajos temporales específicos en los que hay escasez de mano de obra en UK, (aunque existe ésta opción, no se detallan requisitos ya que la página oficial alerta que nunca se han concedido visas en este nivel).

- Tier 4, Estudiantes visitantes, se diferencian dos categorías:
  - a. Estudiantes mayores de 16 años de fuera del EEE que quiere estudiar en UK, según la formación a la que acceda se le requiere B1 o B2, o certificación de NARIC.
  - b. Menores entre 4 y 17 años, no precisan idioma, siempre y cuando demuestren que tienen plaza en un centro educativo.
- Tier 5. Contiene 6 subtítulos para trabajadores temporales, pero no precisan nivel de idioma, entre ellos están los visados otorgados para grupos como: (charity worker) voluntariado, (creative and sporting) creativos y deportistas, (temporary worker) trabajadores temporales, (international agreement) acuerdos internacionales, (religious worker) religiosos, (youth mobility scheme) programa de movilidad para jóvenes), trabajadores de servicio doméstico (domestic workers in a private household).

Desde el 25 de noviembre de 2008, la oficina de fronteras que es la responsable de la emisión de visados y permisos de residencia, cambió el procedimiento de concesión de éstos y reemplazó los permisos de residencia inicial; ahora, el visado realiza las funciones de permiso de residencia. Si la persona lo desea puede solicitar un *Permiso Biométrico de Residencia*, como documento complementario a su pasaporte, es un permiso que demuestra que la persona tiene derecho a permanecer en el Reino Unido y puede ser usado como un documento identificativo que permite por ejemplo, abrirse una cuenta en un banco. Aunque la persona no está obligada a llevarlo consigo, debe mostrarlo en fronteras junto con su pasaporte cuando viaja fuera y/o regresa al Reino Unido. En él figuran los detalles biográficos de la persona: (nombre y apellidos, nacionalidad, foto y huellas dactilares), su estatus de inmigrante y los derechos a los que tiene acceso mientras permanece en el país. Está dirigido a extranjeros de fuera del espacio económico europeo que lo solicitan o que requieren realizar trámites con el Ministerio del Interior. Se puede solicitar como parte a la ampliación del tiempo del visado, para la solicitud del permiso de residencia permanente, y si caduca el pasaporte mientras dura la estancia concedida por el visado.

La persona puede solicitar su *prórroga de estancia* en el Reino Unido durante dos años, siempre y cuando se reúnan los siguientes requisitos:

- Se mantengan las condiciones de concesión del visado.
- Tener entre 18 y 65 años.
- Haber aprobado el test de vida en Reino Unido
- Demostrar conocimientos de inglés.

#### **4.2. Permiso de residencia permanente, (Settelmen)**

Cualquier ciudadano extranjero que desee solicitar un permiso para permanecer en el Reino Unido de manera indefinida, debe haber permanecido anteriormente residiendo de manera continua durante un periodo de 10 años; los 10 años empiezan al día siguiente de la llegada de la persona al país con su visado, o cuando se le concedió el primer permiso de estancia. Residencia continuada implica que la persona no ha estado más de 180 días seguidos fuera del país y tampoco lo ha hecho un total de 539 días. Tampoco se cuentan los días que la persona ha pasado en prisión, en una institución penal o en un centro de menores. La persona deberá presentar todos los pasaportes que ha tenido durante su estancia y el pasaporte actual en vigor o un título de viaje válido, el permiso de residencia biométrico si lo tuviera y el informe positivo del registro policial (que justifique que carece de antecedentes penales). Además la persona debe haber aprobado el test de vida en Reino Unido y demostrar conocimientos de inglés de nivel B1 o equivalente reconocido por el NARIC.

#### **4.3. Las condiciones para la naturalización**

la legislación Británica ofrece dos vías de acceso a la nacionalidad por naturalización: acceso por residencia permanente a la que una persona puede acceder tras seis años de residencia, o acceso por matrimonio con un ciudadano británico cuando la persona lleve tres años de residencia. Aunque los requisitos para ambos casos son muy similares, existen algunas diferencias y matices que caben reseñar.

### *Requisitos para acceder a la naturalización por matrimonio.*

- Ser mayor de 18 años y tener uso de razón (por ejemplo, ser capaz de pensar y tomar decisiones por uno mismo).
- Haber tenido una buena conducta y no tener antecedentes penales.
- Haber tenido un permiso de residencia indefinido o la residencia permanente si el demandante pertenece a un país miembro del espacio económico europeo y no tener previsto abandonar del país.
- Haber vivido en el Reino Unido los tres años anteriores a la solicitud. Durante esos tres años la persona no puede haber estado fuera del país más de 270 días, ni tampoco más de 90 días en los doce últimos meses.
- No haber infringido ninguna ley de inmigración durante la estancia en el país.
- Se reconoce una situación excepcional para los cónyuges de trabajadores del gobierno en el extranjero o de una organización altamente conectada con Reino Unido.
- Tener un nivel de inglés B1, o haber cursado un grado universitario en inglés con reconocimiento de NARIC.
- Desde el 1 de noviembre de 2005, se debe superar el test de vida en Reino Unido, “life in the UK test”, antes de realizar la solicitud.

### *Requisitos para acceder a la naturalización por residencia.*

- Ser mayor de 18 años y tener uso de razón (por ejemplo, ser capaz de pensar y tomar decisiones por uno mismo).
- Haber tenido una buena conducta y no tener antecedentes penales.
- Haber tenido un permiso de residencia indefinido o la residencia permanente si el demandante pertenece a un país miembro del espacio económico europeo y no tener previsto abandonar el país.
- Haber vivido en el Reino Unido los cinco años anteriores a la solicitud. Durante esos cinco años la persona no puede haber estado fuera del país más de 450 días seguidos, ni tampoco más de 90 días seguidos en los doce últimos meses.
- No haber infringido ninguna ley de inmigración durante la estancia en Reino Unido.

- Tener un nivel de inglés B1 o haber cursado un grado universitario en inglés con reconocimiento de NARIC.
- Desde el 2 de abril de 2007, se debe superar el test de vida en Reino Unido, “life in the UK test”, antes de realizar la solicitud.

*Ceremonia de ciudadanía*, (UK, G. 2014b) cuando la solicitud es aprobada, la persona debe participar en la ceremonia de ciudadanía, a la que puede asistir acompañado por dos personas. Las ceremonias son organizadas por los Ayuntamientos y se desarrollan en grupos, aunque también cabe la opción de solicitar una privada. Sólo se excluye de asistir a la misma si la persona está registrada como ciudadano en un territorio británico de ultramar o es súbdito británico en un país de la Commonwealth. Durante la ceremonia, la persona tendrá que hacer un juramento de lealtad o una afirmación de lealtad (sino desea jurar por Dios) y la promesa de respetar los derechos, las libertades y las leyes del Reino Unido. En ella se le entregará un certificado de ciudadanía británica y un paquete informativo de bienvenida.

#### **4.4. Test de vida en el Reino Unido (Life in the UK test)**

En él se ponen a prueba los conocimientos de las tradiciones y costumbres Británicas, es necesario para las solicitudes de residencia y ciudadanía. Lo deben realizar todas la personas entre 18 y 65 años, su coste es de 50 libras esterlinas. Para preparar el examen existen manuales de apoyo; la tercera edición del manual es de 2013 y consta de un documento en PDF de 180 páginas cuyo precio es de 12,99 libras esterlinas y un CD de apoyo para el audio que cuesta 15,99 libras esterlinas. También existen otros manuales de apoyo que ayudan a preparar el test. Para superarlo la persona debe sacar un 75% del examen, es decir un 7.5 sobre 10. Si la persona lo suspende puede volver a presentarse pasados siete días. Cada vez la persona debe inscribirse y pagar la cuota de derecho de examen. El examen dura 45 minutos y se deben contestar a 24 preguntas sacadas del manual. Además la persona debe tener un nivel B1 en inglés, certificado por un título oficial o equivalente reconocido por el NARIC.

Los contenidos del manual y del test versan sobre los siguientes temas:

- Proceso de convertirse en ciudadano o residente permanente.
- Valores, principios y fundamentos de las políticas en Reino Unido,
- Tradiciones y Cultura.
- Acontecimientos y personas que han marcado la historia de Reino Unido.
- Marco legislativo e institucional (Gobierno y Ley).
- Canales de participación política y ciudadana.

## 5. LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

Alemania se caracteriza por haber pasado de ser un país de captación de inmigrantes para convertirse paulatinamente en un país con inmigración dirigida. Su origen se sitúa en el auge posbélico de la década de los años cincuenta (1950) cuando la economía del país estuvo necesitada de mano de obra inmigrante; una parte de esos inmigrantes, entonces llamados “trabajadores invitados”, retornaron a sus países de origen en el sur y el sudeste de Europa, pero un buen número se quedó viviendo y trabajando. Actualmente viven en Alemania más de 15 millones de personas con trasfondo migratorio, grupo que, según la definición de la Oficina Federal de Estadística, incluye a todos los inmigrantes y a los hijos nacidos en Alemania de padre o madre inmigrados; siete millones de ellos son extranjeros y unos ocho millones poseen la nacionalidad alemana, por naturalización o por pertenecer a los cuatro millones de oriundos retornados (establecidos desde hacía muchas generaciones en los países de la antigua Unión Soviética, en Rumanía y en Polonia, que fueron regresando sobre todo a raíz del desmoronamiento de los sistemas comunistas). Por detrás de estos últimos, el grupo más numeroso es el de los inmigrantes turcos, con 2,5 millones de personas, seguido de los ex yugoslavos (1,5 millones). El número de musulmanes de diversas nacionalidades se estima en cuatro millones. (Alemania, G. 2011a).

En los dos últimos decenios, el Gobierno Federal ha prestado atención prioritaria a la integración de las personas con trasfondo migratorio, logrando avances en tres aspectos: se han suavizado los requisitos para adquirir la nacionalidad alemana; se han intensificado los contactos entre inmigrados y alemanes; y ha ido aumentando la aceptación de la diversidad etnocultural. Los esfuerzos se focalizan en la incorporación al mercado laboral, considerándose clave la educación y el fomento del aprendizaje de la lengua alemana. Desde 2006 la Canciller Federal Angela Merkel convoca anualmente una cumbre de la integración, en la cual participan representantes de todos los grupos sociales relevantes, incluidas las organizaciones de inmigrantes. De la primera cita emanó, en 2007, el Plan Nacional de Integración, del que parte la creación de una red de patrocinio educativo y la adhesión por parte de las empresas a la Carta de la Diversidad (Alemania, G. 2006); en dicha carta se concibe la diversidad como oportunidad y se comprometen, por ejemplo, a ofrecer mejores posibilidades formativas a los inmigrantes jóvenes.

La “Ley para controlar y restringir la inmigración y regular la residencia y la integración de los nacionales y extranjeros de la UE”, conocida como *Ley de inmigración de 2005*, entró en vigor tras un profundo debate político e institucional el 1 de enero de 2005. Supuso una reforma integral de la anterior ley de inmigración alemana y la primera normativa con rango de ley que regula todos los ámbitos de la política de migración. Las condiciones básicas que rigen el derecho de residencia en Alemania dependen de si se trata de un ciudadano de la Unión Europea, el Espacio Económico Europeo o Suiza, o si se trata de una persona que procede de otro país o inmigra como una etnia alemana. (Alemania, G. 2014).

La parte más importante de la Ley de Inmigración, es la referida como “Ley de la residencia, el empleo y la integración de los extranjeros en el territorio federal”, conocida como *Ley de Residencia (Aufenthaltsgesetz)*, regula todas las condiciones en las que los inmigrantes pueden entrar en Alemania para residir y trabajar. Desde su entrada en vigor la ley ha sufrido algunas modificaciones, fue significativa la de agosto de 2007, en ella se incorporaron nuevas medidas para promover la integración de las personas inmigrantes, por ejemplo se introdujo la obligación de superar un examen final como objetivo de los cursos de idioma, que se ampliaron a ciudadanos alemanes con especial necesidad de integración, extranjeros no comunitarios con permiso de residencia estable en otro país de la Unión Europea, así como los beneficiarios de las prestaciones no contributivas por desempleo. La reforma también introdujo en el marco de la reunificación de cónyuges la exigencia del conocimiento básico del idioma alemán mediante la presentación de un certificado oficial.

De ésta forma, quedaba establecido por norma, el desarrollo de un programa de integración que regula el derecho y el deber de recibir cursos de integración para extranjeros, así como para ciudadanos de la Unión Europea que ya viven en Alemania, y para súbditos de nacionalidad alemana que no tengan conocimientos suficientes del idioma alemán. Su Reglamento recoge la siguiente definición: “*la integración es un proceso a largo plazo que tienen como objetivo todas las personas que viven permanentemente y legalmente en Alemania; éstas, deben participar en todos los ámbitos de la sociedad en que les sea posible; tienen el deber de aprender el idioma alemán, y conocer la Constitución y las leyes, y seguirlas. Para ello podrán realizar un curso de integración que se llevará a cabo en alemán*”. (Alemania, G. 2012b).

El Ministerio Federal del Interior encargó en otoño de 2006, al *Goethe-Institut* que desarrollara el currículo marco para los cursos de integración; el objetivo de estos cursos es aumentar la capacidad de participación en la sociedad, que se logra mediante la combinación lingüística, habilidades interculturales y estratégicas, y el conocimiento cultural del área geográfica donde reside la persona. Se establecen dos modalidades de examen para tres situaciones temporales diferentes: a) para la solicitud de visado; b) para la solicitud de estancia permanente y c) para la adquisición de la ciudadanía.

## 5.1. La regulación del conocimiento del idioma como requisito de para el visado

Los extranjeros nacionales de países no miembros de la Unión, que desean ir a Alemania necesitan visado cuando lo hagan por; reagrupación familiar y/o su intención sea la de permanecer en el país por un periodo superior a tres meses en un tramo de seis (conforme regula la normativa de la Unión Europea). En ambos casos a la persona solicitante se le exigen conocimientos básicos del idioma alemán de nivel A1, mediante la presentación de un certificado de idioma expedido por un examinador oficial (por ejemplo el Goethe-Institut), denominado: *Certificado de idioma Start Deutsch 1*. Para su obtención se precisan conocimientos muy sencillos, el examen corresponde al primer nivel de los seis de la escala de competencias del Marco común europeo de referencia para las lenguas (Alemania, G. 2007). Las exigencias se basan en:

- Comprender en situaciones cotidianas preguntas sencillas, mensajes, atender el teléfono, obtener información de la radio y tener conversaciones cortas.
- Extraer la información más importante de mensajes escritos cortos, de anuncios, descripciones, cartas y artículos periodísticos sencillos.
- Escribir mensajes personales cortos.
- Presentarte en una conversación y responder preguntas personales.
- Plantear y responder preguntas sencillas sobre temas que te afectan en una conversación.
- En la vida cotidiana, saber pedir, solicitar o preguntar cosas normales y responder o reaccionar a ellas.

Para obtener el título, se aconseja asistir a un curso de alemán a nivel local si es posible, otra opción es preparar el examen a través de la radio Deutsche Welle, que también ofrece la posibilidad de aprender alemán en el sitio web de la emisora de radio, en el que se ofrecen cursos de alemán para principiantes y estudiantes avanzados disponibles en casi 30 idiomas (todos ellos gratuitos). Deutsche Welle ha desarrollado “Radio D”, un curso de idioma de audio, junto con el Goethe Institut; los principiantes sin conocimientos previos de alemán pueden descargar el curso o suscribirse a él como un podcast; además, “Radio D” se emite por la Deutsche Welle, y existe también información sobre otros programas de aprendizaje y cursos de idiomas en el folleto informativo titulado Faltblatt zum Ehegattennachzug (Alemania, G. 2013).

### 5.2. La Ley de residencia y los cursos de integración

La Ley de residencia o *Aufenthaltsgesetz* reconoce dos modalidades de permisos:

*a. Permiso de residencia básico de duración temporal*, y que según las circunstancias de su concesión puede llevar incluida la autorización para la realización de actividades salariales. Los permisos se conceden para: recibir una formación, trabajar, permanecer por razones humanitarias (políticas o de protección del derecho internacional), motivos familiares, ser ciudadanos extranjeros y antiguos alemanes que deseen regresar, o disponer del derecho de residencia permanente en otro Estado miembro de la Unión Europea (artículos del 16 al 38 de la Ley de Residencia). La renovación de éstas modalidades de permisos pueden ser prorrogados, siempre que el extranjero haya asistido a un curso de integración de acuerdo con las reglas de permisos de trabajo.

*b. Permiso de establecimiento o de residencia permanente*, ésta modalidad de permiso no tiene límite de tiempo y permite residir y trabajar. Para obtenerlo la persona debe, por lo general, haber tenido anteriormente un permiso de residencia de cinco años y cumplir otras condiciones, como por ejemplo: asegurar su independencia financiera y la de los miembros de su familia, no tener antecedentes penales y tener conocimientos suficientes de alemán. El conocimiento del idioma se debe demostrar superando un examen, la persona puede asistir a un curso de integración para prepararlo. En ciertas circunstancias, un permiso de residencia puede concederse sin las condiciones pertinentes al período de tiempo, por ejemplo en el caso de los inmigrantes altamente cualificados.

### 3. El paradigma de la obligación de integrarse

El primer Decreto que regula *los cursos de integración de los extranjeros y los inmigrantes alemanes étnicos* es de fecha 13 de diciembre de 2004, posteriormente han sido desarrollados con los artículos 43 a 45 de la Ley de Residencia (Aufenthaltsgesetz); su última modificación fue incorporada tras la reforma de la Ley de 29 de agosto de 2013. El Decreto regula todos los aspectos de los cursos; procedimiento y requisitos de acceso, la estructura y los contenidos, las instituciones que los imparten y el profesorado que puede impartirlos. La Oficina Federal es la responsable de definir los contenidos y los objetivos de aprendizaje de cada parte del curso de idioma y del curso de orientación.

El objetivo del curso es integrar con éxito, enseñando el idioma, el sistema legal, la cultura y la historia de Alemania. Se dirige tanto a personas extranjeras recién llegadas como a personas que han vivido en el país durante un período relativamente largo, pero todavía no han aprendido suficiente alemán, indistintamente si proceden de terceros países, si son ciudadanos miembros de la UE, o súbditos de nacionalidad alemana que no disponen de conocimientos suficientes del idioma. Se espera, que las personas que los cursen, se familiaricen con el estilo de vida en Alemania para que puedan hacer frente, de forma independiente, a todas las áreas de la vida cotidiana. Las personas que lo deseen pueden participar voluntariamente, pero tienen que presentar una solicitud que debe ser autorizada por la Oficina Federal de Migración y Refugiados (BAMF). La Oficina de Inmigración o la Agencia Federal de Empleo alemana también pueden obligar a participar. (Alemania, G. 2012b).

El 1 de julio de 2009, se introdujo un nuevo modelo de examen, que completaría los cursos de integración; así el Certificado de alemán (Zertifikat Deutsch), que los inmigrantes utilizaban hasta esa fecha para demostrar sus conocimientos de idioma, era sustituido por el Test de alemán para inmigrantes (*Deutschtest für Zuwanderer*). La prueba fue desarrollada por el Goethe-Institut y Telc GmbH (establece y certifica las pruebas de idiomas en marco europeo), en nombre del Ministerio Federal del Interior y está diseñado para satisfacer las necesidades de comunicación de los migrantes. El nivel de idioma exigido como requisito previo para la residencia permanente o la ciudadanía es el nivel B1 del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas. Una vez superado el examen, la Oficina Federal otorgará a la persona un Certificado en el que se hará constar su nombre y apellidos, fecha de nacimiento y número de pasaporte que la persona podrá hacer valer como certificado de estudios superados.

El curso de integración consta de 660 horas de instrucción, se lleva a cabo en alemán y se pueden realizar a tiempo completo o tiempo parcial (sólo en casos excepcionales cuando se esté trabajando). La participación cuesta 1,20 euros por hora lectiva, por lo que el coste total asciende a 792€, aunque pueden haber excepciones para personas que reciben el subsidio de desempleo o beneficios sociales que están exentos de pagar. La estructura del curso se divide en dos partes:

- a. Un curso de idioma de 600 horas; dividido en tres niveles, que se van superando consecutivamente, hasta alcanzar el nivel superior que se corresponde a un B1. El curso trata temas importantes de la vida cotidiana como por ejemplo:
  - Trabajo y empleo.
  - Educación y Formación.
  - El cuidado y la educación de los niños.
  - Compras / comercio / consumo.
  - Ocio y contactos sociales.
  - Salud e higiene / cuerpo humano.
  - Medios de comunicación y medios de uso.
  - Vivir en Alemania.

También se aprende a escribir cartas y correos electrónicos, llenar formularios, atender el teléfono o buscar trabajo. Los temas varían, dependiendo del tipo de curso, durante el mismo se realizan pruebas intermedias que ayudan a preparar el examen final al término del curso de integración.

- b. Un curso de orientación para el conocimiento y comprensión del sistema jurídico, la cultura y la historia, con una duración de 60 horas, que está estructurado en 60 lecciones en las que tratan cuestiones como:
  - Sistema legal de Alemania, historia y cultura.
  - Derechos y obligaciones en Alemania.
  - Maneras de vivir juntos en la sociedad.
  - Los valores que son importantes en Alemania, por ejemplo, la libertad religiosa, la tolerancia y la igualdad.

En 2007, se empezaron a desarrollar los llamados cursos de integración “especiales”, que dan respuesta a dos situaciones diferentes:

- a. Cursos de idioma de 900 horas lectivas, dirigidos a atender las necesidades particulares de ciertos grupos, como los jóvenes que ya no tienen obligación de asistir a la escuela pero carecen de formación, adultos que carecen de estudios básicos y/o no tienen suficiente conocimiento del alfabeto latino, o grupos específicos que requieren una formación especial. A este curso hay que añadirle las 60 horas del curso de orientación, haciendo un total de 960 horas de formación.
- b. Cursos intensivos de 430 horas para estudiantes de idiomas con experiencia, que se realiza como un curso intensivo que incluye 400 horas de enseñanza del idioma y 30 horas del curso de orientación. Para participar en un curso intensivo se requiere que la persona previamente haya superado con éxito una prueba clasificatoria de idioma.

El Decreto también regula el perfil del docente que imparte los cursos, al que se le exige una determinada cualificación, también existe la opción de que se saque el “título de enseñanza adicional para los cursos de integración”, encargado por el BAMF y desarrollado por el Goethe-Institut. Los cursos, se ofrecen por un total de 1.700 instituciones de toda Alemania desde los centros de educación de adultos y grupos de la iglesia, a las instituciones educativas.

### **5.3. Las condiciones para la naturalización**

Las personas que viven de manera permanente en Alemania pueden ser Naturalizadas; para ello será necesario que se den los siguientes requisitos y se cumplan con las condiciones normativas reguladas: (Alemania, G. 2015).

1. Solicitarlo personalmente a la oficina de inmigración de su ciudad o pueblo, en los servicios de migración de los jóvenes (JMD), en la asesoría sobre inmigración para los inmigrantes adultos (MBE), o en el gobierno municipal o del condado.

2. Tener más de 16 años. Los casos de menores contemplan las siguientes circunstancias:

- Para niños y jóvenes menores de 16 años, son los padres quienes realizan la solicitud.
- Los niños nacidos en Alemania adquieren automáticamente la nacionalidad alemana si su madre, padre o ambos son alemanes.
- Los hijos de los extranjeros recibirán al nacer en Alemania la ciudadanía alemana si al menos uno de los padres reside ocho años de manera legal y habitual en Alemania y tiene un permiso de residencia permanente.
- Cuando el menor tenga entre 18 y 23 años, deberá decidir si quiere mantener la nacionalidad alemana o la de sus padres.

3. La persona deberá cumplir las siguientes condiciones:

- Disponer del derecho de residencia permanente en el momento de la solicitud.
- Haber pasado el examen de ciudadanía (conocimiento del orden jurídico y social, así como las condiciones de vida en Alemania).
- Tener ocho años de residencia habitual y legal en Alemania (el plazo puede reducirse a siete años si ha finalizado con éxito un curso de integración, incluso a seis si ha prestado particular atención a los servicios de integración).
- Disponer de suficientes medios de vida (también para los familiares a cargo), sin necesitar la asistencia social, ni el subsidio de desempleo.
- Tener un conocimiento suficiente de la lengua alemana (puede demostrarse con el certificado del curso de integración, u otro título oficial).
- No haber sido condenado por un delito.
- Comprometerse con el régimen fundamental de libertad y democracia de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.
- Renunciar a la nacionalidad anterior (hay excepciones en función del país de origen).

4. La naturalización cuesta 255 euros por persona. Para los menores que se han naturalizado junto con sus padres pagan 51 euros por menor; pero si los menores de edad son naturalizados sin sus padres, también pagan 255 euros. En casos excepcionales se pueden reducir las tasas, por ejemplo cuando la persona dispone de pocos ingresos o se naturalizan más de un menor con ella.

El examen de Naturalización, deben realizarlo todas las personas que desean solicitar la nacionalidad alemana, y sirve para demostrar el conocimiento del ordenamiento jurídico y social y las condiciones de vida en Alemania. Solamente se consideran dos excepciones: cuando la persona ha adquirido un título universitario alemán o cuando cuenta con una enfermedad mental o emocional, discapacidad y/o por su edad. (Alemania, G. 2011b).

El examen consta de 33 preguntas de tipo test que la persona debe responder en 60 minutos. Para cada pregunta, debe elegir entre cuatro posibles respuestas, la respuesta correcta. Si se responden 17 preguntas correctamente se pasa la prueba, en caso contrario se debe repetir. De las 33 preguntas, 30 preguntas son referidas a temas como: la vida en una democracia, historia y responsabilidad, y pueblo y sociedad. También hay tres preguntas sobre el estado federal en el que la persona tiene registrada su residencia principal. El cuestionario está desarrollado sobre un catálogo marco que consta de 310 preguntas, de las cuales 300 son preguntas generales y 10 preguntas sobre el estado federal de residencia.

Una visión general de todos los temas importantes y una orientación sobre las preguntas de ciudadanía, se encuentran desarrolladas en los contenidos del marco curricular del test, que puede consultarse en la web Ministerio Federal del Interior. Para prepara el examen la persona interesada puede practicar con el cuestionario online del Centro de Pruebas de la Oficina Federal de Migración y Refugiados. Algunas provincias también ofrecen cursos de preparación para el examen. La participación en el mismo cuesta 25 euros. Una vez superada la Oficina Federal de Migración y Refugiados confirma el resultado de la prueba personalmente y otorga un certificado de haber adquirido las competencias ciudadanas en el Servicio de Naturalización.

## 6. LA REPÚBLICA DE AUSTRIA

La población de ciudadanos no Austriacos ha crecido en los últimos años (2012-13) como consecuencia de la llegada de inmigrantes procedentes de otros países de la Unión Europea. El Informe de la integración elaborado por el Consejo de Expertos Independientes, ofrece un panorama completo de la integración, que pasa por reconocer que Austria se ha convertido en un país de inmigración (Integration, Ef. 2013). Inicialmente las políticas migratorias, no eran un tema de agenda, ya que venían siendo el resultado de una evolución real de una sociedad que demandaba mano de obra y una población inmigrante que llegaba para dar respuesta a esa demanda; eran trabajadores, que posteriormente fueron asentándose de manera definitiva y reagrupando a sus familias. El patrón dominante de los trabajadores extranjeros en los años 1960-1970, respondía a trabajadores procedentes de Turquía y la ex Yugoslavia; pero el panorama en los última década ha cambiado, y su origen son mayoritariamente países de la Unión Europea, lo que requiere que las políticas de integración tengan en cuenta estos perfiles de nuevos ciudadanos, que se enfrentan a retos similares como los nacionales de terceros países.

En el plano político, al igual que en la opinión pública, el debate que existe hoy en Austria sobre la cuestión migratoria, se centra en la falta de cohesión entre las políticas de inmigración y las de integración; en los discursos, se alude al hecho de que las cuestiones referidas al control de la inmigración y a las consecuencias de la entrada en el territorio, son asuntos que conciernen al Ministerio del interior, en el que se albergan las cuestiones de entrada, residencia y establecimiento que en muchos casos dependen de la trasposición de normativas de la Unión Europea. Mientras que las cuestiones de la integración se corresponden con los intereses y obligaciones de otros ministerios como por ejemplo el Ministerio de trabajo, asuntos sociales y protección del consumidor, quien tiene delegadas las competencias de acceso al mercado de trabajo y las prestaciones subsidiarias. En el informe se alude a la importancia de atender estas cuestiones y tratar de conciliarlas si se quieren establecer unas políticas de acogida e integración positivas.

## 6.1. La regulación de la admisión y la residencia

Austria presenta un modelo particular de admitir ciudadanos extranjeros que queda estructurado en cuatro posibilidades (Austria, G. 2015a):

a. *Bajo los criterios de movilidad de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo, los ciudadanos y sus familiares* cuentan con algunas ventajas sobre los extranjeros procedentes de terceros países, ya que pueden acceder al país y permanecer en el durante tres meses en conformidad con su documentación de residencia legal en la Unión. Pasados esos tres meses sólo podrán residir en Austria los ciudadanos y sus familiares que se encuentren bajo las siguientes condiciones: ser trabajador autónomo; tener recursos económicos suficientes para mantenerse y un seguro médico completo; estar recibiendo formación en una institución educativa (y tenga medios económicos y seguro médico).

Los miembros de derecho de la Unión Europea, del espacio económico europeo, o los suizos que tengan el derecho de libre circulación de trabajadores, deberán obtener un certificado de registro al cuarto mes de llegar a Austria, y transcurridos cinco años de residencia podrán optar al permiso de residencia permanente.

b. *La tarjeta Rojo-Blanco-Rojo*. (Rot-Weiss-Rot-Karte), Austria introdujo un nuevo sistema de inmigración flexible, que bajo un sistema de medición por puntos, otorga una tarjeta denominada Rojo-Blanco-Rojo. El objetivo de esta tarjeta, es permitir a trabajadores nacionales de terceros países, disponer de un visado de residencia para buscar trabajo. La autorización se concede por un periodo de seis a doce meses. Se trata de una disposición que entró en vigor el 1 de julio de 2011, dirigida a la atracción de personas altamente cualificadas, perfiles profesionales de difícil cobertura, estudiantes que deseen cursar estudios universitarios en Austria, trabajadores especializados requeridos por una empresa y trabajadores autónomos con un proyecto empresarial o un deseo de inversión de capital, siempre que cuenten con medios de vida suficientes (a estos no se les aplica la medición de puntos). La concesión de esta tarjeta está supeditada a haber superado con éxito el módulo 1 del Acuerdo de Integración.

Existe una tabla a través de la cual se definen los criterios de evaluación del currículum, la persona debe obtener una valoración mínima de 70 puntos sobre 100. En la tabla siguiente se recogen los criterios y su valor:

CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD PARA MUY DE ALTA CUALIFICACIÓN	NÚMERO DE PUNTOS
Destreza y habilidades personales	Puntos máximos 40
La finalización de un curso en una institución de educación terciaria con un período mínimo de cuatro años	20
En el campo de las matemáticas, la informática, Ciencias naturales o de ingeniería (materias STEM)	30
Con habilitación, doctorado, PhD	40
Se establece un baremo del salario bruto anual del último año, obtenido por una sociedad o empresa líder, o por sus actividades y de negocios, para lo que precisa una opinión positiva de la oficina de comercio exterior:	
- € 50.000 a 60.000	20
- € 60.000 a 70.000	25
- Más de € 70.000	30
La investigación o la innovación (Patentes, publicaciones)	20
Premios (Control de Precios reconocido)	20
Experiencia laboral (sobrecualificados o liderazgo)	Máximo 20 puntos
Experiencia (años)	2
Seis meses de experiencia laboral en Austria	10
Competencia lingüística	Máximo 10 puntos
Conocimientos de alemán o inglés para el uso del lenguaje elemental en el nivel más simple (nivel A1)	5
Conocimientos de alemán o inglés para el uso fundamental en profundidad del lenguaje (nivel A2)	10
Edad	Máximo 20 puntos
a 35 años	20
40 años	15
a 45 años	10
Estudiar en Austria	Máximo 10 puntos
Segundo periodo de estudio o la mitad de los créditos ECTS prescritos	5
Diplomatura o licenciatura y Máster	10
Suma de los puntos máximos permitidos:	100
Puntos requeridos mínimos:	70

c. *Los Permisos de establecimiento* están dirigidos a la admisión de nacionales de terceros países para una estancia temporal. Se expedirán por los siguientes propósitos: Trabajo de rotación (para trabajadores asalariados en multinacionales); trabajadores por cuenta propia (con posibilidad de al menos mantenerse seis meses), artistas (que demuestren tener una actividad independiente), proveedores de servicios sociales (sólo para trabajar en la educación o formación dentro de una organización no gubernamental y sin fines de lucro y por un tiempo máximo de doce meses que no puede ser ampliado), estudiantes (admitidos en centros universitarios o en centros privados reconocidos), investigadores (que dispongan de un acuerdo con un organismo de investigación que debe declarar la responsabilidad limitada sobre el contrato), casos especiales de empleos remunerados (periodistas, au pair, ejercer una actividad pastoral legalmente reconocida y para personal académico), reagrupación familiar (solo para conyuges, parejas de hecho mayores de 21 años o hijos solteros menores de edad).

Además deben cumplir con otros requisitos comunes como son: disponer de un documento de viaje válido, tener un seguro de salud, disponer de un alojamiento, presentar medios de vida para garantizar su subsistencia (ingresos bancarios, nóminas, pensiones, rentas vitalicias, u otros), carecer de antecedentes penales, no haber sido expulsado de ningún país de la UE.

d. *Los Trabajadores de Temporada* definida que recoge los siguientes grupos: Trabajadores de temporada en los campos de turismo, la agricultura y la cosecha ayudantes. También para empresas extranjeras que reclaman trabajadores para cumplir un contrato breve y para empresas extranjeras que proporcionan a las empresas austriacas mano de obra disponible.

## 6.2. El plan nacional de acción y el acuerdo de integración

El Plan de acción para la integración, se aprobó en enero de 2010, por el Gobierno Federal de Austria. Es la fusión de la política de integración que combina, los desafíos, principios y objetivos en los siguientes ámbitos de acción fundamentales (Austria, G. 2015b):

- Idiomas y Educación.
- Trabajo y Empleo.
- Estado de Derecho y Valores

- Salud y Asuntos Sociales.
- Diálogo Intercultural.
- Deportes y Ocio (recreo).
- Vida y la dimensión regional necesarios para la Integración.

El área *idioma y educación* es considerada de particular importancia, los conocimientos de alemán son entendidos como la base para el éxito de la integración y son necesarios para la participación económica y social en Austria, pero también es crucial para la integración de los inmigrantes en el mercado laboral. La integración será un éxito si:

- Se tiene un dominio adecuado de la lengua alemana para participar en la vida laboral, acceder a la formación y la educación, y estar en contacto con las instituciones públicas.
- Ser autosuficiente económicamente.
- Ser capaz de comprender y cumplir con los sistemas de orden legal y de valor austriacos y europeos.

Con el fin de facilitar los logros en la escuela y que más tarde puedan tener éxito en la vida laboral, es importante apoyar a los niños y adolescentes en el aprendizaje del idioma. Disponer de buenas habilidades lingüísticas les abrirá mejores perspectivas de formación y empleo. Al mismo tiempo que tienen una importancia crítica para mantener el nivel de calidad del sistema escolar.

Dentro del plan nacional de acción para la integración se establece el *Integrationsvereinbarung* o *acuerdo de Integración* que tiene por objeto permitir la integración de los extranjeros legalmente asentados en Austria. Su propósito es proporcionar conocimientos de alemán en profundidad, en particular, las habilidades de lectura y escritura, con el objetivo de permitir que los nacionales de terceros países puedan participar en la vida social, económica y cultural de Austria (Austria, G. 2015c). El Plan se compone de dos módulos secuenciales, aunque sólo el módulo 1 es obligatorio si se han concedido determinados permisos de residencia. El Módulo 2 no es obligatorio, pero se requiere para la obtención de un título de residencia de larga duración (incluido el de residente de larga

duración CE) y el permiso de reagrupación familiar, así como para la obtención de la ciudadanía. Las personas a las que no se requiere que completen el acuerdo de integración son: los titulares de un permiso de residencia, los titulares de una tarjeta azul UE y los titulares de un certificado de registro o de un permiso de residencia permanente que sean nacionales del EEE y Suiza, incluidos sus familiares, que tienen derecho a circular y residir libremente.

*El Módulo 1* está destinado a proporcionar conocimientos de alemán para el uso de la lengua básica, equiparado a las habilidades lingüísticas del nivel A2 según el Marco común de las lenguas de Europa. Es obligado para nacionales de terceros países cuando se les concede una tarjeta rojo-blanco-rojo, un permiso de establecimiento, o permiso por reagrupación familiar. La obligación de cumplir el módulo se inicia cuando se concede un permiso de residencia por primera vez y se dispone de dos años para completarlo. Si transcurrido ese tiempo no se ha superado se podrá otorgar un periodo de doce meses de gracia para completarlo, siempre que se demuestren causas excepcionales.

Se considerará terminado el módulo cuando se cumplan las siguientes condiciones:

- Haber asistido con éxito a las clases de integración que imparte el Fondo para la Integración de Austria o un instituto acreditado por él. Las clases son impartidas en un nivel A2 de alemán.
- Haber obtenido un certificado de tener las habilidades adecuadas del idioma alemán, por una de las siguientes instituciones: Austrian Idioma Diploma alemán, Goethe-Institut, Telc GmbH. Para demostrar la evidencia de idioma, también puede aportar uno de los siguientes certificados: los emitidos por el Fondo para la Integración de Austria al pasar con éxito una prueba de nivel A2, un certificado de haber obtenido un título universitario o haber finalizado una formación profesional de grado medio impartida en alemán.

Cabe la posibilidad de que el Gobierno Federal reembolse el 50% de los costos de clases de integración en alemán, hasta un importe máximo de 750 euros, de alguno de los miembros de una familia, si dichas clases se completaron con éxito un plazo de 18 meses desde el inicio de la obligación de su cumplimiento.

Los siguientes grupos de personas están exentos de completar el Módulo 1 del acuerdo de integración, los nacionales de terceros países que:

- Sean aún menores de edad en el momento de la obligación de cumplimiento, (menores de 14 años) que seguirán siendo menores de edad, dos años después de que se le conceda el permiso de residencia.
- Tengan malas condiciones de salud mental o física, siendo preciso presentar un informe médico justificativo realizado por un funcionario del servicio público de salud.
- Haber declarado por escrito, que no van a permanecer en Austria durante más de 12 meses en un período de 24 meses. Con dicha declaración también renuncian al derecho de presentar una solicitud de prórroga.

*El Módulo 2* está destinado a proporcionar conocimientos en profundidad de alemán como idioma y se corresponde con un nivel B1 según el marco común de referencia para las lenguas. No existe una obligación general para completar el módulo 2 para los titulares de determinados permisos de residencia y no se impondrán sanciones en caso de no finalizarlo. Sin embargo sí es requisito para las personas que soliciten los siguientes permisos:

- Los nacionales de terceros países que soliciten un permiso de residencia de larga duración y/o residente de larga duración de la UE.
- Las personas que deseen optar a la ciudadanía.

Los siguientes grupos de personas estarán exentas de la obligación de completar el módulo 2 del Acuerdo de Integración:

- Menores de terceros países que aún no estén sometidos a la enseñanza obligatoria (a partir de seis años).
- Nacionales de terceros países con una condición de salud deficiente de forma permanente, que haya sido certificados con un informe médico expedido por un funcionario de salud pública.

Se considerará terminado el módulo, cuando se disponga de evidencias que demuestren tener un nivel B1 de alemán, justificadas por diferentes instituciones como son:

- El Fondo de Integración de Austria, Austrian Idioma Diploma alemán, Goethe-Institut o Telc GmbH.
- Los menores que hayan superado un mínimo de cinco años de educación obligatoria.
- Los jóvenes que hayan completado con éxito la formación secundaria o profesional y un curso de alemán.

### 6.3. Las condiciones para la naturalización

De acuerdo con las resoluciones y dictámenes del Gobierno Federal (Austria, 2014), el logro de la ciudadanía es el punto final de un proceso de integración exitoso, que se reconoce con el compromiso de las personas y la concesión de la ciudadanía. La ley austriaca es de 1985 y fue reformada en 1998 que amplía los años de residencia a 6 y pide una prueba de integración sostenible y el conocimiento del idioma. La reforma de 2006 incrementa el tiempo obligatorio de residencia y lo fija en 10 años, también eleva el nivel de idioma que se fija en el A2, e introduce la obligación de pasar un test de ciudadanía. En 2009 se establecen algunos requisitos sancionadores para quienes intentar solicitar de manera fraudulenta la nacionalidad y tres años de pena para quienes intentan obtener prestaciones sociales con una nacionalidad obtenida fraudulentamente. En 2011 el nivel de idioma se fija en el B1 y se incrementó la relevancia de las multas administrativas para la denegación de la nacionalidad.

La última reforma es de 2013, en ella se recrudescen algunos requisitos como los medios de vida y costes, e incluye tres excepciones:

1. Los niños (incluyendo niños adoptivos) de ciudadanos austríacos que sean menores de 14 años de edad no tienen que demostrar conocimientos de alemán, ni de historia, tampoco necesitan demostrar que tienen medios adecuados de subsistencia y no tienen que renunciar a su nacionalidad anterior.
2. Los niños que nazcan a partir del 01 de agosto 2013, fuera del matrimonio cuando su padre sea de nacionalidad austriaca, siempre que la paternidad haya sido reconocida, adquieren la nacionalidad austriaca por descendencia.
3. Se reintroduce la posibilidad de solicitar la ciudadanía para personas con seis años de residencia legal e ininterrumpida, con una prueba de integración personal sostenible, es decir que hayan tenido una integración excepcionalmente buena y lo puedan demostrar.

Los requisitos para la solicitud de nacionalidad son:

- Tener residencia legal continua durante diez años.
- No tener prohibición de residencia (*Aufenthaltsverbot*) y ningún procedimiento pendiente para revocar el permiso de residencia en Austria o en cualquier otro país del EEE (*Verfahren zur Aufenthaltsbeendigung*), así como ninguna emisión de una orden de expulsión (*Ausweisung*) dentro de los últimos doce meses.
- Carecer de Antecedentes penales, sin condenas ni procedimientos pendientes penales ni en Austria ni en el extranjero.
- No tener ninguna infracción administrativa grave.
- Disponer de medios de subsistencia suficientes.
- Demostrar una actitud positiva hacia la República de Austria.
- Renunciar a la nacionalidad anterior, si es factible y razonable.
- Demostrar que se tiene un conocimiento del sistema democrático y de la historia de Austria y Viena.
- Haber superado la prueba de conocimientos de alemán en nivel B1.
- Haber superado el examen de ciudadanía.

El Examen de ciudadanía. La Ley de ciudadanía austriaca describe que las personas que quieren convertirse en ciudadanos austriacos tienen que cumplir con ciertos requisitos, entre ellos demostrar que tienen conocimiento del sistema democrático y de la historia de Austria y la provincia en la que el solicitante tiene establecida su residencia principal, (a excepción de los solicitantes que son menores de 14 años de edad). Los materiales de aprendizaje que ofrece el gobierno federal están disponibles y pueden descargarse en el sitio web del Ministerio del Interior, al igual que una lista de preguntas para preparar el test.

## 7. EL REINO DE BÉLGICA

Bélgica ha sido históricamente un país receptor de inmigración atraída principalmente por la demanda de mano de obra para la industria del carbón en la región de Valonia, mayoritariamente era población originaria de: Italia, España, Grecia, Marruecos, Turquía, Túnez, Argelia y Yugoslavia. A ésta llegada de inmigrantes trabajadores le siguió su consecuente reunificación familiar, respaldada por el propósito de solucionar el estancamiento demográfico en Valonia, expansión que llegó hasta los años setenta (1970) cuando se inicio la crisis de la industria del carbón, que trajo consigo una política restrictiva hacia la inmigración. Posteriormente con el establecimiento de la Comunidad Europea y el principio de la libre circulación de los trabajadores, la situación legal de muchos inmigrantes cambio, mientras que los ciudadanos procedentes de Estados miembros de la Comunidad Económica Europea pasaban a disfrutar de derechos legales y un tratamiento más o menos igualitario, los ciudadanos de terceros Estados se enfrentaban a varias formas de discriminación legal. En la actualidad, los nacionales de la Unión Europea y de los países occidentales desarrollados constituyen la gran mayoría de los inmigrantes residentes en Bélgica. Según los datos aportados por el informe de la OCDE, en 2010 cerca del 13% de la población belga había nacido en el extranjero (OCDE, 2011).

El Gobierno belga votó su primera ley de inmigración en los años treinta, siendo todavía el núcleo de la actual política belga en materia de inmigración. La Ley sobre la entrada, residencia, establecimiento y repatriación de los extranjeros de diciembre 1980 proporcionó una mayor protección legal en cuanto a la residencia; y en 1984, un nuevo código nacional basado en el *ius soli* simplificó el procedimiento para la naturalización. Pero en 1990, el cambio político y las revueltas en las cercanías de Bruselas, trajeron nuevas políticas sociales en materia de planificación regional, cultura, educación, formación profesional y lucha contra el delito menor. Una de las primeras campañas para la legalización se organizó en 1999, bajo la base de una “nueva” política de inmigración. Actualmente la situación presenta ciertos desequilibrios territoriales, pero está aceptada por los seis partidos de la coalición de Gobierno (Cardoen, 2011).

El informe de 2008 de la OCDE (OCDE, 2009a) ya resaltaba que la política de integración de la inmigración en Bélgica presentaba muchas dificultades debido a la complejidad de la estructura del país, cuya política de nivel federal la ponen en práctica las autoridades locales y regionales al tener derivadas las competencias, lo que hace que sean desiguales, situación que se agravaba al existir una relación muy limitada entre los actores. Los modelos de integración que presenta el país responden a la estructura geopolítica de organización regional conforme se describe a continuación: (Santa Cruz, 2011).

*En el modelo valón* de integración existe una libertad de acción en la participación de las medidas propias del plan de integración por parte de la población inmigrante. Una seña propia del modelo es que las acciones propias de integración se delegan mediante una dinámica de subvenciones a entidades del Tercer Sector (ONG o entidades civiles) y se completan con una red parapública que se denomina “segunda ventana” conformada por Centros Regionales de Integración (CRI). En este modelo existe una diversidad de propuestas en torno a las acciones dirigidas a la integración social que en ciertos casos pueden ser demasiado localistas, lo que dificulta un proceso general y un marco amplio de acción extrapolable al ámbito regional.

El modelo bruselense responde a un modelo mixto de integración quizás por las propias características de la región de Bruselas, que aglutina una tercera parte de población inmigrante que llega anualmente al país. De la misma manera que Valonia la administración regional bruselense considera como un punto fuerte y estratégico el desarrollo de un tejido asociativo, apoyando las iniciativas de participación social y política del colectivo inmigrante residente en Bruselas. Hasta 2012 Bruselas mantenía un programa de cohesión social destinado al ámbito local, aunque gestionado por la propia región, en el que se incluían una serie de medidas dirigidas al apoyo en la escolarización, aprendizaje de la lengua, atención en la primera llegada, mejora de formación, acceso al empleo, entre otras cuestiones que eran gestionados mediante subvenciones a entidades. Desde 2012 puso en marcha un itinerario de integración de carácter voluntario basado en el Inburgering flamenco pero desprovisto de una carga de identidad tan marcada y destinado sobre todo a fomentar un mayor dominio de la lengua francesa.

El modelo flamenco mucho más rígido que los dos anteriores refleja una proximidad al modelo de gestión de la extranjería y la inmigración holandesa; en él existe una especie de “evaluación de ciudadanía” bajo la cual el ciudadano debe responder a ciertos criterios de identificación cultural con la sociedad de acogida. Este modelo denominado Inburgering como en los Países Bajos se implantaba en 2004 y refuerza el carácter público de las iniciativas de inserción social en detrimento de la participación activa de la sociedad civil como principal estrategia de fomento de la cohesión y la integración.

Para su análisis se han consultado y comparado dos de los servicios públicos: uno para la región de Flandes y Bruselas que comparten página web (Flandes, G. R. 2015) y otro en la región de Amberes (Amberes, G.R. 2015). En términos generales las diferencias aparecen sólo en detalles de horarios, formas de acceso al servicio y aspectos menores de funcionamiento. La disimilitud entre los modelos la marca la obligatoriedad; mientras que en Bruselas no es obligado seguir el programa de integración cívica, en Flandes y Amberes sí lo es, de hecho en éstos casos si la persona está obligada a cumplir el programa en caso contrario deberá pagar una multa administrativa en compensación por los gastos de gestión.

## 7.1. El Programa de Integración Cívica

El programa de integración cívica o Inburgering se plantea como un instrumento de ayuda a la integración que facilita a las personas a asumir su papel como ciudadano y está dirigido a:

- Personas extranjeras mayores de 18 años no pertenecientes a países miembros de la Unión Europea, del espacio económico europeo o Suiza, que están inscritas en Registro Estatal, tienen fijada su residencia en un municipio de la región (Flandes, Amberes, Bruselas) y están en posesión de un primer permiso de residencia de más de tres meses.
- Los ministros de culto en una iglesia local o de la comunidad religiosa reconocida por las autoridades flamencas aunque tengan residencia temporal.

- Personas belgas mayores de 18 años que han nacido fuera de Bélgica y que al menos uno de sus padres también nació fuera de Bélgica que están inscritos en el Registro estatal por primera vez y por un periodo no inferior a 12 meses.

Las personas que están exentas son: Ciudadanos miembros de la Unión Europea, del espacio económico europeo y de Suiza y sus familiares. Personas que ya han obtenido un programa de integración cívica. Personas que no pueden seguir el programa por tener una discapacidad o enfermedad grave. Personas que han obtenido un certificado o diploma en educación belga u holandés. Personas que han asistido a las clases de bienvenida durante todo el año escolar. Mayores de 65 años. Inmigrantes con residencia temporal, incluidos los estudiantes no europeos, a excepción de los ministros de culto en una iglesia local o de la comunidad religiosa, reconocida por las autoridades flamencas.

El programa de integración cívica está estructurado en dos niveles calificados como primaria y secundaria. El programa de primaria está organizado por la Oficina de acogida y se establece con una persona a través de la firma de un contrato de integración cívica. El contenido de éste recoge los cursos a los que la persona asistirá (fechas, horarios, contenidos fijados, etc.), para su diseño la oficina de integración tiene en cuenta la situación de la persona (familia, trabajo, necesidades, etc.), para su definición se coordina con: la agencia de empleo y formación profesional para la orientación profesional y con la casa del holandés para el aprendizaje de la lengua. La persona que firma el contrato se compromete a seguir el programa establecido en el que se requiere la asistencia obligatoria como mínimo del 80% de los cursos programados. Una vez finalizado el contrato la persona recibe un certificado de integración cívica y puede pasar al programa de formación secundaria. Las cuatro áreas de integración en las que se estructura el programa de primaria son las siguientes:

1. *Un curso de orientación social* que consiste en una introducción a la sociedad flamenca y belga. En ellos se enseñan los conocimientos y habilidades necesarias para participar activamente en la sociedad. Parte de la formación está dirigida al conocimiento de cosas prácticas como utilizar el transporte público, la asistencia médica, medios de educación etc. Las sesiones son interactivas y en ellas participan

todos los asistentes. También asumen un lugar central el conocimiento de los valores y normas en que se basa una sociedad flamenca y belga. Un curso de formación estándar incluye 60 horas de clase. Los participantes del curso pueden recibir las lecciones en su propio idioma (hasta en 20 idiomas diferentes) o en un idioma de contacto (francés u holandés). Los horarios son flexibles y hay programas durante el día, por la noche y los fines de semana.

2. *El holandés como segunda lengua*: la incorporación a un curso de holandés pasa por una entrevista inicial realizada por un consultor de La casa del Holandés *Huis van het Nederlands* (Flandes, G.R. 2014), es el centro homologado para la enseñanza de la lengua. Los niveles básicos que se han establecido para el programa son cuatro y se imparten por los centros de formación de adultos.

- El curso estándar es de 240 horas de clase.
- Pero también se dan otras opciones de cursos como son:
  - 120 horas para personas con estudios superiores y con capacidad de aprender rápido.
  - 600 horas para personas analfabetas o muy poco cualificadas.
  - 90 horas para personas que han sido admitidas para realizar estudios superiores organizados por los centros universitarios.

3. *Orientación Profesional* tiene como objetivo apoyar a la persona para que pueda tomar decisiones y enfocar su vida laboral se basa en sus conocimientos y experiencias profesionales anteriores. Existen tres tipos de orientación profesional:

- *Perspectiva profesional* está dirigido a personas que pueden ser entrenadas y orientadas hacia una actividad profesional independiente.
- *Perspectiva de la educación* está dirigido a personas a las que se les orienta para mejorar o completar su formación educativa o profesional.
- *Perspectiva social o de Participación social* es para todas las personas y tiene como objetivo capacitarles para participar en la vida social (voluntariado, actividades de ocio, culturales, etc.).

4. *Programa de Asesoramiento* asigna a cada persona un consejero que desde el inicio del programa le guiará y apoyará. El consejero se encargará del seguimiento administrativo del programa y de la redacción del contrato así como de supervisar el cumplimiento del mismo. La persona inmigrante contará con él como un asesor de apoyo a quien consultarle todas sus dudas, a quien pedir ayuda para encontrar una escuela adecuada para los hijos, un abogado, un psicólogo o una casa, entre otras cosas. Durante el transcurso del programa la ayuda se irá reduciendo de manera gradual hasta que sea innecesaria.

El Programa de integración cívica de Secundaria no se desarrolla por las oficinas de acogida sino que se establece a través de los recursos existentes y tiene como fin que las personas comiencen a tomar decisiones sobre su proyecto de vida, empiecen a trabajar o se inscriban en cursos de formación profesional o empresarial. Así como que integren el holandés como segunda lengua a través de su participación en cursos de idioma más avanzados. También existe un programa de integración cívica para menores que se desarrolla a través del refuerzo en las escuelas de educación obligatoria; en educación primaria se organiza a través de las clases regulares y en educación secundaria a través de de otros estudios que les vinculan más con sus capacidades.

### 7.2. El sistema de visados

El Estado Federal tiene establecida una política de extranjería que presenta muchas similitudes con una parte de los países vecinos y mantiene una política muy restrictiva y selectiva de acceso. El sistema de visados está condicionado por tres aspectos; la nacionalidad del solicitante, el tiempo de duración de la estancia y el motivo de la visita. Bélgica tiene firmado el acuerdo Schengen, por ello los ciudadanos de los países miembros de la Unión Europea, más Islandia, Noruega, Suiza, Mónaco, San Marino y el Vaticano, no necesitan visado de estancia, ni tampoco tienen restringido el tiempo de estancia, aunque si deben registrarse en la municipalidad en la que establezcan su residencia (Bélgica, G. 2010).

Para el resto de países la persona precisa un visado si el plazo es de 90 días en un periodo no superior a los seis meses se puede solicitar una visa de corta estancia pero ésta debe ser argumentada. Como requisitos básicos están establecidos: estar

en posesión de un pasaporte, justificar mediante una prueba el motivo de estancia, confirmar el domicilio de residencia, justificar medios económicos de subsistencia y justificación de tener el vuelo de retorno reservado.

Para periodos de residencia superiores a los 90 días las posibilidades de obtener un visado son muy restrictivas y se limitan a casos de reagrupación familiar, au pair, trabajo o estudios. En todos los casos se va a exigir que se demuestre mediante justificantes el motivo de la solicitud y que se acrediten medios de subsistencia. Una vez la persona ha llegado a Bélgica, dispone del plazo de 8 días para inscribirse en la Oficina municipal en la que ha fijado su residencia, siendo ese momento cuando en la región de Flandes se incorpora al programa de integración cívica.

### **7.3. La residencia por trabajo**

Los trabajadores extranjeros que deseen trabajar en Bélgica como empleados deben ser titulares de un permiso de trabajo. Esto no se aplica a los nacionales de los Estados miembros del espacio económico europeo o ciudadanos suizos. Hay tres tipos diferentes de permiso de trabajo:

- Permiso de trabajo tipo A, válido para todas las profesiones asalariadas y todos los empleadores, por una duración ilimitada, lo que equivale a la residencia permanente; éstos permisos sólo son atribuidos a extranjeros que hayan trabajado en Bélgica durante cuatro años con un permiso B o un inmigrante que haya vivido 10 años en el país legalmente.
- Permiso de trabajo tipo B, sólo es válido para un empleador por un período de un año y puede ser renovado hasta cuatro veces.
- Permiso de trabajo tipo C, válido para todas las profesiones asalariadas y todos los empleadores, por un período limitado, se debe renovar cada año.
- Las personas que se desplazan como au pairs o los estudiantes que deseen trabajar también deben estar en disposición de un permiso de trabajo y en cualquier caso se gestiona a través de las agencias regionales de trabajo.
- Existen disposiciones más flexibles para los trabajadores que tengan previsto ejercer una profesión para la que hay una escasez de personal calificado.

## 7.4. Las condiciones para la naturalización

La adquisición de la nacionalidad belga por el procedimiento de naturalización es una medida de concesión otorgada por la cámara de representantes. El último acuerdo de reforma entraba en vigor en enero de 2013. Pueden solicitarla las siguientes personas:

- Hijos de extranjeros que han nacido y vivido legalmente en Bélgica, cuando cumplen los 18 años.
- Los extranjeros mayores de 18 años que cumplan los siguientes requisitos:
  - Vivir en Bélgica de forma legal, al menos durante los últimos cinco años.
  - Prueba de que conoce uno de los tres idiomas oficiales.
  - Estar en disposición del Título de Integración, que se obtiene a través de un Centro Belga de Integración; puede suplirse si la persona ha superado una formación profesional en Bélgica de más de 400 horas.
  - Prueba de la participación económica; que supone haber trabajado 468 días en los últimos 5 años, se contempla trabajo por horas o temporal.
  - Para aquellas personas que no dispongan de la prueba económica el tiempo de residencia legal será de 10 años.

El procedimiento define que se puede solicitar directamente a la Cámara de Representantes, o a través del Secretario en el municipio donde la persona tiene establecida su residencia principal. Si la residencia principal está fijada en el extranjero, puede ser equiparada con una estancia en Bélgica, pero en ese caso la persona debe proporcionar evidencia de que tenía “vínculos genuinos” con Bélgica durante el período requerido. Una vez que el expediente está completo, el Registrador tramita la solicitud a la Cámara de Representantes, la cual tomará una decisión sobre la concesión de la naturalización. La oficina del fiscal, la Oficina de Extranjería y el Departamento de Seguridad Nacional serán consultados y tienen un plazo de cuatro meses para presentar su opinión.

## 8. EL REINO DE DINAMARCA

Dinamarca ha destacado por ser un pequeño país del norte de Europa al que tradicionalmente se le ha reconocido su generosidad y apego a los valores liberales, un país modelo de estudio por su ejemplar desarrollo del Estado de bienestar. En 2014 cuenta con una población de 5.627.235 ciudadanos, de los que 5.026.561 son daneses y 600.674 inmigrantes. (Dinamarca, 2015). El incremento de población inmigrante en las dos últimas décadas ha producido desajustes sociales que han dejado en evidencia la integración de ciudadanos extranjeros, lo que ha desencadenado un discurso político duro hacia la inmigración y el desarrollo de medidas políticas migratorias restrictivas. En 2006 se introducían reformas en las políticas de integración y se fijaban requisitos más estrictos para la obtención de la residencia permanente, que en 2010 se ampliarían a las solicitudes de visado y la concesión de la residencia inicial para religiosos.

### 8.1. Las Políticas de acceso y establecimiento

Dinamarca tiene establecido un sistema de visados válido sólo para estancias cortas, es decir para estancias de un máximo de 90 días durante un periodo de 180 días, conforme los acuerdos Schengen y las condiciones y requisitos establecidos para los países de fuera del espacio europeo. Si la persona desea estar por más tiempo en Dinamarca, debe solicitar un visado junto a un permiso de residencia, acompañado o no de autorización para trabajar.

*Los visados acompañados de permiso de residencia y/o residencia y trabajo, se recogen bajo las siguientes categorías (Dinamarca, G. 2013a):*

1. *Reunificación Familiar*, basado en la reunificación familiar de residentes ya establecidos, para cónyuges e hijos principalmente. Tras varios años de residencia, si se mantienen las condiciones de la reunificación, se podrá optar a un permiso de residencia permanente.
2. *Trabajo*, en Dinamarca existe un listado cerrado de categorías de trabajadores, en él encontramos *La Carta Verde o Greencard*, dirigida a personas altamente

cualificadas, a través de ella las personas podrán establecerse en el país y buscar trabajo por cuenta ajena, en ciertos sectores que requieren trabajadores extranjeros altamente cualificados; pero nunca podrá destinarse para el autoempleo. El esquema de la tarjeta verde está basado sobre un sistema de puntos que califica a la persona, se concede de manera individual y requiere que la persona disponga de medios económicos suficientes para mantenerse en el país durante el tiempo que busca trabajo.

Los puntos se otorgan en base a los siguientes criterios: nivel de estudios y resultados obtenidos, conocimientos y habilidades lingüísticas adquiridas en danés, sueco, noruego, alemán e inglés. También se conceden puntos si la persona ha pasado la prueba de habilidad danesa. Si en el primer año la persona ha obtenido un trabajo con ingresos de más de 500.000 KR (coronas), podrá obtener un permiso de residencia permanente de dos años que puede prorrogarse a posteriormente a tres años, siempre que se reúnan las condiciones salariales establecidas. El esquema de puntos y de prorrogas fue actualizado en enero de 2015. A partir del momento que la persona ha obtenido su primer permiso de residencia permanente puede reagrupar a su familia.

Las otras categorías de trabajadores reconocidas que existen son:

- *Trabajos de difícil ocupación*, en los que hay escasez de mano de obra calificada y que se han publicado en la que se denomina “lista positiva”, generalmente son contratos de duración indefinida y el permiso se concede por 4 años.
- *Trabajo Corporativo*. Dirigido a empresas internacionales establecidas en Dinamarca, que reclaman trabajadores por su perfil, conocimientos o especialización. La normativa que regula esta opción fue modificada en enero de 2015 y afecta a contrataciones grupales que podían realizarse hasta la fecha y que quedan suprimidas a partir del 1 de abril de 2015.
- *Científicos e investigadores invitados*. Siempre que haya una razón justificable para su estancia e investigación.
- *Permiso de establecimiento*, enfocado a facilitar la permanencia en el país de personas que hayan finalizado sus Grados o Doctorados y hayan obtenido excelentes resultados y tengan la opción de continuar en el país.

3. *Permisos para realizar Estudios y Estudiantes de Doctorado*, deben estar admitidos en una institución académica y acreditar un nivel razonable de conocimiento de uno de idiomas como el danés, sueco, noruego, inglés o alemán.
4. *Permisos de Au pair*, para quedarse como cuidador/a interno en una familia con el objetivo de mejorar su lenguaje y sus habilidades profesionales y culturales. Es requisito para obtener este permiso que la persona demuestre que tiene una base lingüística razonable que le permita hablar y comprender y sacar el máximo provecho a su estancia.
5. *Permiso especial para Aprendices*; está dirigido a jóvenes entre 18 y 30 años, que quieran completar su formación profesional en el ámbito de la salud, de la arquitectura y en lo que se denomina espacio verde, que implica trabajos en agricultura, horticultura, veterinaria, cuidados forestales, etc. Para ello deben demostrar los estudios ya cursados en estas ramas y tener mínimo un nivel A2 o superior de idioma en danés, sueco, noruego, inglés o alemán.
6. *Permiso de Trabajo en vacaciones para jóvenes*, es un permiso de residencia por un periodo de hasta un año para mejorar cultura, idioma, estudios, etc. Durante su estancia podrá trabajar de manera puntual o esporádica. Destinado a acuerdos con países como (Argentina, Australia, Canadá, Chile, Japón, Nueva Zelanda y Corea del sur) mediante acuerdos bilaterales de los que también se benefician los jóvenes daneses.
7. *Reconocimiento de los títulos de asilo, refugio y estancia humanitaria*, acogidos en los términos de la convención de Ginebra.
8. *Permisos para trabajadores religiosos*, existe la oportunidad de obtener una autorización de residencia y trabajo como un predicador religioso, misionero o para actuar en una orden religiosa si se cumplen las siguientes condiciones:
  - Demostrar que está relacionado con una iglesia o comunidad religiosa reconocida.
  - Demostrar que tiene una formación pertinente para trabajar como un predicador religioso, misionero o dentro de una orden religiosa. Normalmente no se les permite trabajar como instructores.
  - Firmar una declaración asumiendo el compromiso que ni él ni ningún familiar que le acompañe recibirá asistencia pública durante su estancia en Dinamarca.

- Firmar una declaración en la que haga constar que durante su estancia en el país no va a hacer nada que constituya un peligro para la seguridad pública, el orden público, la salud o la moral públicas, o los derechos y deberes.
- El permiso se concederá por un periodo no superior a 7 meses, con posibilidad de renovar a 1 año y nunca por más de 3 años. La renovación estará supeditada a la superación durante los 6 primeros meses de la denominada prueba danesa de la inmigración (prueba sobre el conocimiento de la lengua danesa y el conocimiento sobre Dinamarca y la sociedad danesa). Esta cláusula es aplicable para las personas que llegaron a partir del 15 de noviembre de 2010.
- Si como parte de sus actividades va a celebrar matrimonios con o sin validez civil, también debe realizar el curso sobre la familia danesa. Esta cláusula es aplicable para las personas que llegaron a partir del 1 de Octubre 2013.

La prueba danesa de la inmigración (Dinamarca, G. 2014) está dirigida a los extranjeros que solicitan la Greencard y a los trabajadores religiosos que van a prorrogar su estancia por más de 7 meses. Es una prueba que mide los conocimientos de lengua danesa y de la sociedad danesa, ambas pruebas se pasan en una sesión que dura en total unos 30 minutos. Es una prueba oral, que se realiza a través de un equipo informático en el que se muestran unas imágenes y se formulan unas preguntas que la persona escucha a través de unos auriculares y responde. Durante la prueba la persona deberá responder a un total de 70 cuestiones, con la siguiente estructura: para la evaluación de los conocimientos de idioma se plantean 40 cuestiones de las cuales se debe responder correctamente al menos 28, el nivel exigido es el equivalente al A1 del marco europeo de las lenguas.

Para evaluar los conocimientos de la sociedad se plantean 30 cuestiones, de las que se deben responder correctamente al menos 21; las preguntas en este caso son sobre las normas danesas, los valores y los derechos fundamentales, tales como los principios de la democracia, la libertad individual y la integridad personal, la igualdad de género, creencia y expresión, así como las condiciones más prácticas y específicos, tales como la prohibición de la circuncisión, la prohibición de los matrimonios forzados, la responsabilidad de los padres para los niños, la

educación, la salud, laboral, fiscal, etc. Para preparar la prueba se ha elaborado un paquete formativo compuesto por dos manuales para el estudio de la lengua, un CD con 100 imágenes y un audio que contiene un glosario de términos, y una película educativa de más de hora y media de duración con 17 capítulos, que puede ser escuchada en danés y en 18 idiomas más que facilitan el estudio, aunque la prueba será en danés. El precio del paquete formativo es de 206, 25 KR (coronas danesas), y la inscripción en la prueba 3.000 KR.

9. *Tarjeta de residencia biométrica*, será concedida una vez que la persona haya obtenido un permiso de residencia, en ella se almacenan los datos de la personas tanto los personales como los referidos a su situación de extranjería y es complementaria al permiso, a modo de carta de identidad.

## 8.2. El derecho a disponer de un permiso de Residencia Permanente

En Dinamarca, se puede ser solicitar un permiso de residencia permanente, si la persona cumple los siguientes requisitos:

- Ser mayor de 18 años.
- Encontrarse entre uno de los siguientes grupos de ciudadanos residentes:
  - Residencia legal continuada durante al menos los 5 años, anteriores a la realización de la solicitud. Indistintamente del tipo de permiso con el que la persona haya estado; por ejemplo puede haber estado cinco años con un permiso de trabajo o haber tenido diferentes residencias primero como estudiante y luego como trabajador, o primero como reunificación familiar y luego trabajador o directamente permanente.
  - Solicitantes que han tenido reconocido el asilo durante los últimos 8 años y han mostrado voluntad de integración.
  - Jóvenes entre 18 y 19 años, que han estado escolarizados de manera ininterrumpida o empleados a tiempo completo al menos 3 años dentro de los últimos 5 años, desde que finalizó la escolarización obligatoria. Esta clausula existe porque es a partir de los 18 años cuando los hijos de residentes deben tramitar su permiso de residencia de manera independiente de los padres.

- Personas con fuertes lazos con Dinamarca. Minoría danesa en el sur de Schleswig, Argentina, personas que hayan tenido anteriormente la nacionalidad, o sean hijos de padres que la tuvieron anteriormente.
- Jubilados o pensionistas por invalidez, que no deben cumplir el requisito de trabajo ni de estudios.
- No estar condenado por ningún delito, ni estar sentenciado a cumplir prisión.
- No tener deudas con la administración pública; incluye impuestos, deudas fiscales, pagos de guarderías, o de manutención de menores, reembolsos de subsidios de vivienda, pagos reembolsables bajo la ley de servicios sociales o la ley de política social activa. No se consideran deudas los préstamos para realizar estudios, o los adquiridos con bancos o cooperativas.
- No haber recibido asistencia pública en virtud de la política social activa o la Ley de integración de extranjeros en los últimos 3 años.
- Firmar la declaración de integración y ciudadanía activa en la sociedad danesa, también conocida como el contrato de integración o *Integrations Kontraten*.
- Haber pasado la prueba de idioma danés nivel 1 o superior. Para ello se establece un amplio listado de cursos, meritos por estudios cursados y otras modalidades de homologación actualizadas en octubre de 2014.
- Haber tenido un empleo a tiempo completo de manera regular y/o haber cursado estudios durante al menos 3 años dentro de los 5 últimos, anteriores a la presentación de la solicitud.
- Tener empleo y/o estar cursando estudios en el momento en que se realiza y concede el permiso de residencia permanente.

### 8.3. Las condiciones para la naturalización

El análisis del procedimiento de acceso a la nacionalidad por naturalización para extranjeros en Dinamarca, ha requerido la reordenación de diferentes fuentes normativas, debido a que la Ley entre 2002 y 2013 ha estado sometida a un proceso de cambios y ajustes significativos en parámetros de interés. La descripción que se presenta recoge las condiciones actuales conforme están publicadas en la página

oficial del Gobierno Danés a fecha de enero de 2015 y que responden a la última modificación que se incorporo mediante un acuerdo de 23 de mayo de 2013 que entró en vigor el 15 de junio de 2013 (Dinamarca, G. 2013b). Sin embargo en su descripción se incluyen puntualizaciones sobre las reformas de la ley de 2002 (que entró en vigor en 2003) y la reforma de 2004, así como las circulares de diciembre de 2005, mayo de 2007 y noviembre de 2008, que permiten tener una mejor visión de la evolución y los cambios que ha sufrido el procedimiento (Observatory, 2013).

Condiciones para tramitar la solicitud:

- *Residencia*, los requisitos sobre el tiempo de residencia se introdujeron en 2002 y se han mantenido hasta la fecha. Los periodos de residencia cuentan a partir del día en el que al demandante se le concedió la primera residencia y se establecen los siguientes criterios según la situación de la persona:
  - Ciudadanos de los países nórdicos dos años de residencia permanente.
  - Refugiados y apátridas ocho años de residencia permanente.
  - Por matrimonio seis años de residencia permanente y al menos tres de matrimonio, se ofrecen otras posibilidades como son: siete años de residencia y dos de matrimonio u ocho de residencia y uno de matrimonio.
  - Residencia permanente por trabajo durante 9 años continuados.
  - La persona debe manifestar la voluntad de mantener fijada su residencia en el país.
- *Edad*: Para solicitar la nacionalidad la persona debe ser mayor de 18 años. Si un menor llegó a Dinamarca antes de cumplir los quince años, podrá solicitarla al cumplir 18, la norma establece algunas especificaciones relativas a la edad y los estudios de los menores para casos concretos.
- Para los niños nacidos en Dinamarca se abren dos vías nuevas que se podrán aplicar o no en función de la situación de su madre, una referida a la posibilidad de obtener la nacionalidad al nacer y otra opción la de conservar la doble nacionalidad. Así como para menores adoptados y los nacidos fuera del matrimonio de padre o madre daneses.

- Renunciar a la nacionalidad actual; el solicitante no pierde su nacionalidad al adquirir la danesa, por ello se le solicita previamente el compromiso de renunciar a ella; (aunque en el informe del *udo-citizenship.eu*, estaba previsto que en 2014 pudiera mantenerse la ciudadanía múltiple, a fecha de enero de 2015 en la web oficial no aparece modificado).
- Demostrar buena conducta; la persona no debe haber sido condenada por ningún delito penal, ni por cualquier otro delito de violencia o similar en el país y además deberá de carecer de antecedentes penales en cualquier otro país. Este requisito se introdujo en la reforma de 2005 y contempla la exclusión de optar a la nacionalidad para siempre a una persona que haya sido condenada, fortaleciendo las reglas de conducta.
- El solicitante no debe tener ninguna deuda pendiente con la administración pública y debe estar al corriente del pago de todos sus impuestos.
- Demostrar autosuficiencia económica, y no haber recibido ningún tipo de ayuda o prestación en el año anterior a la solicitud. Este requisito fue reducido en 2013, ya que hasta esa fecha el periodo en el que la persona no debía haber recibido ayuda social estaba fijado en dos años y medio en un periodo de 5 años de residencia.
- *Lengua danesa*, éste requisito ha sufrido algunas variaciones significativas, se endureció en 2002 sin fijarse un nivel, posteriormente fue modificado en 2005 fijándose un nivel B2, en 2008 se elevó a un B3. Desde junio de 2013 se fijó la obligación de acreditar una equivalencia a un nivel B1 del marco europeo para las lenguas, que es el que se mantiene actualmente.
- Haber superado la *prueba de ciudadanía, sobre la vida cotidiana y la política en Dinamarca*. En 2002 se introdujo el requisito de tener conocimientos en lengua, sociedad y cultura danesa. En 2005 se incorpora el test de ciudadanía para demostrar la adquisición de dichos conocimientos que empezó a pasarse en mayo de 2007, el planteamiento del examen estaba basado en 40 cuestiones tipo test, que debían responderse en 60 minutos, de las cuales 35 se extraían del formulario de 200 preguntas sobre el que se podía preparar el examen, que se superaba tras contestar correctamente a 28 de las cuestiones. Este planteamiento fue duramente criticado y se pasó a exigir 32 correctas en

45 minutos. La reforma de 2013 mantiene la prueba de ciudadanía sobre la que refiere, que en ella los solicitantes deben aprobar un nuevo examen de ciudadanía que hace hincapié en los aspectos de la vida cotidiana y la vida política activa con la que deben cumplir los ciudadanos en una sociedad moderna.

- *Jurar fidelidad y lealtad a Dinamarca y la sociedad danesa.* A través de éste requisito que se introdujo en 2002, la persona debe firmar una declaración de fidelidad y lealtad a Dinamarca, en la que se manifiesta estar de acuerdo en cumplir con la legislación danesa y respetar los principios fundamentales daneses.

## 9. EL REINO DE SUECIA

En términos de tamaño y población, Suecia es el más grande de los países nórdicos pero a la vez es uno de los países más pequeños de la Unión Europea. Según el Instituto de Política Migratoria, la inmigración en Suecia procede principalmente de los países vecinos nórdicos, como Finlandia e Islandia; de hecho la primera ley oficial que Suecia desarrolló para regular la inmigración es de 1975 e incluso entonces abordaba cuestiones muy ligeras. Hoy en día la legislación en materia de inmigración es mucho más rigurosa aunque sólo se aplica a los nacionales de países no nórdicos; éste hecho deriva de que en los años 2006 y 2007 en Suecia se batió el record de inmigración con la llegada de cerca de 100.000 inmigrantes cada año; aunque no hay cifras oficiales se estima que a finales de 2012 la población no nacida en Suecia era el 15% (aproximadamente 1.473.000 personas). La sociedad Sueca siempre ha hecho gala de tolerancia y capacidad de acogida e integración de culturas y pueblos diversos que han incluido en su proyecto de desarrollo social de manera muy generosa; pero la inmigración también ha traído al país algunos signos preocupantes que han puesto en evidencia manifestaciones de una creciente tensión en torno a la inmigración y la diversidad.

### 9.1. La política de visados

El objetivo de la política de visados de Suecia es facilitar el libre intercambio de personas en el marco de la inmigración regulada. Suecia entró a formar parte del Acuerdo Schengen en el año 2001 y en virtud de dicho acuerdo mantiene las reglas comunes de visados para ciudadanos de terceros países y sigue las instrucciones comunes garantizando que estos procedimientos sean lo más parecido posible entre los países miembros; ya que los visados expedidos por los países Schengen son aplicables a toda la zona y permiten viajar a través de las fronteras nacionales de estos países (Suecia, G. 2014h). Las opciones de obtener un visado para Suecia limitan el tiempo de estancia a 90 días en un periodo no superior a 6 meses.

Cuando una persona desea permanecer por más de 90 días en el país puede solicitar un Visado de categoría D, ésta modalidad de visados se conceden para situaciones especiales: (Suecia, G. 2014c)

- Visitar a un familiar o amigo por un periodo superior a 90 días o varias veces en un año. La solicitud debe formularse por el familiar o la persona residente en Suecia que recibe al invitado y se tramita a través de la Junta de inmigración que le corresponde por su domicilio de residencia habitual, desde dónde se valorará el motivo que la justifica (los criterios para la concesión fueron actualizados el 26 de mayo de 2014).
- Viajes de negocios o para asistir a conferencias; requieren de una carta de invitación de la empresa o institución que reclama su presencia y se tramitará a través de la Junta de inmigración correspondiente, desde dónde se valorará la solicitud (actualizado el 5 de noviembre de 2014).

En ambos casos se exigirá: disponer de medios financieros suficientes (están establecidos en 450 SEK coronas suecas por día de estancia), disponer de un seguro médico de viajes y aportar resguardos de reservas de billetes para los viajes de ida y vuelta.

## 9.2. Las medidas de establecimiento

Las posibilidades de residir responden básicamente a tres motivos; trasladarse para trabajar, para estudiar o para vivir con un familiar.

*La inmigración laboral:* Desde el 15 de diciembre de 2008, Suecia cuenta con una normativa en materia de inmigración laboral que hace que sea más fácil para los empleadores reclutar mano de obra de terceros países. Disponer de un permiso de trabajo, es un requisito básico para emigrar a Suecia como trabajador. (Suecia, G. 2014b). Los términos de la oferta de empleo no deben ser inferiores a las especificadas en los convenios colectivos suecos pertinentes o prestados por la práctica común en la profesión o industria a la que se dirige el contrato. Y se deberá respetar el principio de la preferencia comunitaria; lo que significa que los nacionales de los países de la UE / EEE y Suiza han de tener prioridad a las oportunidades de acceso al empleo.

Los permisos de trabajo sólo podrán concederse por un tiempo máximo de dos años o por el tiempo de servicio si fuera inferior. Se podrán prorrogar una o varias veces, pero la duración total se limita a no más de cuatro años. Después de cuatro años es posible convertir el permiso de residencia y trabajo temporal en un permiso de residencia permanente. La primera vez que se otorga un permiso de trabajo, estará ligado a un determinado empleador y a un cierto tipo de trabajo, por un periodo de dos años. Después de dos años, éste permiso de trabajo temporal sólo estará atado a un determinado tipo de trabajo, pero no al empleador. Si una persona pierde su trabajo, dispondrá de tres meses para encontrar otro trabajo, siempre que su permiso de trabajo esté en vigor, transcurridos esos tres meses si no ha encontrado trabajo se le retirara dicho permiso.

*Trasladarse a Suecia para estudiar*, Una persona que desee trasladarse a Suecia para estudiar deberá haber sido admitido en un centro reconocido y haber pagado la matrícula de los estudios que va a cursar antes de realizar la solicitud. Para tramitar la solicitud, entre otros requisitos administrativos, la persona debe demostrar que dispone de medios económicos suficientes, los cuales quedan establecidos, desde enero de 2015, en 8.010 SEK (coronas danesas) por cada mes que la persona vaya a permanecer en el país. (Suecia, G. 2014e).

*Inmigración familiar*: La inmigración familiar está dirigida a los cónyuges, parejas de hecho e hijos menores de 18 años de personas mayores de 18 años que viven en Suecia y tienen un permiso de residencia, (Suecia, G. 2014f). Otros miembros cercanos de la familia, también tienen la oportunidad de reagruparse, siempre que demuestre que en el país de origen vivían juntos o exista una relación especial de dependencia entre los familiares que ya existía en el país de origen, (por ejemplo hermanos dependientes o padres mayores). También para personas que tengan la intención de casarse o convertirse en parejas de hecho, se podrá solicitar un permiso de residencia, pero ambos deberán demostrar que ya vivían juntas con anterioridad y tienen el deseo de continuar haciéndolo, estableciéndose como familia pero sin contraer matrimonio. En casos de reunificación familiar entre los menores y sus padres, cuando la vinculación no quede claramente demostrada o se considere dudosa, se puede solicitar un análisis de ADN voluntario.

El 15 de abril de 2010, se introdujo el requisito de mantenimiento para la inmigración familiar que condicionaba la concesión del permiso a la demostración de que el promotor es capaz de mantenerse a sí mismo y a la persona con quien se reagrupa, disponga de una vivienda de adecuada. Aunque, en este requisito, caben ciertas excepciones básicamente en dos situaciones; cuando el residente en Suecia es un menor o una persona a la que se le ha reconocido el estatuto de refugiado. Además, desde el 1 de julio de 2010, entraron en vigor enmiendas a la Ley de extranjería con el fin de prevenir algunos casos de separación de la familia, donde los niños están involucrados.

### 9.3. La política de integración

Abarca la introducción a la sociedad de los inmigrantes recién llegados, la compensación a los municipios para la recepción de refugiados y la promoción de la integración. El objetivo de la política de integración, es garantizar la igualdad de los derechos, las obligaciones y las oportunidades para todos, independientemente de su origen étnico y cultural. (Suecia, G. 2014d). Las políticas de integración de los inmigrantes se basan principalmente, en la aplicación de medidas generales para reducir la exclusión en la sociedad, y se inician tras la llegada a Suecia. El 1 de diciembre de 2010 entró en vigor una nueva ley para organizar y regular el servicio de acogida, denominada la *Reforma de Establecimiento* que pretende acelerar la introducción de inmigrantes recién llegados a la vida laboral y a la comunidad, y tiene las siguientes características: Los municipios son responsables de apoyar la integración en la sociedad, para ello ofrecerán programas de acogida conocidos como plan de introducción *introduction of newly arrived immigrants*, que incluyen clases de sueco para inmigrantes (SFI), orientación cívica y contactos con el mercado de trabajo, las escuelas y los servicios de cuidado de niños.

*La Orientación Cívica* se ha introducido como una parte obligatoria del plan de introducción para los inmigrantes recién llegados. Su objetivo es fomentar una comprensión básica de la sociedad sueca y proporcionar una base para la adquisición de conocimiento continuado. Los municipios tienen la obligación de ofrecer a los inmigrantes recién llegados un mínimo de 60 horas de orientación cívica que debe comenzar tan pronto como sea posible después de que el plan de introducción haya sido elaborado.

El plan de estudios para la enseñanza del sueco para inmigrantes (SFI), está regulado por ordenanza desde 2006, a través del Plan de estudios de la Dirección Nacional de educación, y se aplica por los municipios. Esta formación da a los alumnos, cuya lengua materna no es el sueco, la posibilidad de aprender y desarrollar un nuevo idioma funcional, se trata de una formación cualificada del idioma, que tiene tres modalidades de estudio, Sfi-1, Sfi-2 y Sfi-3, dirigida a personas con diferentes antecedentes, aptitudes y metas. La formación Sfi-1, está formada por los cursos A (comunicación oral) y B (comunicación oral y escrita), la Sfi-2 por los cursos B y C (se profundiza en la comunicación oral y escrita, a través de comparativas) y la Sfi-3 por los cursos C y D (se profundiza adquiriendo capacidad para participar en debates y realizar argumentaciones, así como comentar textos). Así pues, hay cuatro niveles de formación, de 100 horas cada uno. Para aquellas personas que necesitan un curso previo de alfabetización existe otro módulo de 125 horas, siendo 525 horas el máximo de formación que tendría una persona. Cada modalidad de estudio está integrada por dos cursos que ilustran el avance en la formación. Al finalizar cada curso se pasa un examen (Suecia, G. 2013).

Para el curso de orientación cívica, se ha editado un manual disponible en distintos idiomas (entre ellos español), bajo el título *Acerca de Suecia*. Es la tercera edición de un libro de educación cívica para personas recién llegadas al país. Ha sido elaborado como consecuencia del gran interés despertado por la edición anterior, que agotó dos tiradas. La normativa de diciembre de 2010, establece que el objetivo de dicha formación es instruir a los participantes en las siguientes áreas: 1.- Derechos humanos y valores democráticos fundamentales 2.- Otros derechos y obligaciones del individuo 3.- Estructuración de la sociedad y 4.- Vida cotidiana en la práctica. El manual, está publicado digitalmente en el portal [www.informationsverige.se](http://www.informationsverige.se). Tiene 176 páginas y está estructurado en 8 capítulos: 1.- llegar a Suecia, 2.- vivir en Suecia, 3.- mantenerse y capacitarse en Suecia, 4.- derechos y obligaciones del individuo, 5.- formar una familia y vivir con sus hijos en Suecia, 6.- participación y poder, 7.- cuidar de la salud en Suecia, 8.- envejecer en Suecia.

El Servicio Público de Empleo Estatal coordinará las medidas para ayudar a los recién llegados a integrarse en el mercado laboral. Se han implementado reformas para aumentar la participación de los inmigrantes en el mercado laboral, por ejemplo, trabajos de paso y nuevos puestos de trabajo de iniciación. En una primera entrevista, se elaborará *un plan de introducción* elaborado conjuntamente entre

el Servicio Público de Empleo de Suecia y el inmigrante recién llegado. El plan debe ser diseñado a partir de un mapeo de formación académica, la experiencia laboral previa y la necesidad de capacitación y otras iniciativas. Por regla general, las actividades incluidas en el plan de introducción debe corresponder a un programa a tiempo completo y tiene que contener al menos las siguientes acciones: sueco para inmigrantes y actividades de preparación de orientación cívica y empleo. Los inmigrantes que participen en las actividades previstas en su plan de introducción, tienen derecho a obtener un beneficio de introducción, que es de carácter individual y el mismo para todos, independientemente de en qué parte del país se vive. El beneficio de introducción está diseñado para alentar a los inmigrantes recién llegados a trabajar y participar en actividades de introducción.

Se incorpora un nuevo actor el/la guía de introducción, se trata de un actor independiente, una persona solidaria y activa, que trabaja en para el Servicio Público de Empleo de Suecia y que apoya a los inmigrantes recién llegados en la búsqueda de trabajo y a cumplir su plan de introducción. El Servicio de empleo ha editado en distintos idiomas un folleto informativo para ayudar a las personas a solicitar un guía de introducción, bajo el título “*Para quien necesite un guía de introducción*”, en la página web de la oficina de contratación y empleo puede localizar un guía <http://www.arbetsformedlingen.se/>.

#### **9.4. El estatuto de residente de larga duración**

Está dirigido a ciudadanos de un tercer país de fuera de la UE. Cuando una persona cuenta con un permiso de residencia durante cinco años en Suecia, se le podría conceder el estatuto de residente de larga duración. Tener éste estado significa tener ciertos derechos, en igualdad de condiciones, que un ciudadano de la UE, como son por ejemplo que la persona dispone de más opciones para trabajar, estudiar o iniciar su propio negocio en Suecia u otro país de la UE. Para obtener este estatuto de residente de larga duración, se deben cumplir los siguientes requisitos (Suecia, G. 2014g):

- Haber vivido de manera continuada en Suecia durante cinco años.
- Haber tenido un permiso de residencia durante los últimos cinco años.
- Estar en posesión de un permiso de residencia.
- Ser capaz de mantenerse a sí mismo y a su familia.

Si la persona ha tenido un permiso de residencia sueca para, por ejemplo estudios o visitar a un familiar, no le contará ese período de tiempo, al ser un permiso concedido por tiempo limitado y no con el objetivo de vivir en Suecia. Las personas que han obtenido un permiso de residencia bajo la normativa de protección internacional, tampoco pueden obtener la condición de residente de larga duración.

### **9.5. Las condiciones para la naturalización**

La legislación sueca sobre la ciudadanía se basa en el principio de jus sanguinis, lo que significa que la ciudadanía, en principio, se adquiere al nacer si alguno de los padres es ciudadano sueco. La Ciudadanía sueca es la relación jurídica más importante entre el ciudadano y el Estado. Se trata de una base para la democracia sueca y representa un vínculo significativo con Suecia. El objetivo es utilizar la ciudadanía sueca como un incentivo para promover la integración. Una persona que desee solicitar la ciudadanía sueca o adquirir información sobre las cuestiones de ciudadanía debe comunicarse con la Junta de Inmigración de Suecia. (Suecia, G. 2014a).

La ciudadanía es una relación legal entre un Estado y un individuo. La prueba más tangible de la ciudadanía sueca es la obtención del pasaporte nacional o de la tarjeta de identificación nacional. Los extranjeros que tienen permisos de residencia permanente y están registrados como residentes en Suecia tienen, en gran parte, los mismos derechos y obligaciones que los ciudadanos suecos. Hay, sin embargo, algunas diferencias; sólo los ciudadanos suecos tienen derecho absoluto a vivir y trabajar en Suecia y sólo ellos tienen derecho a votar en las elecciones del Riksdag, al igual que tampoco un ciudadano extranjero puede ser elegido para el Riksdag. También hay una serie de puestos de trabajo que sólo pueden ser ocupados por ciudadanos suecos como son: oficiales de policía, oficiales de carrera en las fuerzas armadas de Suecia y algunos funcionarios del servicio de seguridad. Así mismo, la obligación de hacer el servicio militar sólo es aplicable a los hombres suecos.

De acuerdo con la Ley de ciudadanía sueca de 2001, es posible obtener la doble nacionalidad, de tal forma que una persona que adquiere la ciudadanía sueca puede conservar su ciudadanía anterior si la ley del otro país lo permite. Del mismo modo, una persona que es un ciudadano sueco y adquiere otra nacionalidad podrá conservar

su nacionalidad sueca si la legislación del otro país no lo impide. Para ello la persona deberá tener un permiso de residencia permanente durante cinco años y contar con un certificado de buena conducta que acredite que ha llevado una “vida honorable”.

El Parlamento ha decidido cambios en la Ley de ciudadanía sueca, que entran en vigor 01 de abril 2015. Los cambios más significativos son: Se introduce un preámbulo que indica que la ciudadanía sueca es sinónimo de afinidad con Suecia y vincula a todos los ciudadanos. La ciudadanía sueca da derechos, pero también responsabilidades. A partir de abril de 2015, todos los ayuntamientos están obligados a celebrar ceremonias de ciudadanía anuales, para los nuevos ciudadanos, con el fin de celebrar su nueva ciudadanía. En relación a los menores, se incorporan cambios en las normas relativas a la adquisición automática de la ciudadanía en el nacimiento si uno de los padres del niño es ciudadano sueco y se facilita a los menores y jóvenes, el acceso a la misma reduciendo los requisitos referidos a la residencia permanente. Se incorpora la posibilidad de recuperar la nacionalidad sueca para las personas, que perdieron su ciudadanía, de acuerdo con la ley anterior que buscaba limitar la doble nacionalidad y se introduce sin limitaciones de tiempo.

## 10. LA CONFEDERACIÓN SUIZA

La Confederación Suiza, también denominada Confederación Helvética, es una república federal de 26 estados llamados Cantones. Percibida a nivel internacional como una de las naciones más desarrolladas del mundo en la que se albergan algunas peculiaridades como ser el cuarto país más rico del mundo, en el que se encuentran una buena parte de los centros financieros más importantes de Europa y estar reconocida diplomáticamente por su política de relaciones exteriores neutral. Es, ésta política de neutralidad la que le permite ser la sede de organizaciones internacionales, como la Cruz Roja, dos Oficinas de Naciones Unidas, la Organización mundial de comercio, u organizaciones deportivas como la FIFA y el COI, entre otras, al mismo tiempo que la caracteriza como uno de los países europeos con mayor diversidad cultural en el que se albergan gran cantidad de inmigrantes provenientes de distintas naciones de los cinco continentes.

Pese a su localización geográfica, Suiza no forma parte de la Unión Europea y su incorporación al espacio Schengen, no se produce hasta diciembre de 2008, momento a partir del cual, los ciudadanos europeos y suizos disfrutaban mutuamente de los derechos de entrada y residencia, acceso a una actividad económica, establecimiento como trabajador independiente y residencia. Durante año 2014, las políticas en materia de extranjería avanzaban haciéndose más selectivas y exigentes; el primer paso se daba en febrero cuando una mayoría de suizos apoyaron mediante referéndum realizar un cambio en el sistema de admisión, haciéndolo más restrictivo y estableciendo cuotas de entrada en todas las categorías de extranjeros, ahora la Confederación dispone de tres años para establecer un nuevo modelo de ingreso que predice que se establecerán límites y cuotas, e implicará a los Cantones para fijarlas. En el mes de septiembre, también se aprobaron nuevas medidas para el fomento de la mano de obra cualificada, lo que redundará en mayores exigencias en las medidas de integración aplicadas por los Cantones, que deberán incorporar planes concretos que incentiven la formación y garanticen la integración profesional, (Suiza, C. 2014).

Los extranjeros y extranjeras pueden inmigrar a Suiza, como asalariados o mano de obra cualificada, en el marco de una reagrupación familiar, o por razones de estudios o de formación. En todos los casos, la inmigración se encuentra regulada por la Ley Federal sobre los extranjeros de 16 de diciembre de 2005, que entró en vigor el 1 de enero de 2008. Las prescripciones legales dependen del origen de los

inmigrados. Aquellos provenientes de la Unión Europea y de la Asociación Europea de Libre Comercio no se encuentran sometidos a las mismas reglamentaciones que las personas que vienen de terceros países. El marco normativo establece medidas restrictivas en materia de asilo y extranjería, que convierten a la Confederación Helvética en uno de los países europeos que regula de manera más drástica el ingreso de potenciales refugiados e inmigrantes, pese a su tradición de país de acogida.

#### **10.1. La solicitud del visado de entrada**

Para entrar a Suiza, las personas de origen extranjero deben presentar un documento de legitimación válida y reconocida por Suiza (por ejemplo: un pasaporte). Las reglas impuestas para la entrada en Suiza dependen del tipo de estancia prevista. Estas, pueden ser por diferentes motivos: turismo, trabajo, estudiante o residir con sus propias rentas. A excepción de las personas procedentes de la de la Unión Europea, y de la Asociación Europea de Libre Comercio, cualquier persona, que desee solicitar una visa para Suiza, precisa ser invitado por alguien (ya sea particular, institución internacional, organismo o empresa), sea cual sea la razón que la justifique, el anfitrión o el invitado deberán probar que dispone de medios económicos suficientes para mantenerse y cubrir sus necesidades durante todo el periodo que dure la estancia. Además se le pedirá que firme una declaración de salida y que disponga de los billetes de regreso con la fecha establecida.

#### **10.2. Las posibilidades de la residencia**

La Ley de Extranjería restringe las posibilidades de cualquier persona que no sea de la Unión Europea o de la Asociación Europea de Libre Comercio, a instalarse en Suiza con fines laborales; el marco legal establece que un nacional de un tercer país sólo será admitido, en caso de que demuestre tener una oferta de trabajo para la que ningún otro trabajador suizo y de ninguno de los países con los que Suiza ha concluido acuerdos de libre circulación, reúna el perfil deseado para ejercer esa profesión. Las personas que deseen quedarse más de tres meses en Suiza, necesitan una autorización, puede ser por reagrupación familiar o por trabajo, (por ejemplo artistas, deportistas, o invitados por un organismo) en cuyo caso deben disponer de un permiso desde el primer día. Los permisos de residencia son otorgados por las oficinas cantonales encargadas de los asuntos de migración, desde donde se evalúan las solicitudes.

La ley Federal sobre los extranjeros prevé tres tipos de autorización:

- Autorización de corta duración o Permiso de residencia *L*, es válido por un máximo de un año y puede renovarse. Está ligado a un trabajo y a una empresa específica (si se cambia de empleo puede no renovarse) Caduca definitivamente a los 24 meses.
- Autorización de estancia o Permiso de residencia *B*, suele ser válido por un año y puede renovarse. Sólo se otorga a ciudadanos de fuera de la UE en circunstancias especiales como, por ejemplo, personal especializado o altamente cualificado.
- Autorización de permanencia o Permiso de residencia *C*, se otorga para la residencia en Suiza y es renovable indefinidamente. A los ciudadanos de terceros países se les suele conceder tras diez años de residencia en el país. Hay excepciones para los cónyuges y otros grupos. Permite el cambio de trabajo, de empresa y convertirse en autónomo.

La Ley regula principalmente: la entrada y salida de los migrantes; su estancia en Suiza, la reagrupación familiar y las medidas de integración, y está dirigida para personas procedentes de terceros países a las que se les limita la entrada a excepción de trabajadores altamente calificados que son considerados como indispensables para Suiza.

*Los permisos y títulos de residencia* varían en función del origen y de la naturaleza de la autorización acordada con los solicitantes. Para las personas originarias de un tercer país estos documentos complementan los documentos de identidad en caso de viajes en el espacio Schengen. Los permisos de residencia, acompañados de un pasaporte nacional válido, permiten a las personas provenientes de un tercer país viajar libremente y sin visado en todo el Espacio Schengen, incluyendo a Noruega e Islandia. Suiza tiene establecidos modelos diferentes de permisos para personas que provienen de países de la UE o del AELE, y modelos de permisos para las personas procedentes de terceros países, que son:

- Autorización de residencia (modelos *C*, *B*. y *L*), a los que también se les emite una Carta de identidad Biométrica.
- Permiso *Ci*, es un permiso de residencia con un empleo remunerado para los familiares de trabajadores de las organizaciones intergubernamentales y los miembros de las representaciones extranjeras. Afecta a los cónyuges e hijos hasta la edad de 25 años. La validez está limitada a la duración de

la función del titular de la tarjeta principal.

- Permiso *G* (permiso de frontera), está dirigido a extranjeros que residen en una zona de frontera exterior y el trabajo en la frontera con Suiza.
- Permiso *F*, es una admisión provisional, para personas que son objeto de una orden de expulsión de Suiza, pero para los que la ejecución de la orden ha demostrado ser inadmisibles (violación del derecho internacional), irrazonable o físicamente imposible. Puede concederse por un período de doce meses y el cantón puede prolongarlo y permitir que acceda a un empleo remunerado.
- Permiso *N*, para los solicitantes de asilo; de acuerdo con la ley de asilo e incluye autorización para trabajar.
- Permiso *S*, dirigido a personas que requieren especial protección, es temporal y no acredita la identidad de la persona.

### 10.3. La Política de Integración

Los principios y objetivos de la política suiza en materia de integración, están recogidos en la Ley federal sobre los extranjeros. En el caso de ciudadanos de países no europeos, el grado de integración se tendrá en consideración tanto para la concesión de la autorización de reagrupación familiar, como para conceder o prolongar un permiso de estancia o residencia. (Suiza, C. 2015). La Confederación, los cantones y los municipios son los responsables llevar a la práctica la política de integración. A nivel cantonal y en las grandes ciudades, suele existir un Centro de competencias de la integración, que actúa como ventanilla de información para los extranjeros y como oficina de coordinación para los diferentes servicios implicados, aunque cabe decir que derivado de su estructura Federal, la misión y tareas de estos centros puede variar. Desde el 1 de enero de 2014, cada cantón tiene un programa de integración cantonal (CIP) en el que se define el conjunto de medidas relacionadas con el fomento específico de la integración. Las actuaciones deben estar siempre enfocadas a:

- Crear las condiciones propicias para que los inmigrantes estén en igualdad de condiciones y participen en la vida pública.
- Estimular el aprendizaje de uno de los idiomas nacionales y promover el desarrollo profesional.

- Fomentar medidas de prevención en materia de salud. Prestaran especial atención a las necesidades específicas de las mujeres, los niños y los jóvenes.

A cambio, la ley exige de los emigrantes, que participen activamente en su integración en la sociedad suiza. Su participación deberá manifestarse principalmente por:

- El respeto del orden jurídico y de los valores de la Constitución federal.
- El aprendizaje del idioma nacional hablado en el lugar de residencia (Nivel B1).
- El conocimiento de los usos y costumbres de la vida suiza.
- La voluntad de adquirir una formación y participar en la vida económica.

La concesión de un permiso de residencia o de una autorización de corto plazo (B y L), puede estar unida a la obligación de seguir un curso de idiomas o un curso de integración. Estas condiciones pueden igualmente ser exigidas en el caso de reagrupación familiar y pueden figurar por escrito en un acuerdo de integración. El grado de integración puede también ser determinado en el momento de la concesión de un permiso de residencia (C).

El acuerdo de integración o Accord d' intégration, se aplica desde 2008. La ley permite a los cantones realizar acuerdos de integración, como un instrumento que permite exigir a los ciudadanos de terceros países que sigan cursos de idiomas y tengan un mejor conocimiento de los valores y normas que regulan la sociedad helvética. Son muchos los cantones que los aplican.

- Las personas objeto de estos acuerdos principalmente son:
- Los ciudadanos de terceros países que llegan a Suiza por reagrupación familiar.
- Los emigrantes que viven ya en Suiza, pero corren el riesgo de perder su permiso de residencia como consecuencia de su mal comportamiento u otras circunstancias particulares.
- Las personas que inmigran a Suiza con el fin de enseñar la lengua y cultura de su país de origen, o de ejercer actividades de orden religioso. Si ellas no disponen de conocimientos lingüísticos suficientes (B1), estas personas deben imperativamente firmar un acuerdo de integración.

Están exentos de firmar el acuerdo de integración:

- Los ciudadanos de la UE o de la AELE, así como los miembros extranjeros de la familia de un ciudadano suizo.
- Una persona residente con permiso de establecimiento C.

Los acuerdos de integración se establecen de forma individual y tienen en cuenta la situación de particular de las personas que lo firman. Como contraprestación, si la persona lo cumple íntegramente, podrá reducir a cinco años el tiempo para la obtención de un permiso de establecimiento C. Por el contrario, la prolongación de un permiso B o L, puede estar subordinada a la necesidad de satisfacer previamente las exigencias de un acuerdo de integración.

#### **10.4. Las condiciones para la naturalización**

La nacionalidad Suiza por Naturalización diferencia dos posibilidades; la naturalización ordinaria y la naturalización facilitada. En ambos casos, la integración en la sociedad suiza es una condición indispensable para la obtención de la nacionalidad suiza (Suiza, C. 2012). La competencia de la *Naturalización Facilitada*, es asumida y otorgada por la Confederación, aunque los Cantones tienen derecho a ser escuchados y apelar en contra de la solicitud. Pueden beneficiarse de ella en particular los cónyuges extranjeros de ciudadanos suizos y los hijos de un padre suizo que aún no tienen la nacionalidad suiza. Las condiciones de la vinculación familiar son:

- Los cónyuges extranjeros de un ciudadano suizo que haya residido en Suiza durante cinco años, de los cuales al menos tres haya estado casado y conviviendo con un ciudadano suizo.
- Si la convivencia del matrimonio se ha producido fuera del país, el requisito de matrimonio será de seis años.
- Los hijos de extranjeros que uno de los dos padres sea suizo (en este campo hay una amplia variedad de situaciones posibles).
- Los requisitos para su acceso son:
  - Estar integrado en la sociedad Suiza.
  - Mostrar respeto y ser coherente con la legislación del país.
  - No comprometer la seguridad interior o exterior de Suiza.
  - Cumplir con los requisitos adicionales (referidos a periodo de residencia, estar al corriente en pagos y carecer de litigios con la justicia).

La *Naturalización Ordinaria*, es facilitada por la Confederación, a través de la Oficina Federal de Migraciones, pero presentada e informada por los Cantones, quienes participan a nivel municipal de la decisión. Sólo puede ser otorgada después de obtener el permiso de naturalización federal y con ella se reconocen los derechos de ciudadanía, en el ámbito de la ciudad o en el municipio dónde se solicita. La ley, no establece términos generales para la adquisición de la ciudadanía cantonal o comunal.

*Las condiciones federales para la concesión son:*

- Doce años de residencia en el país, (en el recuento debe tenerse en cuenta un periodo de 10 a 20 años de matrimonio).
- No comprometer la seguridad interior o exterior de Suiza.
- Mostrar respeto y ser coherente con la legislación del país.
- Estar integrado en la sociedad Suiza.
- Tener un estilo de vida acorde a las condiciones suizas.
- Estar al corriente en las obligaciones tributarias y no haber tenido ningún tipo de litigio durante todos los años de residencia.

*Las condiciones cantonales para la concesión.* Se reserva a los Cantones el derecho de establecimiento de los criterios de residencia. La Confederación ha definido tres grupos diferentes de Cantones según el tiempo que exigen:

- Cantones que requieren un periodo de estancia corta, de dos a tres años, como son por ejemplo: Zúrich, Lucerna Ginebra o Schwyz.
- Cantones que requieren un periodo de estancia media de cinco a seis años, como son por ejemplo: Valais, Rodas, Schwyz.
- Cantones que requieren un periodo de estancia larga de diez años o más como son por ejemplo: San Galo o Uri.

## 11. RECAPITULACIÓN

En este capítulo hemos descrito como los países han ido definiendo sus criterios de control de la integración, lo que ha supuesto una transformación de la voluntad manifiesta del mandato comunitario, en la obligación de integrarse. En el Paradigma se entiende que los gobiernos ponen a disposición de la persona el acceso a los instrumentos que facilitan su integración mediante la organización de cursos, programas y servicios de acogida e información, etc. y que la persona inmigrante asume la obligación de integrarse dando cumplidas muestras de adquisición de las competencias formativas por las que se le reconoce. El análisis de esta realidad no permite por el momento establecer una definición de modelos en los que clasificar los países, pero sí ofrecer una revisión de la adaptación de su normativa, tras la cual nos encontramos en disposición de establecer similitudes y diferencias en los tres momentos definidos: entrada, residencia y acceso a la nacionalidad.

En las solicitudes de visado, la primera distinción que cabe realizar es que países como Dinamarca, Bélgica o Suecia no han establecido ningún requisito previo. Entre los países que sí lo hacen podemos establecer tres agrupaciones:

- Países que sólo requieren que la persona demuestre tener conocimientos del idioma, como son Alemania y el Reino Unido. El nivel de idioma que exige Alemania es el A1, para ello la persona debe aportar un certificado de idioma expedido por un examinador oficial (como por ejemplo el Goethe-Institut), denominado “Certificado de idioma Start Deutsch 1”. Para su obtención se recomienda que la persona asista a un curso de alemán a nivel local, en caso de que sea posible se puede preparar el examen a través de la radio Deutsche Welle conocida como “Radio D”. El gobierno británico opera diferentes categorías de visado según el motivo que justifica la solicitud, para cada una de ellas establece un nivel de exigencia del idioma que debe demostrarse mediante un certificado oficial y equiparado con su centro nacional de reconocimiento de estudios (NARIC). Los niveles que tiene fijados son: A1 para la visita a un familiar y para representantes y comerciantes; B1 para empresarios, trabajadores expatriados por empresas internacionales y estudiantes; B2 para trabajadores de los que hay escasez en Reino Unido (misioneros religiosos o deportistas de elite) y estudiantes de niveles superiores; C1 para escritores, compositores artistas y profesionales que desean establecerse por su cuenta.

- Países que tienen fijada la superación de un examen que incluye conocimientos del idioma y conocimientos básicos de ciudadanía como son Francia y los Países Bajos, aunque entre ellos existen algunas diferencias significativas. Francia realiza una prueba del grado de conocimiento de la lengua y los valores de la República, en caso de que el nivel sea insuficiente la Oficina Francesa de inmigración e integración ofrece la posibilidad de que la persona asista a un curso de 40 horas durante dos meses para superarlo, en la actualidad esta formación no supone coste alguno para la persona y se ofrece en 48 países. Los Países Bajos exigen que la persona supere el examen de integración cívica cuyo coste total es de 350 euros y se divide en tres módulos: el examen oral (150 euros), el examen de lectura (100 euros) y el examen de conocimiento de la sociedad holandesa (100 euros), el nivel que se exige se corresponde con el A1, y para su preparación la persona puede adquirir un paquete formativo el *Naar Nederland* que cuesta 99,50 euros y está disponible en 18 idiomas (puede verse una ilustración del mismo en el anexo I).
- Países como Austria y Dinamarca tienen establecido un modelo por puntos para trabajadores altamente cualificados a los que se les permite la entrada y la estancia temporal (entre 6 meses y un año) para que la persona busque un trabajo, siempre y cuando dispongan de medios económicos para mantenerse durante dicho periodo. Este sistema de evaluación curricular incluye entre criterios como el conocimiento del idioma y de la sociedad que le acoge y con la firma de la instancia de solicitud la persona se compromete a asumir el acuerdo de integración en el caso de Austria o la declaración de integración y ciudadanía activa en Dinamarca (puede verse un ejemplar de la instancia Austriaca y del modelo del contrato Danés en el anexo I).

Una vez establecidas en el país las personas que deseen renovar sus permisos de residencia (inicial o permanente) deberán adjuntar a sus solicitudes algunos requisitos que demuestren un esfuerzo o compromiso de integración, el elemento común que tienen todos los países analizados es la exigencia del aprendizaje del idioma y como elementos diferenciadores la superación de un examen que podemos denominar de “ciudadanía” y la firma de un acuerdo o compromiso de integración.

- Entre los países que fijan la superación de un examen están los Países Bajos, el Reino Unido y Alemania que han diseñado un currículo académico en el que se recoge el temario, horas de formación y materiales de apoyo; el expediente concluye con la superación de un examen que otorga a la persona que los supera un certificado. En los Países Bajos la persona debe cumplir con el requisito de integración cívica, para ello puede o realizar el examen de integración cívica que consta de cuatro pruebas o superar los exámenes de holandés como segunda lengua en un nivel B1 o B2 de holandés (según tipo de permiso). La persona es la responsable de asumir los costes de tanto de la formación como del derecho de examen, pero si lo precisa podrá solicitar un préstamo que les permita costearse la formación (en el anexo I puede consultarse el impreso de solicitud de derecho de examen y un modelo del certificado que se concede). El Reino Unido ha establecido como requisito la superación del test *Life in The UK*, el coste del examen es de 50 libras esterlinas y los manuales para preparar el examen cuestan entre 13 y 16 libras esterlinas, además la persona debe tener un nivel B1 de inglés acreditado por un centro oficial (puede consultarse un ejemplo de examen en el anexo I). Alemania fija un nivel B1 de idioma que deberá demostrarse tras superar un examen oficial, para superarlo las personas pueden asistir al curso de integración cuya duración es de 660 horas, de las cuales 600 son para el aprendizaje de la lengua y 60 de orientación para el conocimiento y la comprensión del sistema jurídico, la cultura y la historia. El coste del curso es de 792 euros (1,20 euro por hora) y la persona que desee asistir deberá solicitarlo previamente (en el anexo I se ha incorporado el modelo de solicitud de inscripción).
- Otros países como Francia, Austria, Bélgica y Suiza han establecido el modelo de contrato entendido como un acuerdo firmado entre las dos partes (el Estado y la persona inmigrante). En Francia el contrato es obligatorio y su contenido exige la asistencia a una jornada de formación cívica, 400 horas de formación para aprender el idioma cuyo nivel se ha fijado en el A1 para la residencia inicial y el A2 a partir de 5 años de residencia, una sesión informativa sobre la vida en Francia, orientación y asesoramiento para la integración laboral, y en caso de necesidad apoyo social para la unidad familiar (en el anexo I puede leerse el contrato de integración francés). Austria a través del acuerdo de integración

exige el compromiso de realizar un módulo de formación en el que además de asistir a las clases de integración la persona debe adquirir conocimientos del alemán fijando el nivel A2 para la residencia inicial y el nivel B1 para la residencia permanente. El coste de los cursos debe ser asumido por la persona interesada, pero cabe la posibilidad de que se le reembolse el 50% del coste del mismo hasta un máximo de 750 euros. Bélgica no establece requisitos de integración que condicionen la renovación de la residencia, pero en la región de Flandes cuando la persona se inscribe en el Ayuntamiento se le exige que firme un contrato de integración que incluye: un curso de orientación social, 240 horas de formación en holandés, orientación profesional y un programa de asesoramiento a través del cual se le asigna un guía o tutor que le ayudará en su integración (en el anexo I puede consultarse la programación del curso). Suiza autoriza a los cantones a realizar acuerdos de integración cuando lo consideren, a través ellos se exige a la persona que siga un curso de idioma y otro de integración, el nivel de idioma que ha fijado para la renovación del permiso es el B1 (en el anexo I se incorpora un modelo de contrato de integración).

- Dinamarca y Suecia ofrecen un modelo mixto que incluye cursos con examen final y firma de acuerdo. Dinamarca fija para los solicitantes de la greencard y para los trabajadores religiosos la superación de la prueba danesa de inmigración, que se trata de un test sobre la sociedad danesa para la que se requiere un nivel A1 de idioma, el examen se puede preparar con un material que se ha editado cuyo coste es de 206 coronas (28 euros) y la inscripción a la prueba tiene un coste de 3000 coronas (402 euros). Para la residencia permanente la persona debe firmar la declaración de integración y ciudadanía activa (se puede leer en castellano en el Anexo I), merece resaltar que uno de los requisitos establecidos es que la persona no puede haber solicitado ninguna ayuda social en los últimos tres años. En Suecia se ofrece un plan de introducción que incluye: cursos de idioma con un máximo de 525 horas de formación distribuidas en cuatro niveles que se superan tras aprobar un examen; un curso obligatorio de orientación cívica, con una duración de 60 horas, para seguirlo se ha editado un manual sobre la forma de vida sueca disponible en diferentes idiomas; asesoramiento para la integración laboral.

La persona que lo desee puede solicitar la ayuda de un guía de introducción (se puede consultar en castellano la guía de solicitud en el anexo I), y en caso de que la persona lo precise se le podrá conceder una ayuda de integración.

El tercer momento nos sitúa ante el acceso a la nacionalidad por residencia o “naturalización” considerado como el punto final de un proceso de integración exitoso y reconocido como la relación jurídica más importante entre las dos partes. Francia la considera concesión graciable que se tiene con la persona y no un derecho. Para su obtención se fijan requisitos de obligado cumplimiento que salvando alguna excepción se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

- El tiempo de estancia en el país se fija en 5 años tras la obtención de la residencia permanente para la mayoría de los países, con tres excepciones: el Reino Unido establece tres años, pero hay que tener en cuenta que para la obtención de la residencia permanente tiene fijado un periodo de 10 años; Alemania y Dinamarca establecen un periodo de 8 y 9 años respectivamente y 5 para la residencia permanente, por lo que en estos tres países el acceso a la nacionalidad supera los 10 años de residencia legal continuada.
- El conocimiento del idioma debe quedar acreditado con un certificado oficial, el nivel exigido está fijado en el B1, a excepción de los países Bajos que pide un B2 y Francia y Suecia que lo exigen pero no especifican nivel.
- La persona debe acreditar que carece de antecedentes penales, de multas o sanciones por impagos. Es lo que países como Francia y Alemania llaman “certificado de buena conducta” y Suecia “vida honorable”. El Reino Unido además del certificado requiere que la persona no haya infringido ninguna ley de inmigración durante su estancia en el país.
  - La demostración de estar integrado que se mide a través de los conocimientos que la persona tiene del país, de su historia, su cultura, y las principales normas y valores de la sociedad que le acoge. Estados como los Países Bajos, el Reino Unido, Alemania, Austria y Dinamarca lo comprueban mediante la superación de un examen. Bélgica pide la realización de un curso de 400 horas de formación para la obtención de un certificado de integración. Suiza lo ha denominada “tener un estilo de vida acorde con las condiciones suizas”

- Asistir a la “Ceremonia de Naturalización” considerada por algunos países como algo más que un acto protocolario o una celebración. Con la asistencia a la misma se espera que la persona interiorice su nueva condición de ciudadana y manifieste su compromiso de lealtad, y la no asistencia a la misma supone una pérdida de la nacionalidad concedida. La celebran los Países Bajos, Francia, Reino unido, Suecia y en Dinamarca que aunque no define la asistencia a la ceremonia exige un juramento de fidelidad y lealtad.

A continuación presentamos cuatro cuadros resumen con los requisitos, el nivel de idioma y los años de residencia establecidos por cada país en los tres momentos analizados, distinguiendo la residencia inicial de la permanente, en los que se pueden apreciar las diferencias y similitudes en ellos.

**Cuadro 1.- Requisitos en la solicitud de visado  
Concesión del derecho de entrada**

<b>País</b>	<b>Requisitos</b>
<b>Países Bajos</b>	Idioma A1 y Examen Civic Integration
<b>Francia</b>	Examen de lengua y valores
<b>UK</b>	Idioma: A1, B1, B2 o C1, según visado
<b>Alemania</b>	Idioma A1
<b>Austria</b>	Sistema por puntos: idioma (A1-A2) sociedad y acuerdo.
<b>Bélgica</b>	
<b>Dinamarca</b>	Sistema por puntos: sociedad, idioma (A1-A2), declaración
<b>Suecia</b>	
<b>Suiza</b>	

**Cuadro 2.- Requisitos para la renovación de la residencia inicial  
Concesión del derecho de permanencia**

<b>Residencia Inicial</b>		
<b>País</b>	<b>Idioma</b>	<b>Otros requisitos</b>
<b>Países Bajos</b>	B1/B2	Examen Civic Integration
<b>Francia</b>	A1	CAI
<b>UK</b>	SI	Test; Life in UK
<b>Alemania</b>	B1	Examen de integración
<b>Austria</b>	A2	Acuerdo integración (1)
<b>Bélgica</b>	240 h.	Flandes contrato integración
<b>Dinamarca</b>	A1	Prueba danesa de inmigración
<b>Suecia</b>	525 h.	Plan integración y examen de idioma
<b>Suiza</b>	B1	Acuerdo de integración

**Cuadro 3.- Requisitos para la renovación de la residencia permanente  
Concesión del derecho de permanencia**

<b>Residencia Permanente</b>			
<b>País</b>	<b>Idioma</b>	<b>Otra Formación</b>	<b>Tiempo residencia</b>
<b>Países Bajos</b>	B1/B2	Examen Civic Integration	5 años
<b>Francia</b>	A2	CAI (si no se firmó antes)	5 años
<b>UK</b>	B1	Test; Life in UK	10 años
<b>Alemania</b>	B1	Examen integración	5 años
<b>Austria</b>	B1	Acuerdo integración (2)	5 años
<b>Bélgica</b>			4 años- 10 sin trabajo
<b>Dinamarca</b>	A1	Declaración de integración y ciudadanía activa	5 años
<b>Suecia</b>			5 años
<b>Suiza</b>	B1		10 años

**Cuadro 4.- Requisitos para la solicitud de Naturalización  
Concesión del derecho de pertenencia**

<b>Naturalización</b>				
<b>País</b>	<b>Idioma</b>	<b>Requisito</b>	<b>Contexto</b>	<b>Tiempo R. permanente</b>
<b>Países Bajos</b>	B2	Examen de Inmigración y Ciudadanía	Asistir a la ceremonia	5 años
<b>Francia</b>	SI	Asimilados en la sociedad	Asistir a la ceremonia	5 años
<b>UK</b>	B1	Test; Life in UK	Asistir a la ceremonia	3 años
<b>Alemania</b>	B1	Examen de naturalización		8 años
<b>Austria</b>	B1	Examen de ciudadanía	Renuncia a nacionalidad	10 años
<b>Bélgica</b>	SI	Obtener el Título de Integración		5 años - 10 sin trabajo
<b>Dinamarca</b>	B1	Prueba de ciudadanía, vida cotidiana y política	Firmar un juramento	9 años
<b>Suecia</b>	SI	Certificado de buena conducta	Asistir a la ceremonia	5 años
<b>Suiza</b>	B1	Estar Integrado	Sólo para cónyuges	5-6 años



Capítulo Cuarto

# LA SINGULARIDAD DEL MODELO ESPAÑOL



# Índice Capítulo IV

## LA SINGULARIDAD DEL MODELO ESPAÑOL

<b>1. Introducción</b>	<b>185</b>
<b>2. El marco legislativo</b>	<b>187</b>
2.1. Antecedentes históricos	187
2.2. De la Ley 4/2000 a la Ley 10/2011	189
2.2.1. La entrada y la residencia	193
2.2.2. La política migratoria en el marco normativo	194
2.3. La generosidad de España	197
2.3.1. La figura del arraigo	198
2.3.2. Los informes de esfuerzo de integración	200
2.4. El giro en la concesión de la nacionalidad por residencia	202
<b>3. El arquetipo de participación e integración</b>	<b>207</b>
3.1. Los instrumentos de cooperación y coordinación	207
3.2. Plan estratégico de ciudadanía e integración	210
<b>4. Enfoques territoriales en el tratamiento de la integración</b>	<b>213</b>
4.1. El compromiso de integración en la Comunidad Valenciana	216
4.2. El contexto del programa “conoce tus leyes” en la Comunidad de Madrid	222
4.3. La Ley de acogida de Cataluña	227
4.4. La regulación de los informes de esfuerzo de integración en Andalucía	236
4.5. La Ley de integración de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León	240
<b>5. Recapitulación</b>	<b>246</b>



## 1. INTRODUCCIÓN

Podemos considerar que el modelo español, es en sí mismo un reflejo de su propia interpretación en Europa y de su emplazamiento geográfico como frontera natural con África. Desde su incorporación al proyecto de integración europea, España tuvo claro el objetivo de convertirse y ser reconocida por los países europeos como una potencia media regional; y así se plasma en el Acta de Adhesión de la CE de 12/06/1985. Conforme refiere Iglesias: “Las bazas estratégicas que jugó fueron sus relaciones con el mundo Iberoamericano y el mundo árabe-mediterráneo, que le convirtieron en un interlocutor privilegiado frente a Europa; ubicación geoestratégica que ha sabido y sabe explotar como instrumento en su escenario de acción más cercano” (Iglesias, 2010). La presencia de personas inmigrantes empezaba a sentirse a mediados de la década de los años noventa, poco antes de que los países vecinos iniciaran su camino hacia el Paradigma de la obligación de integrarse.

Pero España tiene ordenadas sus políticas de extranjería e inmigración de forma diferente a los casos analizados en el capítulo anterior, lo que le permite ser considerado como un modelo singular que tras su apresurada configuración como país receptor de inmigración, ha cumplido con ejemplaridad con Europa y el Mandato de la integración cívica. En su marco normativo sobre extranjería no fija ningún requisito ni para la entrada, ni para la permanencia por el que pueda ser incluido en el Paradigma de la Obligación de integrarse. Lo que si se establece dentro del marco legislativo son los principios y ejes de actuación de las políticas migratorias en las que se incorporan: (1) el objetivo de la integración de

las personas inmigrantes y (2) la valoración de las acciones formativas en relación con el conocimiento de los valores de la sociedad y de las lenguas oficiales del país, que quedan delegadas conforme a la distribución de competencias en materia de inmigración a las Comunidades Autónomas, a las que se les permite establecer por vía normativa requisitos formativos de carácter voluntario que las sitúa en la primera versión del contrato de integración. Si a ello sumamos la reciente incorporación de los requisitos (idioma A2 y conocimiento de la Constitución y la sociedad) para la pertenencia permite considerar que la trayectoria apunta hacia una posible incorporación futura.

La voluntad de este capítulo es contribuir de manera objetiva a reconocer los esfuerzos y avances realizados en un país que “ha ido a la carrera” en las cuestiones que afectan a la inmigración y cuya articulación ha tenido y tiene una relevante influencia en la intervención social; un modelo que camina con algunos elementos complacientes a la vez que otros que le aproximan a la obligación. Es por ello por lo que en él se reconoce la generosidad que muestra con las personas que se encuentran en situación de irregularidad administrativa o en riesgo de adquirirla, a través de la concesión de derechos de residencia y la valoración positiva de su integración cívica en la tramitación de su expediente de extranjería. Al tiempo que permite reflexionar sobre el giro que se ha producido en el acceso a la nacionalidad por residencia que con la intención de suprimir la arbitrariedad que existía se ha aproximando hacia la obligación. Destino al que parecen dirigirse algunas Comunidades Autónomas que han desarrollado un marco legislativo para regular sus políticas de integración entre las que existen firmas de compromisos de integración y/o superación de exámenes de lengua, como requisitos para la emisión de informes de integración vinculantes a la concesión de la residencia.

## 2. EL MARCO LEGISLATIVO

### 2.1. Antecedentes históricos

La actuación del Estado en relación al fenómeno migratorio da un giro sustancial en 1985, con la promulgación de la Ley Orgánica 7/1985 de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Hasta entonces no existía una normativa global que regulase el fenómeno migratorio, sino una constelación de disposiciones de diferente rango que regulaban distintos aspectos del mismo, a esta primera Ley le siguieron dos Reglamentos<sup>29</sup> que conformaron el inicio de la política española en materia de inmigración, y que empieza a desarrollarse de manera más amplia en 1990, con la presentación en el Congreso de los Diputados de una comunicación sobre la situación de los extranjeros en España, y las líneas básicas de lo que sería la política de extranjería. Dicha comunicación se aprobó en forma de proposición no de ley el 9 de abril de 1991 y constituyó la primera declaración sobre la filosofía que debía seguir la política de inmigración española a través de un programa coordinado que combinase tres facetas fundamentales: una política de inmigración e integración, el reforzamiento de las fronteras y la ayuda a países del llamado Tercer Mundo.

Se consideró urgente el control de la población inmigrante no sólo dotando de medidas policiales los puestos fronterizos, sino también articulando medidas para la emergencia de los inmigrantes clandestinos. Estas medidas son expresamente los procesos de Regularización que se siguieron a lo largo de los años y los procesos de Regularización que establecía un Sistema de Cupos o Contingentes anuales; lo cierto es que los dos mecanismos jugaron un papel decisivo para regularizar a muchas personas inmigrantes que residían en nuestro país sin el permiso correspondiente durante la década 1991-2001 (Sales, 2007). En 1994 se aprobaba del Plan de Integración Social de los Inmigrantes, que marcaría un antes y después en la política de integración social, en él se trabajan los aspectos más abandonados hasta esa fecha, como son la integración de los inmigrantes en la sociedad española y la cooperación

---

<sup>29</sup> El Real Decreto 1099/1986 por el que se establece el llamado Régimen Comunitario y el Real Decreto 1119/1986 por el que se aprueban el Régimen de ejecución de la ley Orgánica 7/1985.

al desarrollo. Con el Plan se promueven dos instrumentos para garantizar y asegurar su efectiva aplicación y la coordinación entre las Administraciones Públicas: el Foro para la integración de los Inmigrantes y el Observatorio Permanente para la Inmigración, y subraya la necesidad de una colaboración estrecha entre las diferentes Administraciones entre sí y entre estas y las ONG's y asociaciones de Inmigrantes, lo que suponían el reconocimiento de la inmigración como un fenómeno estructural.

Las políticas de extranjería en España, empiezan a tomar un rumbo más intenso en 1998, en la sesión del Congreso de los Diputados, celebrada el 16 de junio se toma en consideración tres Propositiones de Ley<sup>30</sup>, presentadas de manera individual por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida y por el Grupo Parlamentario Mixto. A estos documentos hay que añadir un borrador de la nueva ley elaborado por el Ministerio del Interior que se debatió durante ese año en el Pleno del Congreso de los Diputados, y las propuestas de enmienda de casi la totalidad del documento que presentó el Partido Socialista Obrero Español; de esta forma la inmigración entraba en las agendas electorales de los partidos políticos, de manera notoria y visible. El contexto lo favorecía mientras que se reforzaban las medidas para el control de las fronteras exteriores de la Unión<sup>31</sup> en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, en España se registraron 719.647, personas extranjeras residentes procedentes de 28 países de origen diferentes que habían empezado a diversificar el aspecto cultural de nuestra sociedad, el porcentaje era del 2,9%, de la población, aunque nada hacía presagiar el incremento que se produciría en un año en el que se pasó al 13,8% de la población en 1999<sup>32</sup>. Se inicia entonces en la Comisión Constitucional el debate de todas estas propuestas a la búsqueda de un texto consensuado por todos los grupos. Tras dieciocho meses de trabajo y a falta de

---

30 Publicadas en el Diario de las Sesiones del Congreso de los Diputados, número 169, del año 1998. Sesión Plenaria número 164.

31 Decreto Legislativo nº 286/1998, de 25 de julio de 1998, de la UE.

32 El crecimiento de la población inmigrante en España fue intenso y apresurado, realizando un análisis de los datos aportados por el INE entre 2000 y 2015 podemos comprobar e incremento a través de los siguientes datos de personas registradas: en 1999 la cifra era de 748.954. En el año 2002 la cifra era de 1.977.944 personas más de un millón en tan solo tres años. En 2006 se duplicaba de nuevo con: 3.930.916 personas. En 2010 se alcanzó el dato más alto de 5.402.579, a fecha de enero de 2015 el dato es de 4.447.852 personas; cerca de un millón de personas extranjeras ha dejado el país.

un día para finalizar la actividad parlamentaria de esa legislatura, fue derogada la Ley Orgánica 7/1985, y se aprobó la ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración, con la oposición del Partido Popular, quien consideraba que el texto no estaba en sintonía con los recientes acuerdos adoptados en el contexto de la Unión Europea en la cumbre de Tampere.

Durante éste periodo legislativo el gobierno trabajó la modificación del Plan de Integración Social y en octubre del año 2000 presentó el que sería su nuevo programa de inmigración el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración conocido como el Greco, lo más significativo del programa es que la responsabilidad de coordinar, impulsar y dirigir la ejecución del mismo correspondía a la Delegación de Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, dependiendo del Ministerio del Interior, lo que llenaba el contexto de un carácter más rígido.

## 2.2. De la Ley 4/2000 a la Ley 10/2011

La *Ley 4/2000 de 11 de enero sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, nace con el objetivo de regular el volumen de población extranjera que reside en España con intención de quedarse por motivos laborales, lo que la convierte en un pilar básico en materia de gestión de las migraciones. En muchos aspectos suponía la continuidad de los parámetros básicos de la reglamentación anterior, pero al mismo tiempo implicaba trascendentes novedades entre las que debemos destacar una evidente mejora técnica, la atenuación del rigor sancionador, la obtención de permiso para aquellos extranjeros que llevaran residiendo irregularmente dos años en nuestro país a través de la fórmula del “arraigo” y una inédita referencia entre su articulado, aunque tímida, a la integración social de los inmigrantes. El texto inicial de la Ley no dejó contentos a todos los sectores y podemos decir que antes de nacer parecía estar sentenciada a morir joven, pues se aprobó con el rechazo de un sector del ámbito político por el supuesto “efecto llamada” que producía y por la necesidad de armonizar la legislación española con la del resto de países de la Unión Europea. La Ley fue reformada por la *Ley Orgánica 8/2000 de 22 de diciembre de Reforma de la L.O. 4/2000* que junto con su reglamento de aplicación el *Real Decreto 864/2001 de 20 de*

*julio* le dieron menos de un año de vida al texto original. Dejando en el contexto social una notoria insatisfacción por haber desaprovechado una oportunidad para meditar y llevar adelante una reforma legislativa que, sin olvidarse de la necesidad de paliar las desigualdades entre naciones, aportase medidas eficaces para fomentar la integración de los inmigrantes en España (Sales, 2007).

La Ley 8/2000 y su Reglamento de aplicación lejos de acabar con la situación que destapó su predecesora, fueron fuertemente criticados por importantes agentes sociales (Iglesia, Sindicatos, Organizaciones no gubernamentales) y partidos políticos que presentaron 9 recursos de inconstitucionalidad a una parte o a la totalidad de su articulado. La modificación de algunos artículos suponía un retroceso significativo en el reconocimiento de los derechos sociales de las personas inmigrantes. El recurso ganó la batalla legal emprendida casi dos años después mediante una sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2003, en la que se confirmaba la ilegalidad de trece apartados del Reglamento y al declararse que hay una serie de derechos que son inherentes a la dignidad de las personas independientemente de su nacionalidad; aunque el Tribunal Constitucional nunca especificó cuáles eran esos derechos, dejando de nuevo la puerta abierta al debate político. La sentencia del TC se hizo pública en plena campaña electoral y de nuevo la inmigración entraba en las agendas políticas como elemento de batalla al anunciarse una nueva reforma que llegaría a finales de ese mismo año y que daría luz a la Ley 14/2003.

Entre estas dos modificaciones, la Ley fue ligeramente modificada en tres de sus artículos, por la *Ley Orgánica 11/2003 de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros*<sup>33</sup>. Ese mismo

---

33 La Ley 11/2003 en su Título IV, sanciona conductas delictivas vinculadas directamente con la inmigración, dando respuesta a ciertas discriminaciones sociales que venían produciéndose dentro de lo que se considera derecho privado. Así la Ley da garantías de protección a las víctimas y regula las medidas sancionadoras en cuatro situaciones: 1º Cuando se produzca violencia doméstica y el maltratador no resida legalmente en el país. 2º Cuando se den nuevas formas de delincuencia que se aprovechen del fenómeno de la inmigración para cometer delitos, como el tráfico de seres humanos. 3º Cuando se realicen prácticas contrarias al ordenamiento jurídico como es la mutilación genital o ablaciones en mujeres o niñas. 4º Se otorga el derecho de una mujer inmigrante a la separación o divorcio, por encima de la aplicación de la ley nacional del país de los cónyuges; los artículos que se modifican son el 57 (apartados 4 y 7), el 61 (apartado 1), y el 62 (apartado 2). En su modificación se establecen los criterios de sanción y los procedimientos de actuación y aplicación de la legislación una vez condenado el delito.

año el texto sufriría una nueva reforma y el 21 de noviembre del 2003 se publicaría la *Ley Orgánica 14/2003 de 20 de noviembre, de Reforma de la L.O. 4/2000, de 11 de enero*, que entró en vigor el 22 de diciembre de 2003. La norma a parte de subsanar los artículos que habían sido sancionados, incorpora algunos cambios importantes que remarcaban su carácter sancionador; entre ellos la necesidad de renovar la inscripción en el Padrón para quienes no posean un permiso de residencia permanente e implicó la modificación del Código Penal, La Ley de bases de Régimen Local y la Ley de Procedimiento Administrativo.

El cambio político producido en España en marzo de 2004 se inicia con una primera medida legislativa, el desarrollo y aprobación del *Reglamento General de la Ley a través del Real Decreto 2393/2004 de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. El reglamento intentó incorporar entre su articulado propuestas más de carácter social que habían sido rechazadas anteriormente, dándole un carácter más armonizador al primer texto de la Ley que no sufrió modificación alguna. Cabe destacar que se aprueba con un altísimo grado de concertación entre diferentes fuerzas políticas, agentes sociales y organizaciones no gubernamentales, todos participaron con sus aportaciones y de manera especialmente destacable sindicatos y empresarios, quienes a través del proceso de negociación mostraron su conformidad con el conjunto de la regulación laboral de la inmigración contenida en la norma. Uno de los aportes más significativos del Reglamento, fue el aumento de competencias esenciales en la gestión de buena parte de los procedimientos de extranjería que se les atribuyen a las Comunidades Autónomas y de manera derivada a las Corporaciones Locales que serán responsables de emitir el informe de adecuación de vivienda para la solicitud de reagrupación familiar y los informes para el expediente de arraigo y se detalla, que en éste deberá constar el tiempo de permanencia del interesado en su domicilio, los medios de vida con los que cuente, su grado de conocimiento de las lenguas que se utilicen, la inserción en las redes sociales de su entorno, los programas de inserción socio laboral de instituciones públicas o privadas en los que haya participado y cuantos otros extremos puedan servir para determinar su grado de arraigo. Como medida excepcional en la disposición transitoria tercera se incluía un plazo de tres meses desde la entrada en vigor del mismo de un nuevo proceso de normalización, ésta será la última vez que se establezca un procedimiento extraordinario que permita la regularización de personas.

La Comunidad Autónoma de Cataluña en la reforma de su Estatuto de Autonomía (2006-2007) incluyó aspectos de las nuevas competencias asumidas en materia de extranjería, lo que obligó a modificar y revisar el Reglamento con la aprobación del *Real Decreto 1162/2009 de 10 de julio* con la única finalidad de adaptar la regulación de los procedimientos de autorización inicial de residencia y trabajo. En sí lo más significativo de este Real Decreto es que constituyó la antesala de la profunda reforma de la ley en la que se hará extensible a todas las Comunidades las facultades en materia de autorizaciones de trabajo a extranjeros, así como el pleno desarrollo de las facultades autonómicas estatutarias sobre participación en las decisiones estatales de política migratoria y sobre ejecución laboral. Es importante puntualizar que a pesar de la voluntad política sólo Cataluña ha desplegado completamente esta competencia, asumiendo importantes facultades de gestión en la tramitación de dichos expedientes desde el 1 de octubre de 2009.

La cuarta y penúltima reforma dio luz a la *Ley Orgánica 2/2009 de 11 de diciembre*. Sus modificaciones afectaron a todos los Títulos y se revisaron 50 de sus 71 artículos, además de incorporar varios nuevos preceptos, era ésta una reforma de gran calado, quizás la más importante de las realizadas. Entre las causas que la están: la necesidad de incorporar las Directivas europeas pendientes de transposición y la necesidad de adaptar la Ley Orgánica a la nueva realidad migratoria en España, que presentaba unas características y unos retos diferentes. La reforma persigue cinco objetivos de los que destacamos dos:

- *Reforzar la integración como uno de los ejes centrales de la política de inmigración* que, teniendo en cuenta el acervo de la Unión Europea en materia de inmigración y protección internacional, apuesta por lograr un marco de convivencia de identidades y culturas.
- *Adaptar la normativa a las competencias previstas en los Estatutos de Autonomía* que inciden en el régimen de ejecución laboral, el régimen de autorización inicial de trabajo y en materia de acogida e integración. Así como potenciar la coordinación de las actuaciones de las Administraciones Públicas con competencias en materia de inmigración. Para ello en el Título Preliminar se introduce dos nuevos artículos que definen la política migratoria (2 bis y 2 ter).

### 2.2.1. La entrada y la residencia

En relación al *acceso al territorio nacional y el sistema de Visados* el Título II de la Ley en su Capítulo I establece los criterios sobre la entrada y salida del territorio español (artículo 25) referido básicamente a criterios identificativos como son el hecho de estar en posesión del pasaporte o documento de viaje que acredite su identidad, no estar sujeto a prohibiciones expresas y disponer de un visado dentro de los modelos comunes que establece el marco de la Unión Europea referidos a: tránsito, estancia (cuya duración total no exceda de tres meses por semestre a partir de la fecha de la primera entrada), residencia, residencia y trabajo (por cuenta propia, ajena de temporada), estudios, o investigación; sin que su obtención este supeditada a ninguna condicionalidad de integración. Considerándose tres supuestos como únicas excepciones al requisito de visado: cuando el extranjero se encuentre provisto de la tarjeta de identidad de extranjero o excepcionalmente de una autorización de regreso; cuando solicite acogerse al derecho de asilo en el momento de su entrada en España; y cuando existan razones excepcionales de índole humanitaria, interés público o cumplimiento de compromisos adquiridos por España.

Las diferentes modalidades de *Residencia en España* se recogen en el Título II en el Capítulo II; el artículo 30 establece la diferencia entre estancia y residencia entendiendo por estancia la permanencia en territorio español por un período de tiempo no superior a 90 días y por situación de residencia aquella en la que se reconoce a los extranjeros en España cuando son titulares de una autorización para residir, diferenciando entre residencia temporal o de residencia de larga duración.

- En el artículo 31 se considera una situación de *residencia temporal* cuando se autoriza la permanencia en España por un período superior a 90 días e inferior a cinco años y se contempla la posibilidad de que la Administración pueda conceder una autorización de residencia temporal *por situación de arraigo* así como por *razones humanitarias (31bis)*, de colaboración con la justicia u otras circunstancias excepcionales que se determinen reglamentariamente, supuestos estos en los que no será exigible el visado.

- *La residencia de larga duración* recogida en el artículo 32 es la situación que autoriza a residir y trabajar en España indefinidamente en las mismas condiciones que los españoles. A ella tienen derecho quienes hayan tenido residencia temporal en España (u otro país miembro de la UE) durante cinco años de forma continuada y reúnan las condiciones que se establezcan reglamentariamente sin que entre ellas exista ninguna referida al proceso de integración de la persona.

### 2.2.2. La política migratoria en el marco normativo

*El artículo 2 bis* en el que se define *la política migratoria* se establecen los principios y ejes de actuación de la misma y se indica su marco competencial de la siguiente forma:

(1) Corresponde al Gobierno de conformidad con lo previsto en el artículo 149.1.2<sup>a</sup> de la Constitución la definición, planificación, regulación y desarrollo de la política de inmigración, sin perjuicio de las competencias que puedan ser asumidas por las Comunidades Autónomas y por las Entidades Locales.

(2) Todas las Administraciones Públicas basarán el ejercicio de sus competencias vinculadas con la inmigración en el respeto a los siguientes principios:

- Coordinación con las políticas definidas por la Unión Europea.
- Ordenación de los flujos migratorios laborales, de acuerdo con las necesidades de la situación nacional del empleo.
- Integración social de los inmigrantes mediante políticas transversales dirigidas a toda la ciudadanía.
- Igualdad efectiva entre mujeres y hombres.
- Efectividad del principio de no discriminación y, consecuentemente, el reconocimiento de iguales derechos y obligaciones para todos aquellos que vivan o trabajen legalmente en España.
- Garantía del ejercicio de los derechos que la Constitución, los tratados internacionales y las leyes reconocen a todas las personas.
- La lucha contra la inmigración irregular y la persecución del tráfico ilícito de personas.

- La persecución de la trata de seres humanos.
- Igualdad de trato en las condiciones laborales y de Seguridad Social.
- Promoción del diálogo y la colaboración con los países de origen y tránsito de inmigración, mediante acuerdos marco dirigidos a ordenar de manera efectiva los flujos migratorios, así como a fomentar y coordinar las iniciativas de cooperación al desarrollo y codesarrollo.

(3) El Estado garantizará el principio de solidaridad, consagrado en la Constitución, atendiendo a las especiales circunstancias de aquellos territorios en los que los flujos migratorios tengan una especial incidencia.

Y un nuevo *artículo 2 ter* ordena los *principios y actuaciones en materia de integración de los inmigrantes* y recoge los siguientes aspectos:

- Los poderes públicos promoverán la plena integración de los extranjeros en la sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y la Ley.
- Las Administraciones Públicas incorporarán *el objetivo de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora* con carácter transversal a todas las políticas y servicios públicos promoviendo la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes, en los términos previstos en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en las demás leyes, en condiciones de igualdad de trato. Especialmente procurarán *mediante acciones formativas* el conocimiento y respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, y desarrollarán medidas específicas para favorecer la incorporación al sistema educativo garantizando en todo caso la escolarización en la edad obligatoria, el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales, y el acceso al empleo como factores esenciales de integración.
- La Administración General del Estado cooperará con las Comunidades Autónomas, las Ciudades de Ceuta y Melilla y los Ayuntamientos para la consecución de las finalidades descritas en el presente artículo, en el marco

de un plan estratégico plurianual que incluirá entre sus objetivos atender a la integración de los menores extranjeros no acompañados. En todo caso la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos colaborarán y coordinarán sus acciones en este ámbito tomando como referencia sus respectivos planes de integración.

- De conformidad con los criterios y prioridades del Plan Estratégico de Inmigración el Gobierno y las Comunidades autónomas acordarán en la Conferencia Sectorial de Inmigración programas de acción bienales para reforzar la integración social de los inmigrantes. Tales programas serán financiados con cargo a un fondo estatal para la integración de los inmigrantes, que se dotará anualmente y que podrá incluir fórmulas de cofinanciación por parte de las Administraciones receptoras de las partidas del fondo.
- *Reforzar e institucionalizar el diálogo con las organizaciones de inmigrantes* y con otras organizaciones con interés e implantación en el ámbito migratorio, incluyendo entre ellas a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, en la definición y desarrollo de la política migratoria.

La Ley será nuevamente modificada por la *Ley Orgánica 10/2011 de 27 de julio, de modificación de los artículos 31 bis y 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. La voluntad que el legislador persigue mediante la modificación dichos artículos se concreta en ampliar las medidas de protección que dicha Ley reconoce a las mujeres víctimas de violencia de género y a las víctimas de trata de seres humanos que decidan denunciar al maltratador o explotador, respectivamente. Las nuevas medidas tratan de mejorar las posibilidades de la víctima para ejercer su derecho constitucional a la tutela judicial efectiva

El Anclaje de las medidas legislativas desarrolladas por España, se cierra con el desarrollo del *Real Decreto 557/2011 de 20 de abril* que entra en vigor el 30 de junio de 2011. El nuevo Reglamento pretende fomentar la integración y la igualdad de derechos y deberes, fortaleciendo la integración y la cohesión social en un contexto

de diversidad cultural, desde la lógica de la igualdad de derechos y deberes reforzando la colaboración con las Administraciones autonómicas y locales; uno de los aspectos más importantes pero no el único, es *la regulación de los informes de esfuerzo de integración en el ámbito de las renovaciones*, de adecuación de la vivienda a los efectos de la reagrupación familiar, de escolarización de menores a efectos de renovación o modificación del tipo de permiso que se solicita, y de integración social en el ámbito del arraigo que constituyen ejemplos claros de dicha colaboración que también se ha extendido a la comunicación de datos estadísticos en el ámbito de la reagrupación o a la determinación de la situación nacional de empleo.

Adaptándose al nuevo ciclo migratorio el Reglamento también apuesta por fomentar y garantizar la movilidad y el retorno voluntario de los inmigrantes. La atracción de investigadores y personal altamente cualificado así como la regulación en sede reglamentaria de los flujos laborales que afectan a actividades en que concurren razones de interés económico, social o laboral, o a actividades docentes, de investigación o artísticas constituyen medidas que favorecerán indudablemente la competitividad de la economía española y la internacionalización de las empresas, trasponiendo las Directivas europeas en pro de una política común en el marco de la Unión.

### 2.3. La generosidad de España

Incorporamos una lectura complaciente de algunas proezas que caracterizan la singularidad del modelo Español que nos brinda la oportunidad de reconocerle como un modelo discrecional que muestra cierta generosidad. La primera es el reconocimiento de derechos hacia quienes están sin licencia para ello y que el mismo texto recoge con la precisión de carácter general que afecta a distintos artículos sobre los términos de *residencia o residente*, que en todo caso deben entenderse referidos a una situación de estancia o residencia legal, esto es conforme a los requisitos que se establecen y que por tanto habilitan a la permanencia del extranjero en nuestro país en cualquiera de las situaciones reguladas. Cuando se omite la alusión a la situación de estancia o residencia como sucede para el ejercicio de los derechos fundamentales es precisamente porque dicha situación no debe exigirse.

Otra cuestión que cabe resaltar es el hecho de que en los requisitos que se establecen para la Reagrupación familiar se cita a las Administraciones Públicas como responsables de la promoción y participación de los reagrupados en programas de integración socio-cultural y de carácter lingüístico (Artículo 18.2). En este sentido el enfoque que presenta el texto es muy diferente a los analizados en el Paradigma de la obligación de integrarse.

### 2.3.1. La figura del arraigo

El carácter generoso que queremos resaltar requiere detenerse en la figura del *Arraigo* ya que incluso antes de la aprobación del primer texto de la Ley fue muy controvertida, al contemplar la opción de regularizar la situación de una persona que no cumpla o no haya cumplido los requisitos anteriormente descritos de entrada y/o estancia y residencia. La figura del arraigo dio origen a un amplio debate por el posible efecto llamada y su repercusión tanto en España como en los países miembros de la UE, sin embargo ha permanecido vigente y casi intocable durante todas las modificaciones. Esta figura jurídica es una excepción que permite la obtención de un permiso temporal de residencia. El *Real Decreto 557/2011 de 20 de abril*<sup>34</sup> en su artículo 124 referido a la autorización de residencia temporal por razones de arraigo recoge que se podrá conceder una autorización de residencia por razones de arraigo laboral, social o familiar cuando se cumplan los siguientes requisitos:

1. Por *arraigo laboral* podrán obtener una autorización los extranjeros que acrediten la permanencia continuada en España durante un periodo mínimo de dos años siempre que carezcan de antecedentes penales en España y en su país de origen o en el país o países en que haya residido durante los últimos cinco años y que demuestren la existencia de relaciones laborales cuya duración no sea inferior a seis meses. A efectos de acreditar la relación laboral y su duración, el interesado deberá presentar una resolución judicial que la reconozca o la resolución administrativa confirmatoria del acta de infracción de la Inspección de Trabajo y

---

34 Dado que el artículo ha sufrido mínimas modificaciones la información para su descripción no se ha extraído del texto inicial, sino del Texto Consolidado, en su última modificación de 26 de diciembre de 2013, y en la última modificación del Reglamento de 15 de marzo de 2014. El Reglamento se desarrolla conforme la estructura que se está utilizando, en el momento temporal correspondiente.

Seguridad Social que la acredite.

2. Por *arraigo social* podrán obtener una autorización los extranjeros que acrediten la permanencia continuada en España durante un periodo mínimo de tres años. Además deberá cumplir de forma acumulativa los siguientes requisitos: a) Carecer de antecedentes penales en España y en su país de origen o en el país o países en que haya residido durante los últimos cinco años, b) Contar con un contrato de trabajo firmado por el trabajador y el empresario en el momento de la solicitud para un periodo que no sea inferior a un año (con algunas salvedades), c) Tener vínculos familiares con otros extranjeros residentes (exclusivamente a los cónyuges o parejas de hecho registradas, ascendientes y descendientes en primer grado y línea directa) o presentar un *informe de arraigo* que acredite su integración social, emitido por la Comunidad Autónoma en cuyo territorio tengan su domicilio habitual<sup>35</sup>, este certificado sanciona positivamente la integración cívica de la persona inmigrante.

En el informe deberá constar el tiempo de permanencia del interesado en España y los municipios en los que ha residido, los medios de vida con los que cuenta, los vínculos con familiares residentes en España y los esfuerzos de integración social que se medirán por el aprendizaje de la lengua, la inserción en el entorno (participación en entidades, asociaciones, etc.), por su participación en programas de inserción socio-laborales y culturales entre otros, debiendo estar todos ellos certificados. La Secretaría General de Inmigración

---

<sup>35</sup> En los supuestos de arraigo social acreditado mediante informe, el mayor peso del mismo recae sobre las Administraciones locales; explícitamente en el texto se recoge las siguientes atribuciones: Simultáneamente y por medios electrónicos, la Comunidad Autónoma deberá dar traslado del informe a la Oficina de Extranjería competente. A dichos efectos, el órgano autonómico competente podrá realizar consulta al Ayuntamiento donde el extranjero tenga su domicilio habitual sobre la información que pueda constar al mismo.

El informe de arraigo referido anteriormente podrá ser emitido por la Corporación local en la que el extranjero tenga su domicilio habitual, cuando así haya sido establecido por la Comunidad Autónoma competente, siempre que ello haya sido previamente puesto en conocimiento de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

El informe de la Corporación local habrá de ser emitido y notificado al interesado en el plazo de treinta días desde la fecha de la solicitud. Simultáneamente y por medios electrónicos, la Corporación local deberá dar traslado del informe a la Oficina de Extranjería competente.

El órgano que emita el informe podrá recomendar que se exima al extranjero de la necesidad de contar con un contrato de trabajo, siempre y cuando acredite que cuenta con medios económicos suficientes.

y Emigración tiene publicado un modelo tipo de informe orientativo que contiene la información mínima que debe contener. El informe es emitido por la Comunidad Autónoma en la que tenga su domicilio habitual o por el Ayuntamiento de su lugar de residencia en caso de que así lo haya establecido la Comunidad Autónoma; lo que nos permite entender el modelo como discrecional.

3. *Por arraigo familiar* a) Cuando se trate de padre o madre de un menor de nacionalidad española, siempre que el progenitor solicitante tenga a cargo al menor y conviva con éste o esté al corriente de las obligaciones paterno filiales respecto al mismo, b) Cuando se trate de hijos de padre o madre que hubieran sido originariamente españoles, y por supuesto cumpliendo con los requisitos explícitos en el texto, referidos a origen, antecedentes penales, prohibición de entrada, orden de retorno, periodo de permanencia, y existencia de relaciones laborales.

### 2.3.2. Los informes de esfuerzo de integración

El artículo 2ter ordena los principios y actuaciones en materia de integración de los inmigrantes, y con su desarrollo Reglamentario las Comunidades Autónomas asumen la competencia y responsabilidad de apoyar cuando lo estimen oportuno las solicitudes de los ciudadanos extranjeros que no puedan cumplir con todos los requisitos, mediante la emisión de un *informe que acredite las circunstancias excepcionales de su situación* lo que otorga al texto cierto carácter discrecional que sanciona positivamente la integración cívica.

Cuando un ciudadano extranjero desee renovar: su autorización de residencia temporal no lucrativa, su autorización de residencia temporal por reagrupación familiar, o su autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta propia o ajena, y no acredite el cumplimiento de alguno de los requisitos previstos para la renovación de la autorización, podrá solicitar a su Comunidad Autónoma un *Informe de esfuerzo de integración* que será tenido en cuenta como información a valorar por la oficina de extranjería. Es la primera vez que el legislador está dotando de relevancia acreditativa la integración del extranjero residente legal. La justificación

de esta medida venía motivada por el contexto general del país, considerando que podía evitar posibles situaciones de irregularidad sobrevenida al poder sustituir otros requisitos necesarios para conservar la autorización de residencia y trabajo, como son la insuficiencia de medios económicos, no disponer de una vivienda adecuada para los casos de reagrupación familiar, o no haber acreditado los seis meses de actividad laboral necesarios en las autorizaciones temporales de trabajo.

El esfuerzo de integración se mide a través de la certificación de la participación activa del extranjero en acciones formativas destinadas al conocimiento y respeto de los valores constitucionales de España, los valores estatutarios de la Comunidad Autónoma en que se resida, los valores de la Unión Europea, los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, así como el aprendizaje de las lenguas oficiales del lugar de residencia. En este sentido, la certificación hará expresa mención al tiempo de formación dedicado a los ámbitos señalados. Estamos pues ante un requisito no obligatorio, que puede ser acreditado o no por la Administración competente, y que la persona inmigrante podría suplir con certificaciones oficiales de su formación en los contenidos establecidos. Cabe referir que no existe un modelo tipo sobre el que las Comunidades Autónomas puedan apoyarse para su elaboración.

A fecha de noviembre de 2014 la distribución en dicha competencia en el territorio era la siguiente: las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla la Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, La Rioja, Murcia y Navarra, tienen delegadas en los Ayuntamientos la elaboración de los informes, mientras que Cataluña las tiene en el Departamento de Bienestar Social y Familia de la Generalitat, Ceuta y Melilla en la Consejería de Asuntos Sociales de la Ciudad Autónoma, Islas Canarias en la Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda, Madrid en la Dirección General de Inmigración adscrita a la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad Autónoma, y el País Vasco en la Dirección de Inmigración y Gestión de la Diversidad, del Gobierno Vasco.

## 2.4. El giro en la concesión de la nacionalidad por residencia

Esta forma de adquisición de la nacionalidad está regulada por la *Instrucción del Ministerio de Justicia, 26 de julio de 2007, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre tramitación de las solicitudes de adquisición de la nacionalidad española por residencia, publicada en el BOE núm. 189 el miércoles 8 agosto de 2007*. La norma exige la residencia de la persona en España durante diez años de forma legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición. No obstante se contemplan algunos casos en los que el período de residencia exigido se reduce:

- Cinco años, para quienes hayan obtenido la condición de refugiado.
- Dos años, para los nacionales de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial, Portugal o personas de origen sefardí.
- Los siguientes supuestos reducen a un año el tiempo de la solicitud:
  - Haber nacido en territorio español.
  - No haber ejercido debidamente su derecho a adquirir la nacionalidad española por opción.
  - Haber estado o estar, sujeto legalmente a la tutela, guarda o acogimiento de un ciudadano o institución españoles durante dos años consecutivos.
  - Estar un año casado con un español o española y no estar separado legalmente o de hecho.
  - Ser viudo o viuda de española o español, si en el momento de la muerte del cónyuge no estaban separados, de hecho o judicialmente.
  - El nacido fuera de España de padre o madre, (nacidos también fuera de España), abuelo o abuela, siempre que todos ellos originariamente hubieran sido españoles.

La Nacionalidad por residencia puede solicitarla:

- El interesado, siempre que sea mayor de 18 años o se encuentre emancipado.
- El mayor de 14 años asistido por su representante legal.
- El representante legal del menor de 14 años.
- El incapacitado por sí solo o el representante legal del incapacitado, dependiendo de lo que señale la sentencia de incapacitación.

Los documentos que han de acompañar a la solicitud en cualquier caso son:

- Modelo de solicitud normalizado.
- Tarjeta de Identidad de extranjero, Tarjeta de Familiar de ciudadano de la Unión Europea o Certificado del Registro Central de extranjeros.
- Pasaporte.
- Certificado de empadronamiento.
- Certificación de nacimiento del interesado, debidamente traducido y legalizado.
- Si es mayor de edad, certificado de antecedentes penales de su país de origen, traducido y legalizado.
- Medios de vida para residir en España (contrato de trabajo, nóminas, informe laboral de la Tesorería de la Seguridad Social, o cualquier otra prueba).
- Certificación de nacimiento de los hijos menores de edad, en su caso.

La norma contempla que persona interesada debe acreditar una “buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española”. Durante el transcurso de la realización de este trabajo el procedimiento por el que la persona debe acreditarse ha sufrido una modificación considerable que permite poner a España en una línea que apunta hacia la obligación, ¿pero cómo? y ¿en qué ha consistido el cambio?

El Reglamento de la Ley de Registro Civil establecía en el último párrafo del artículo 221 que *“el Encargado en el expediente de concesión de nacionalidad por residencia, oirá personalmente al peticionario, especialmente para comprobar el grado de adaptación a la cultura y estilo de vida españoles”* pero no definía la evaluación de estos conocimientos, de manera que el grado de integración en la sociedad equivalía a que el Juez que realizaba la entrevista comprobase si la persona hablaba suficientemente castellano u otra lengua española y valorase cualquier circunstancia de adaptación a la cultura y estilo de vida españoles como: estudios, actividades benéficas o sociales, y demás que estime conveniente. En la práctica este procedimiento llevaba a la persona inmigrante a mantener una entrevista con el encargado del Registro Civil que emitía un informe y lo remitía a la Dirección General de los Registros y del

Notariado. Aunque hay que tener en consideración que el párrafo quinto de dicho artículo contemplaba la posibilidad de que el peticionario justificase el suficiente grado de integración en la sociedad española y para ello aportase pruebas siempre que éstas estuvieran admitidas en Derecho. No cabe duda que el procedimiento aunque no incluía ninguna obligación tampoco regulaba cuales debían ser los contenidos mínimos que la persona tenía que demostrar, lo que permitía que se le considerase como favorable al eludir la exigencia de un mínimo al tiempo generaba disparidades; es por ello que había sido calificado de “arbitrario”.

La contrapartida a esta situación nos lleva al borrador del anteproyecto de ley de Reforma Integral de los Registros que se presentaba en marzo de 2013, en el que se establecían novedades importantes en el proceso y en los requisitos como por ejemplo: que los documentos y pruebas aportadas por el solicitante se incorporarán a un “acta notarial” en los que se haría constar que el solicitante había superado el examen oficial que permita acreditar un grado suficiente de conocimiento del castellano y de integración en la sociedad española, así como el hecho de que los requisitos se establecieran reglamentariamente.

En septiembre de 2014 el Consejo General del Poder Judicial solicitaba la regulación sustantiva de los que considera “elementos esenciales” que definan la evaluación de los conocimientos y la determinación de los elementos que integran y su grado de exigencia. En este caso el objeto que perseguía el Consejo General era evitar las numerosas reclamaciones que provocaba la disparidad de cuestiones que planteaban los jueces y la necesidad de adaptar la prueba a las circunstancias particulares de la persona.

La *Ley 19/2015 de 13 de julio de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de justicia y del Registro civil*, en su disposición final séptima se modifica el procedimiento para la obtención de la nacionalidad española por residencia. Esta Ley, que entra en vigor el 15 de octubre de 2015, incorpora dos cambios en la tramitación: (1) La tramitación del procedimiento tendrá carácter electrónico y todas las comunicaciones relativas al procedimiento se efectuaran electrónicamente, y está sujeta al pago de una tasa de 100 euros por la solicitud de iniciación del procedimiento para la obtención de la nacionalidad por residencia. (2) Se incorporan cambios sustantivos en la forma de acreditar “el suficiente grado

de integración en la sociedad española” que pasará por la superación de un examen para personas de habla castellana y dos para las originarias de países cuyo idioma no sea el castellano.

4. *Prueba de conocimientos constitucionales y socioculturales de España (CCSE)*, en ella se valora el conocimiento de la Constitución española y de la realidad social y cultural del país (puede verse un ejemplo de examen en el Anexo II). Ha sido elaborada por el Instituto Cervantes, su inscripción tiene un coste de 85 euros y da derecho a dos convocatorias del examen (si no se supera la primera vez) y un manual para prepararla que contiene 300 de las posibles 25 preguntas que saldrán en el examen. Para la realización del examen se puede elegir uno de los centros acreditados por el Instituto Cervantes. La persona dispone de 45 minutos para realizarla y se considera apta con 15 preguntas correctas que equivale al 60% del examen contestado correctamente. La prueba se compone de 5 tareas organizadas a partir de dos apartados:

Primera parte: Gobierno, legislación y participación ciudadana, equivale al 60% de la prueba y contiene 15 preguntas con la siguiente distribución de contenidos:

- Conocimiento del gobierno, poderes e instituciones del Estado, leyes fundamentales y mecanismos de participación ciudadana. Conocimiento sobre los derechos y deberes que comporta la nacionalidad española. Incluye dos tareas: Tarea 1, consta de 10 preguntas de selección múltiple con tres opciones. Tarea 2, consta de 3 preguntas de verdadero/falso.
- Conocimiento de la organización territorial, geográfica, física y política; Tarea 3, consta de 2 preguntas de opción múltiple que pueden acompañarse de apoyo visual basado en un mapa geográfico.

Segunda parte: Cultura, historia y sociedad españolas, supone el 40% de las preguntas y contiene 10 preguntas con la siguiente distribución:

- Conocimiento de las tradiciones, aspectos culturales, hechos históricos españoles relevantes. Tarea 4 consta de 3 preguntas de opción múltiple.
- Conocimientos de distintos aspectos de la vida cotidiana, comportamiento en sociedad y trámites administrativos. Tarea 5 consta de 7 preguntas de opción múltiple.

5. *Prueba de conocimientos básicos del idioma español (DELE) con la obtención del Diploma de español Nivel A2.* Es el título oficial que acredita el grado de competencia y dominio del idioma español que otorga el Instituto Cervantes en nombre del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Los niveles están preparados conforme al Marco común europeo de referencia de las lenguas (MCER). La Universidad de Salamanca colabora con el Instituto para la preparación de las pruebas. Para la obtención del DELE la persona deberá recurrir a uno de los centros acreditados por el Instituto, como es el caso del *Servei de Política Lingüística de la Universitat de València*. El coste del derecho a examen y su certificación para el nivel A2 es de 124 euros.

La inscripción en el DELE va acompañada de una declaración jurada (puede verse en el Anexo II) en la que la persona manifiesta que al menos cumple dos de las siguientes condiciones:

- El español no es la lengua materna del padre y la madre del candidato.
- El español no es la primera lengua materna que aprende.
- No utiliza el español como lengua de comunicación habitual.
- No ha cursado en español la totalidad o parte de su educación primaria o secundaria.

Las pruebas también contemplan la posibilidad de adaptación para personas con discapacidades físicas o sensoriales, y opciones para quienes deseen realizarla desde fuera del territorio nacional.

### 3. EL ARQUETIPO DE PARTICIPACIÓN E INTEGRACIÓN

Las políticas de integración en España dan un giro en abril de 2004. En plena expansión de llegada de personas inmigrantes a nuestro país se abría un periodo nuevo en el plano político con la puesta en marcha de una Dirección General de Integración de los Inmigrantes, la cual tuvo desde sus inicios dos objetivos marco; la creación y dotación de un Fondo de apoyo para la acogida e integración de los inmigrantes así como para el refuerzo educativo de los mismos, y el diseño del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, que actuase como una “hoja de ruta” que asegurase la imprescindible cooperación entre las distintas iniciativas públicas y privadas, armonizando los criterios de actuación con los referentes establecidos en los Principios básicos comunes de integración de los inmigrantes de la Unión Europea. Además el desarrollo de las Políticas de integración ha estado acompañado de la creación y puesta en marcha de una serie de mecanismos a través de los cuales se ha edificado una política integral, dotando el sistema de los instrumentos públicos necesarios para una correcta gestión de las migraciones que permitiese promover la cohesión social y la convivencia ciudadana.

#### 3.1. Los instrumentos de cooperación y coordinación

El escenario Español requiere un esfuerzo de relación interadministrativa sin el cual sería impensable el desarrollo de una política coherente y efectiva. Si bien es cierto que el Estado actúa como armonizador de las políticas de acogida e integración han sido en la mayoría de los casos las Comunidades Autónomas y por derivación los Ayuntamientos, los que han asumido competencias exclusivas en materias como sanidad, educación, vivienda, servicios sociales y empleo. La sinergia propia de los flujos migratorios internacionales y la evolución de dichas políticas en España, han hecho necesario el desarrollo de diferentes mecanismos y órganos de colaboración y cooperación que garantizaran la gobernabilidad de la cuestión.

La Ley en su artículo 68 prevé la *Coordinación de las Administraciones Públicas*. Para tal fin regula *La Conferencia Sectorial de Inmigración* como el órgano a través

del cual se asegurará la adecuada coordinación de las actuaciones que desarrollen las Administraciones Públicas en materia de inmigración. Tiene como finalidad conseguir la máxima coherencia en la aplicación de las políticas públicas ejercidas por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de la inmigración, mediante el intercambio de puntos de vista y el examen en común de los problemas que pueden plantearse, así como de las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos, de manera que se puedan establecer las bases y criterios sobre los que se debe asentar una política global en materia de integración social y laboral de las personas inmigrantes. Dada la incidencia que la inmigración tiene en las competencias de las Entidades Locales se invita a participar en las reuniones a tres personas representantes de la Federación Española de Municipios y Provincias, con voz pero sin voto, si se tiene en consideración el papel tan importante que juegan las administraciones locales, el porcentaje de participación es muy bajo. En su última sesión celebrada el 20 de marzo de 2014 se apuntaron las medidas de la reforma de las Administraciones Públicas<sup>36</sup> que afectan a asuntos relacionados con la inmigración y la necesidad de racionalizar. La relevancia de la Conferencia Sectorial se incrementa con la Ley Orgánica 2/2009 cuando en el artículo 2ter señala que en la Conferencia Sectorial de Inmigración y en conformidad con los criterios y prioridades del Plan Estratégico de Inmigración, el Gobierno y las Comunidades autónomas acordarán programas de acción bienales para reforzar la integración social de los inmigrantes, pero su operatividad está limitada a una reunión anual que le resta posibilidades para dar los resultados esperados.

El *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes* que fue creado mediante el Real Decreto 490/1995 de 7 de abril como un órgano consultivo, asumiendo la recomendación de la Unión y el Convenio de Estrasburgo sobre la participación de los extranjeros en la vida pública. La Ley 4/2000 lo elevó a rango normativo y el Real Decreto 557/2011 lo define como un órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes, cuyo objetivo es promover la participación e integración de los inmigrantes en la sociedad española, proponiendo, informando y canalizando actuaciones encaminadas a dichos fines. Está constituido de forma tripartita y equilibrada por representantes

---

<sup>36</sup> Incluidas en el informe CORA.

de las Administraciones Públicas, de las asociaciones de inmigrantes y de otras organizaciones con interés e implantación en el ámbito migratorio, incluyendo entre ellas a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. En sus veinte años de vida el Foro ha sufrido diferentes reformas la más significativa fue la de 2006 en la que se incorporó la posibilidad de promover estudios o iniciativas relacionadas con la integración y elaborar informes y propuestas de planes y programas de cooperación y coordinación con otros organismos.

El artículo 71 de la Ley, establece la creación del *Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE)* depende de la Secretaria General de Inmigración y Emigración. El Real Decreto 343/2012 de 10 de febrero asigna al Observatorio las funciones de recopilación y análisis de la información sobre racismo y xenofobia para el conocimiento de la situación y su evolución, la promoción del principio de igualdad de trato y no discriminación y la colaboración y coordinación con los distintos agentes públicos y privados, nacionales e internacionales. Las acciones del Observatorio, están en estrecha colaboración con la Agenda Europea de Derechos Fundamentales, La Oficina Europea para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, y El Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico.

El *Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI)* es un órgano colegiado que tiene atribuidas entre otras las funciones de recogida de datos, análisis, estudio y difusión de la información relacionada con los movimientos migratorios en España, y que está adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a través de la Dirección General de Migraciones<sup>37</sup>. Entre sus funciones contribuye en el ámbito europeo e internacional, con la elaboración de informes y provisión de datos estadísticos.

La *Comisión Laboral Tripartita de Inmigración*<sup>38</sup> se recoge en el artículo 72 y fue creada en 2005. Se constituye como un órgano de interlocución permanente, entre

---

<sup>37</sup> Según establece el artículo 9.3 del Real Decreto 343/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

<sup>38</sup> Mediante la Orden TAS/1713/2005, de 3 de Junio, del entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, publicada en el BOE de 10 de junio de 2005, núm. 138, se regulaba la composición, competencias y régimen de funcionamiento de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración.

la Administración General del Estado y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de carácter estatal en materia de gestión de flujos migratorios.

Por último cabe mencionar el *Apoyo al movimiento asociativo de los inmigrantes* que se recoge en el artículo 69 de la Ley en el que se establece que los poderes públicos impulsarán el fortalecimiento del movimiento asociativo entre los inmigrantes y apoyarán a los sindicatos, organizaciones empresariales y a las organizaciones no gubernamentales que sin ánimo de lucro favorezcan su integración social, facilitándoles ayuda económica tanto a través de los programas generales como en relación con sus actividades específicas. Enmarcado en el contexto de la financiación se hace preciso referirnos al ya cerrado *Fondo para la Integración de los Inmigrantes* que fue creado en 2004 para apoyar la acogida, integración y refuerzo educativo de los inmigrantes y financiaba programas de formación, fomento del empleo y mediación intercultural, ejecutados por Organizaciones no gubernamentales, Comunidades autónomas y Ayuntamientos, que quedó suspendido en los presupuestos generales de 2012.

### **3.2. Plan estratégico de ciudadanía e integración**

El 19 de abril de 2007 se hizo público el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (PECI)*, aprobado en Consejo de Ministros el 16 de febrero de 2007 a propuesta del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales. Nace como un instrumento dirigido al conjunto de la población tanto autóctonos como inmigrantes, con la pretensión de establecer un marco que orientase las actuaciones del conjunto de la sociedad en la gestión del proceso de integración bidireccional. Y lo hace con un amplio consenso social y político, con el informe favorable del Foro para la integración social de los inmigrantes y las aprobaciones de la Comisión Interministerial de Extranjería y del Consejo Superior de Política de Inmigración. En él se recogía la voluntad del Gobierno de trabajar por la integración social en un escenario nuevo en el que la sociedad española estaba aprendiendo a vivir y gestionar la diversidad. Su principal objetivo era garantizar la cohesión social, la igualdad en los derechos y en las obligaciones y el sentido de pertenencia a un país cuyo porvenir habrá de construirse con la participación de todos. El Plan fue renovado para el periodo 2011-2014 por el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración II (PECI*

II), aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión del día 23 de septiembre de 2011 y aunque mantiene las mismas premisas incorpora algunos cambios en su estructura y contenidos, armonizando con sus programas la “hoja de ruta” de España con el Pacto Europeo sobre inmigración y asilo de 2008.

El Plan es un reflejo de la responsabilidad gubernamental para definir unas políticas que permitan gestionar adecuadamente el impacto del fenómeno migratorio y la nueva diversidad cultural a la que se enfrenta España, además de ser un elemento fundamental en la estrategia integral de lucha contra el racismo y la xenofobia. Entre la redacción del primer y del segundo texto la realidad social del país había cambiado de manera significativa, el contexto de crisis general del momento contribuyó a la conformación de un nuevo escenario migratorio caracterizado por un notable descenso en la llegada de inmigrantes y un alto nivel de desempleo que afectaba a todos los colectivos. El segundo Plan da continuidad al primero pero respondiendo al nuevo ciclo migratorio que vive España caracterizado por el descenso de la llegada de ciudadanos extranjeros, lo que hace que el centro de atención no esté ya tanto en la acogida como en fortalecer la cohesión social.

Ambos planes mantienen una política dirigida a toda la ciudadanía entendiendo la integración como un proceso de adaptación mutua y apuestan por crear un marco estable de cooperación entre las Administraciones Públicas y una responsabilidad compartida entre éstas y los actores sociales. Los Principios que inspiran y dan coherencia al Plan Estratégico son: el principio de igualdad y no discriminación, el principio de ciudadanía que implica el reconocimiento de la plena participación cívica, social, económica, cultural y política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes, el principio de interculturalidad como mecanismo de interacción entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural, y el PECE II incorpora el principio de inclusión.

Las propuestas y medidas más concretas se definen a través de las áreas de intervención, siendo sin duda uno de los capítulos más importantes en ambos textos por el diagnóstico que hacen de la situación, a través de ellas se fijan los programas que se van a llevar a cabo para conseguir esos objetivos y se indican las líneas principales que orientarán la evaluación de los programas desarrollados. Hay que destacar que el segundo texto incorpora cinco áreas transversales que son: Convivencia, Igualdad

de trato y lucha contra la discriminación; Infancia, juventud y familias; Género y *Participación y educación cívica*. Y prevé los siguientes programas: Gestión de la diversidad en la empresa. Promoción de la convivencia ciudadana intercultural en barrios o pequeñas localidades.

- *El programa de actuación sobre la enseñanza de las lenguas*, que se plantea como un método abierto y progresivo que pretende avanzar en tres direcciones: elaboración de un currículum de referencia, la formación y cualificación del profesorado y la acreditación y reconocimiento de la enseñanza.

Programa de actuación integral contra el racismo y la xenofobia. Programa de formación del empleado público en gestión de la diversidad. Capacitación del Tercer Sector en intervención comunitaria intercultural. Fomento de la Participación Ciudadana y el Asociacionismo.

- Programa de Desarrollo de un Sistema de Indicadores de Integración, Convivencia y Ciudadanía (el texto incorpora una sección final para la evaluación en la línea del Principio Básico Común número 11 define un sistema de indicadores, partiendo de los indicadores básicos adoptados por la Unión y recogidos en la declaración de Zaragoza).

El PECCI incorpora su tercera parte dedicada a la cuestión de la Gobernanza, partiendo de la definición del libro blanco de la Comisión Europea sobre *La Gobernanza Europea* como “abrir el proceso de decisión política para dotarlo de mayores niveles de integración y responsabilidad”. Y lo hace contemplando la opción de plantear una Gobernanza multinivel como la estrategia más adecuada para su implantación y un correcto desarrollo del mismo, dado que se trata de coordinar las actividades de las administraciones de la Unión Europea con las de las Administraciones Públicas de España, de estas entre sí y de estas con las organizaciones de la sociedad civil.

El PECCI es un instrumento muy valioso para la aplicación de políticas de integración en un Estado como el Español en el que la Gobernanza Multinivel dificulta la coordinación interadministrativa, pero es necesario reconocer que su puesta en escena suponía un coste económico elevado para el momento en el que se desarrolló.

## 4. ENFOQUES TERRITORIALES EN EL TRATAMIENTO DE LA INTEGRACIÓN

Introducir el papel de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales en la gestión de las políticas de inmigración pasa por contextualizar su actuación a través de cuatro fuentes normativas: (1) La Constitución de la que destacamos tres artículos:

- El artículo 9 encomienda a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.
- El artículo 13 señala que los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que se garantizan en los términos que establecen los tratados y la ley.
- El artículo 149.1.2 establece que el Estado tiene la competencia casi exclusiva sobre nacionalidad, emigración, inmigración, extranjería y derecho de asilo. Con el matiz que tiene el título de inmigración que hace referencia a los servicios derivados de la educación, sanidad, vivienda, servicios sociales, entre otros, todos ellos atribuidos a las Comunidades Autónomas y recogidos en (2) los Estatutos de Autonomía lo que exige realizar una interpretación de Constitución que permita esta integración entre los títulos competenciales derivados a las Comunidades Autónomas y a su vez aquellos que éstas transfieren al ámbito local recogidas en (3) el Capítulo III de la Ley 7/1985<sup>39</sup>, de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local que alude a materias que afectan directamente a *la realización de los informes de arraigo y esfuerzo de integración* como son: la gestión del padrón municipal, promoción de la cultura y participación ciudadana, vivienda pública y atención social.

---

<sup>39</sup> El texto se ha redactado, conforme ha quedado modificado en el art. 1.8 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre. Ref. BOE-A-2013-13756.

La particularidad del escenario descrito hasta el momento y el tratamiento de la inmigración vivió un momento de expansión que podemos situar entre los años 1997 a 2007 periodo en el que se incrementó de manera significativa la presencia de personas inmigrantes en algunas ciudades, lo que llevó a las Comunidades Autónomas y los Municipios a desarrollar Planes y Programas de intervención a través de los cuales estructuraban y organizaban sus servicios de atención a la inmigración, con el objetivo de definir los medios y recursos necesarios para favorecer la integración del colectivo en sus ámbitos administrativos<sup>40</sup>. Planes que las Comunidades han ido reformando y renovando progresivamente pero que no responden a una estructura y/o desarrollo homogéneo de los mismos y en consecuencia de las medidas de actuación que cada una de ellas aplica en la gestión de la integración y la diversidad cultural, pero en los que ya se adelanta la necesidad de formación y comprensión del contexto social y del idioma que presentaban las personas inmigrantes.

(4) La cuarta fuente normativa en la que se basa ésta argumentación es la Ley 10/2011 en sus artículos:

- 14 reconoce el derecho de acceso a los servicios sociales básicos a todas las personas extranjeras en calidad de titulares sin exigirles por lo tanto la condición de residentes.
- 2ter constituye un mandato explícito a las Administraciones Públicas de adopción de las medidas que sean necesarias para la plena integración de los inmigrantes.

---

40 En esta área de actuación hay que reconocer que muchas Administraciones locales y autonómicas, tomaron la delantera a la Administración Central. Si nos detenemos brevemente en revisar algunas fechas de publicación de los primeros planes autonómicos, la mayoría de ellos son anteriores a la aceptación de los Principios básicos comunes de la Unión en 2004. Cataluña por ejemplo había desarrollado el II Plan Interdepartamental de inmigración 2001-2004. La Comunidad de Madrid había publicado su *Plan Regional de Inmigración 2001-2003*. Andalucía el I Plan Integral para la Inmigración 2001-2005. Las Islas Baleares contaban con un Plan Integral de atención a la Inmigración 2001-2005. Navarra tenía un Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante 2002-2007, en Aragón el Plan integral para la inmigración 2002-2004, en la Región de Murcia el Plan de Integración social 2002-2004. El I Plan Vasco de Inmigración en el periodo 2003-2005, o el Plan Valenciano de Inmigración 2004-2007.

- El Título IV referido a la Coordinación de los Poderes Públicos en el artículo 68<sup>41</sup> regula la distribución de competencias y la coordinación en: competencias ejecutivas en la concesión de la autorización inicial de trabajo, la emisión de los informes sobre la integración social del extranjero para la solicitud de arraigo y los informes sobre afectación al orden público en todos los procedimientos de autorización de residencia o renovación.

El marco normativo explicita que cuando un ciudadano extranjero precise solicitar un informe de arraigo social o de esfuerzo de integración deberá mostrar sus conocimientos de idioma y de valores de la sociedad de acogida, quedando éstos recogidos en el expediente como un requisito voluntario, pero en ningún caso exigible en el marco regulación de extranjería. Quizás sea ese el motivo principal por el que no existe en España un marco común que establezca los criterios y contenidos de dichos conocimientos y porque su acreditación ha sido delegada en las Administraciones Autonómicas y Locales y a quienes correspondería en su caso establecer la norma mediante la cual se fijen dichos criterios.

Es junto a este argumento donde situamos la particularidad de las Comunidades Autónomas que han definido a través de textos reglamentarios o normativos la regulación de los contenidos por los que se mide la integración de una persona extranjera, con el objeto de homogeneizar en su territorio los criterios de reconocimiento de aprendizaje del idioma y de los valores. Cabe destacar el avance desarrollado por la Comunidad Valenciana y la Comunidad Autónoma de Madrid cuyo desarrollo es anterior a la aprobación del 2.ter, con dos diferencias; en Valencia se incorporaba la firma de un Compromiso de integración y en Madrid la superación de un examen oral de comprensión de la lengua PECOLE, Cataluña desarrolla un modelo completo que enmarca en el Programa de Primera Acogida, y recientemente Andalucía y Castilla y León ya en el marco de regulación de los informes de arraigo, desarrollando unos modelos propios que les sitúan en la primera versión del contrato de integración.

---

41 El artículo 68 del texto consolidado de fecha 26 de diciembre de 2013 de la Ley 4/2000, ha sido citado anteriormente al referirnos a la Conferencia Sectorial de Inmigración, a la que otorga la adecuada coordinación de las actuaciones que desarrollen las Administraciones Públicas en materia de inmigración.

## 4.1. El compromiso de integración en la Comunidad Valenciana

El compromiso del Gobierno Valenciano con las personas inmigrantes y extranjeras se ha traducido en una serie de iniciativas normativas impulsoras del proceso de integración y orientadoras de la acción de los poderes públicos valencianos con el fin de construir una sociedad inclusiva en la Comunidad. El modelo valenciano fue destacado como ejemplo de buena práctica en materia de cooperación interadministrativa en la Agencia Europea para la integración de los nacionales de Terceros países<sup>42</sup>. El punto de partida se establece con el Decreto 7/2007 de 28 de junio, por el que se constituye la *Conselleria de Inmigración y Ciudadanía*, convirtiéndose la Comunidad Valenciana en la primera autonomía española en tener una Conselleria de estas características<sup>43</sup>; desde la que nacerán una serie de iniciativas normativas impulsoras del proceso de integración y orientadoras de la acción de los poderes públicos valencianos para construir una sociedad inclusiva en la Comunidad. Sus proyectos fuertes fueron el Plan Director de Inmigración y Convivencia 2008-2011 y la Ley 11/2008 de participación ciudadana de la C.V., no obstante no serán tratados aquí todos los textos normativos desarrollados sino una referencia a la doctrina del Compromiso de integración de la que deriva las medidas de integración puestas en marcha y la regulación de la formación que la persona inmigrante podrá acreditar y hacer valer en la solicitud de los informes perceptivos en materia de extranjería, y que es la siguiente:

La *Ley 15/2008 de 5 de diciembre de Integración de Personas Inmigrantes en la Comunidad Valenciana*, aprobada por las Cortes Valencianas el 26 de noviembre de 2008 que tiene como objeto establecer las medidas que faciliten la integración de las personas inmigrantes en la Comunidad Valenciana; integración que es entendida como un proceso en dos direcciones que presupone tanto la voluntad de las personas inmigrantes de integrarse en la sociedad de acogida y su responsabilidad a la hora de llevar esta voluntad a la práctica, como la voluntad de la sociedad de acogida de aceptar e incluir a las personas inmigrantes.

---

42 COM (2011) 455 final, referida en el capítulo dedicado al marco de la Unión Europea.

43 La principal justificación de su puesta en marcha partía del incremento de ciudadanos extranjeros. Según los datos publicados en el Padrón Municipal del Instituto Nacional de Estadística, la CV. había pasado de tener 156.207 personas extranjeras en año 2.000, a 668.075 personas en el año 2006, la cifra iría subiendo hasta 2.011 año en el que la población inmigrante en la C.V. ascendía a 887.678 personas, lo que suponía más de un 17,17% de la población del territorio.

Centrados en su Título II referido al *compromiso de integración* el texto matiza que con carácter voluntario se pone a disposición de las personas inmigrantes mayores de edad que residan en la Comunidad Valenciana un compromiso de integración como manifestación del mutuo interés por procurar la plena incorporación en la sociedad valenciana. El compromiso de integración consiste pues en el ofrecimiento por parte de la Generalitat de un programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana que facilite a la persona inmigrante los conocimientos básicos sobre aquélla y en la manifestación de la voluntad de la persona inmigrante de seguir con aprovechamiento dicho programa. En contraprestación la persona que supere con aprovechamiento dicho programa recibirá un certificado acreditativo emitido por la Conselleria competente en materia de integración social de las personas inmigrantes, que podrá hacer valer en sus relaciones sociales y jurídicas en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana y podrá tener eficacia en el ámbito estatal conforme a los acuerdos que se alcance con la administración General del Estado en cuanto a su reconocimiento oficial. El texto contempla el compromiso de la Generalitat de fomentar las condiciones adecuadas para que las personas inmigrantes puedan mantener su cultura dentro del marco constitucional.

La norma recoge que reglamentariamente se desarrollará la aplicación del programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana, su contenido, fases y duración, así como el sistema de ejecución y participación en él de entidades locales, universidades, colegios profesionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sindicales, organizaciones empresariales, asociaciones de personas inmigrantes y otras entidades o asociaciones de interés general; para lo que se desarrolla el *Decreto 93/2009 de 10 de julio del Consell por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 15/2008 de 5 de diciembre de la Generalitat de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunidad Valenciana*; en él se define el programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana que bajo el rotulo de “Escuela de Acogida” es el instrumento de *actuación básico del Compromiso de Integración y consiste en el proceso temporal de actividades encaminadas a garantizar que la persona inmigrante pueda adquirir el conocimiento de los valores y reglas de convivencia democrática, de sus derechos y deberes, de la organización política, aspectos culturales y sociales y los idiomas oficiales de la Comunidad Valenciana de forma compatible con el respeto a su identidad.*

El Decreto establece que las actividades formativas oportunas se realizarán teniendo en cuenta la situación personal, familiar y laboral de la persona inmigrante y desde el pleno respeto a su cultura y religión dentro del marco constitucional. Su seguimiento será gratuito para la persona inmigrante. Tendrá una duración de 40 horas lectivas con los siguientes contenidos:

1. Valores y reglas de convivencia democrática.
2. Derechos y deberes establecidos en la Constitución y en las Leyes
3. Organización política del Estado y de la Comunidad Valenciana.
4. Conocimientos de la lengua valenciana.
5. Conocimientos del castellano.
6. Conocimiento suficiente del sistema de relaciones laborales, servicios de empleo y formación profesional.
7. Conocimiento de los datos geográficos, históricos, económicos, sociales y culturales básicos de la Comunidad Valenciana.

Para la ejecución del programa, la Conselleria competente en materia de integración social de las personas inmigrantes, podrá establecer instrumentos de colaboración con las entidades locales, agentes sociales, colegios profesionales y universidades que se autoricen. Con el objeto de regular el régimen de autorización administrativa de las entidades para la impartición del programa, se aprueba la *Orden 11/2010 de 27 de septiembre de la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía*, en la que se establecen las siguientes instituciones:

1. Los agentes sociales que cumplan los siguientes requisitos: que entre sus ámbitos de actuación se encuentre la integración social de las personas inmigrantes, que desarrollen sus actividades en la Comunidad Valenciana y estén legalmente constituidas e inscritas en el registro administrativo que en función de su naturaleza jurídica le corresponda.
2. Las entidades locales de la Comunidad Valenciana que hayan creado y puesto en marcha una Agencia de Mediación para la Integración y la Convivencia Social en su ámbito territorial de actuación, y/o estén adheridas a la red de AMICS.

3. Las universidades y colegios profesionales que desarrollen su actividad en la Comunidad Valenciana, así como las asociaciones de entidades locales previstas en el título VI de la Ley 8/2010 de 23 de junio de la Generalitat de Régimen Local de la Comunidad Valenciana.

La Orden también establece condiciones relativas al profesorado y requiere que las entidades se doten de los medios personales adecuados para proporcionar las actividades formativas contenidas en el programa, que deberá ser diplomado o licenciado en especialidades que guarden relación con las materias a impartir. Así como de las condiciones del espacio para garantizar la realización del programa. Además se establecen criterios de adaptación, seguimiento y control de la impartición de los contenidos y del registro de seguimiento de los mismos. Y concluye con la creación de una Comisión de seguimiento y actualización del programa como órgano colegiado adscrito a la dirección general competente en materia de integración de las personas inmigrantes.

La apuesta por la homogeneidad del programa de la Escuela de acogida lleva a Dirección General de Integración a elaborar un material didáctico que desarrolla el contenido del programa voluntario de comprensión de la Sociedad Valenciana conforme el Título II de la Ley 15/2008. El manual de la escuela de acogida ha contado con dos ediciones, su segunda edición revisada y ampliada está estructurada en cuatro áreas formativas a su vez desglosadas en diferentes contenidos temáticos. Las áreas y sus contenidos son:

1. Área de lengua castellano-valenciano. En ella se desarrollan 8 unidades con los siguientes contenidos: Tema 1, saludos y presentaciones. Tema 2, en la ciudad. Tema 3, las compras. Tema 4, trabajos y oficios. Tema 5, la vivienda. Tema 6, el cuerpo humano. Tema 7, la salud y la higiene. Tema 8, los transportes y los viajes. Cada tema contiene un vocabulario básico descrito y desarrollado y unas actividades de refuerzo.
2. Área de historia de la UE, España y la Comunidad Valenciana: esta área está dividida en tres partes, la I Parte referida a la Unión Europea. La II Parte España, con dos temas; 1.- Breve historia de España y 2.- Evolución del Sistema de Gobierno. Y la III Parte, La Comunidad Valenciana, con dos temas; 1.- Breve historia de la Comunidad Valenciana, y 2.- Otros aspectos destacables entre los que se encuentra la lengua, el estatuto de autonomía, y otros.

3. Área de legislación básica, estructurado en cinco capítulos: I.- La Unión Europea, II.- La Configuración del Estado Español en la Constitución de 1978, III.- Derechos fundamentales y Deberes Constitucionales, IV.- La parte orgánica de la Constitución, V.- El modelo territorial de Estado: el Estado Autonómico, y VI.- La Comunidad Autónoma Valenciana.
4. Área de información práctica, definida como una guía de acogida “bienvenidos a la Comunidad Valenciana, y establecida como una información básica para los nuevos ciudadanos que contiene aspectos prácticos sobre: 1.- vivienda y empadronamiento, 2.- cobertura sanitaria, 3.- información sobre la situación legal de la persona, 4.- escolarización de los hijos, 5.- formación y búsqueda de empleo, 6.- otra información de utilidad, 7.- enlaces de interés.

Su edición en formato papel se recoge con una excelente presentación en formato fichas editadas en castellano y valenciano, recopiladas en una carpeta de anillas que se acompaña con un CD como anexo que contiene todas las referencias legislativas citadas en el área 3.

Un instrumento a destacar en el modelo de integración implantado en la Comunidad lo encontramos en el Título III de la Ley relativo a la organización y actuaciones públicas en materia de integración de las personas inmigrantes, en su Capítulo III establece la creación voluntaria y puesta en marcha de las *Agencias de Mediación para la Integración y la Convivencia Social (AMICS)*, por parte de las Administraciones Locales. Son centros de atención al colectivo inmigrante que nacen como un complemento a los servicios que desde el Gobierno Valenciano se ofrecen a la población inmigrante en su proceso de integración en la sociedad, favoreciendo la interculturalidad con la sociedad de acogida y la convivencia. Las agencias tienen como misión fomentar la cooperación entre la administración autonómica valenciana y las administraciones locales, apostando por favorecer la implicación de todas las entidades de la vida social y económica, en la construcción de una sociedad solidaria, tolerante e integrada, así como para facilitar a todas las personas que viven en la Comunidad Valenciana unos estándares mínimos de bienestar tal como son concebidos actualmente en la práctica totalidad de los

países de nuestro entorno. Cabe decir que en algunos municipios el desarrollo de estas agencias fue muy significativo, de hecho hubo ejemplos de agrupaciones comarcales que las pusieron en marcha aunando recursos, aunque en otros casos quedaron como un punto de información dentro de los centros municipales de servicios sociales.

Por último cabe citar que mediante la Resolución de 5 de octubre de 2010 del Conseller de Solidaridad y Ciudadanía se aprueba la *Carta de Servicios de Integración Social de las Personas Inmigrantes* como instrumento de mejora en el desarrollo de dichas políticas que permite informar a los ciudadanos sobre las actividades prestadas y sobre los compromisos de calidad en el ejercicio de la gestión de dichas actividades. El panorama en la Comunidad Valenciana cambiará de manera significativa tras las elecciones autonómicas de 2011 cuando la Conselleria se reconvierte de nuevo en Dirección General<sup>44</sup> bajo el título de *Dirección General de Integración, Inclusión Social y Cooperación*, siendo un centro directivo de la Secretaría autonómica de Servicios Sociales y Solidaridad a la que corresponden las competencias en materia de inclusión social, integración de la inmigración, voluntariado social, así como las funciones en materia de cooperación al desarrollo y solidaridad. En relación a la *emisión de los informes* la Comunidad Valenciana ha optado porque los informes de disposición de vivienda adecuada y de arraigo o integración social puedan ser emitidos por la Corporación Local en la que el extranjero tenga su lugar de residencia o domicilio habitual, mientras que los informes de esfuerzo de integración y de escolarización de menores serán emitidos por la Dirección General de Integración, Inclusión Social y Cooperación de la Conselleria de Bienestar Social. Tras la configuración del nuevo equipo de Gobierno en julio de 2015, la dirección general se ha reconvertido en un área de intervención de la Conselleria de Bienestar Social.

---

<sup>44</sup> Decreto 193/2012, de 21 de diciembre, del Consell, por el que aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Bienestar Social, en la que se adscribe la Dirección General de Inmigración y Cooperación.

## **4.2. El contexto del programa “conoce tus leyes” en la Comunidad de Madrid**

La política de integración de las personas inmigrantes gestionada por la Comunidad de Madrid inicialmente estuvo marcada por la subsidiariedad de los servicios; se trataba de un modelo de colaboración del sector público con la sociedad civil y sus organizaciones privadas sin ánimo de lucro, concebido como un instrumento facilitador que permite a las personas integrarse por sus propios medios y esfuerzos respetando el proyecto de vida y las circunstancias individuales. Posteriormente se apostó por la normalización institucional de los inmigrantes procurando que éstos participaran de los mismos servicios e instituciones que los madrileños. Mediante un análisis descriptivo se repasa su evolución las estructuras administrativas y los programas que han desarrollado.

El punto de partida se sitúa en 2005 cuando la administración regional apuesta por la creación y puesta en marcha de una nueva Consejería de Inmigración que se convierte en Consejería de Inmigración y Cooperación en 2007 desde la que se coordinaran las actuaciones en ambas materias. Desde éste marco institucional y mediante el Decreto 85/2005 de 15 de septiembre se establecieron las bases para la creación de una “Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación” haciendo de la inmigración una materia visible a nivel institucional; la Agencia tenía como objetivo gestionar la ejecución de los planes, programas y acciones que se derivaban de las políticas del gobierno regional dirigidos al diseño, elaboración, planificación, gestión, cumplimiento y evaluación, de las políticas de inmigración y cooperación, de las que la administración autonómica era competente. En ese momento dos elementos justifican la puesta en marcha de nuevos proyectos; el primero el incremento de personas inmigrantes que se consolidaban como una nueva ciudadanía y el segundo una voluntad política acompañada de buenos presupuestos que permiten implementar medidas específicas para facilitar la acogida de la población inmigrante. Se desarrolló entonces el segundo Plan de Integración de la Comunidad de Madrid 2006-2008 al que le siguió el tercero para el periodo 2009-2012 y tres programas para la atención e integración:

*Los Centros de atención social a los inmigrantes (CASI)* que habían sido propuestos en el primer Plan (2001-2003) la todos ellos eran gestionados por organizaciones no gubernamentales y actuaban como puntos de acogida, información, asesoramiento orientación y apoyo. En 2006 había 19 centros CASI en la Comunidad pero sus servicios comenzaron a aminorarse y de manera progresiva éstos se fueron reduciendo hasta que el último de ellos cerró sus puertas a principios de 2012, la principal justificación se basaba en dicha prestación de servicios se debía prestar desde los centros municipales de servicios sociales.

*La escuela de Profesionales de la Inmigración y la Cooperación (EPIC)* se pusieron en marcha en 2008 y fue creada como un espacio de la Comunidad de Madrid gestionado administrativamente por Cruz Roja Comunidad de Madrid y que contaba con el respaldo de la Universidad Rey Juan Carlos. Con ella se ponía a disposición de la ciudadanía un centro abierto dónde tratar la formación, la sensibilización y el debate de ideas y propuestas en los ámbitos de la Inmigración y la Cooperación al Desarrollo. Su ambición fue contribuir a una exitosa integración de la población inmigrada y la construcción de una sociedad de acogida abierta y plural. También buscaba aportar una eficaz gestión de la cooperación al desarrollo, finalizado el programa de 2012 la escuela cerró sus puertas.

*Los Centros de Participación e Integración de Inmigrantes (CEPI)* contextualizados en el área de sensibilización y opinión pública del Plan nacen con una filosofía diferente a los dos anteriores. Fueron definidos como espacios de encuentro y convivencia entre la población inmigrada y la autóctona donde pueden tener acceso a diversas actividades como cursos de formación, asesoría jurídica, talleres de búsqueda y mejora de empleo, variados programas culturales y actividades deportivas. Actualmente están adscritos al área de Participación y Cultura del actual Plan con el objetivo de “promover la convivencia y la integración desde las actividades culturales” contribuyendo al objetivo de *favorecer la integración mediante la promoción del conocimiento de las culturas de origen de los inmigrantes y el conocimiento de la cultura española*. Se trata pues de espacios abiertos para extranjeros y españoles en los que se promueve el conocimiento mutuo y la convivencia. El primero de ellos se abrió en 2006 y llegaron a haber diecisiete de los

cuales a fecha de noviembre de 2014 se mantienen abiertos ocho de ellos. Desde abril de 2013 a través de la Orden 344/2013<sup>45</sup> todas las personas que precisen asistencia jurídica será necesario que abonen una tasa.

*El Programa “Conoce tus Leyes”* está dirigido a personas extranjeras que vivan en la Comunidad de Madrid; se puso en marcha en mayo de 2009 con el objetivo de dotar a los nuevos ciudadanos de conocimientos sobre la sociedad española para facilitar su integración en nuestra sociedad. Se trató de una iniciativa promovida por la Comunidad con la participación de las Fundaciones Wolters Kluwer y Cremades & Calvo Sotelo, el apoyo de los Ilustres Colegios de Abogados y de Registradores de Madrid y una treintena de despachos jurídicos y asesorías jurídicas de empresas que colaboraron voluntariamente. Los cursos se imparten en las sedes de los Centros de Participación e Integración y en los Ayuntamientos que voluntariamente quieren acogerse al programa y lo hacen de forma continua según una programación previa que se publica en la página web de la Dirección General.

Tras haber realizado los cuatro módulos todos los asistentes recibirán un Diploma de Participación que servirá para acreditar su formación y que deberán adjuntar a su solicitud de Informe y/o a su expediente de extranjería si van tramitar la autorización de residencia temporal por arraigo social o en las renovaciones de las autorizaciones en su caso. Inicialmente el programa era gratuito pero conforme a la Orden 344/2013 la participación en cursos de más de 10 horas de duración lleva implícita el pago de una tasa. Los contenidos se desarrollan en cuatro módulos con los siguientes temas:

1. *Marco Constitucional*: La Constitución Española como Ley de Leyes. Los valores constitucionales: Justicia, Libertad, Igualdad y Pluralismo Político. La Soberanía Nacional, el Estado y los Poderes Públicos. La División de Poderes. Monarquía Parlamentaria. Las Cortes Generales: El Poder Legislativo. El Gobierno: El Poder

---

45 Orden 344/2013 de 10 de abril de la Consejería de Asuntos Sociales, por la que se establecen las normas para la gestión, liquidación y recaudación de los precios públicos por los servicios prestados por los Centros de Participación e Integración de Inmigrantes de la Comunidad de Madrid. (BOCM de 22 de abril de 2013); aunque estarán exentos del pago de las tasas los usuarios que soliciten dicha exención y justifiquen ingresos y recursos que no superen el indicador público de renta de efectos múltiples (IMPREM) en su cómputo anual. Se acreditará con una declaración responsable y cualquier otra documentación que el interesado estime conveniente.

Ejecutivo. Jueces y Magistrados: El Poder Judicial. El Estado Autonómico y las Administraciones Públicas: Administración Central, Administración Autonómica, Administración Local. Las Fuerzas Armadas; los extranjeros en las Fuerzas Armadas españolas. El Tribunal Constitucional. Derechos y deberes fundamentales. Las leyes en la vida diaria: Consumo, vivienda, impuestos y deber de tributación.

2. *Herramientas de acceso al empleo*: El mercado español de trabajo. Normativa laboral española. Emprendedores. Servicios públicos de empleo: Estructura y funcionamiento. Homologación de títulos académicos extranjeros. Portal de empleo de la Comunidad de Madrid. Sectores de empleo más demandados: Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura. Herramientas que facilitan el acceso al empleo: CV y entrevista laboral.
3. *Normativa española de extranjería*: normativa aplicable. Derechos y libertades de los extranjeros en España. Autorizaciones de residencia y trabajo. Autorización por circunstancias excepcionales: arraigo. Documentación (NIE y TIE). Nacionalidad española. Infracciones en materia de extranjería y régimen sancionador. Régimen comunitario: Nacionales de Estados Miembros de la Unión Europea.
4. *Recursos para tu integración*: Competencia de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales en las políticas de integración. La Comunidad de Madrid: Competencias de la Comunidad de Madrid en materia de inmigración. Plan de Integración 2009-2012 de la Comunidad de Madrid. Empadronamiento de ciudadanos extranjeros. Asistencia sanitaria en la Comunidad de Madrid. Escolarización de alumnos inmigrantes. Canje del permiso de conducir. Retorno voluntario. Los Centros de Participación e Integración (CEPI). Recursos privados de integración en la Comunidad de Madrid.

Como complemento formativo del Programa “Conoce tus leyes” La Dirección General de Inmigración en colaboración con la Universidad Nebrija diseño una prueba de eficacia comunicativa oral en lengua española denominada *PECOLE*, esta prueba está dirigida a la población extranjera no hispanohablante. La prueba consiste en una entrevista cara a cara en la que la persona inmigrante debe mantener una conversación con el entrevistador sobre diversos temas (datos personales, estudios, formación laboral, experiencia laboral, trabajo actual, documentos que utiliza en sus gestiones, etc.). Las

capacidades de comprensión, expresión e interacción orales que se evalúan en esta prueba corresponden a Nivel A1, según los descriptores del Marco Común Europeo de Referencia para las lenguas. La duración media de los cursos para poder superar la prueba es de 20 horas aunque la D.G. no lo marca como requisito mínimo.

A partir de 2011 el panorama de la Comunidad de Madrid va a cambiar y como medida ajuste económico y de manera progresiva. La Consejería será reconvertida en Dirección General de Inmigración adscrita a la Consejería de Asuntos Sociales y subdivida en dos Subdirecciones Generales; la de Programas de Integración y la de Centros de atención a inmigrantes e informes de Integración. A lo que se van a añadir dos medidas más: (1) de ellas febrero de 2012 establece nuevos requisitos para la obtención de informes de arraigo y de esfuerzo de integración en la Comunidad de Madrid (en el marco de los procedimientos de autorización de residencia temporal por arraigo social y en las renovaciones de las autorizaciones de residencia y de residencia y trabajo) para los que se requerirá haber realizado los cuatro módulos formativos del programa “Conoce tus leyes” y en el caso de los extranjeros no hispanohablantes superar la prueba de eficacia comunicativa oral en lengua española PECOLE. De esta forma el Programa y el PECOLE dejan de ser Voluntarios para adquirir un carácter de obligatoriedad cuando se precisen los citados informes.

(2) Mediante la Orden 1122/2012<sup>46</sup> de 26 de septiembre de la Consejería de Asuntos Sociales, se incorpora el pago de una tasa de 30,60 €<sup>47</sup> por la emisión del informe de disposición de vivienda adecuada para la obtención de una autorización de residencia por reagrupación familiar, de arraigo para la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales y de esfuerzo de integración para renovación de autorizaciones administrativas de residencia y trabajo por cuenta ajena.

---

46 BOCM de 22 de octubre de 2012.

47 En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 4/2012, de 4 de julio, de modificación de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2012, y de medidas urgentes de racionalización del gasto público e impulso y agilización de la actividad económica.

### 4.3. La Ley de acogida de Cataluña

Contextualizar la Ley de Acogida de Cataluña pasa realizar un breve pero significativo recorrido histórico que nos sitúa en 1992 cuando se creó la Comisión para el Seguimiento y la Coordinación de las Actuaciones en materia de Inmigración integrada por ocho departamentos de la Generalitat, de donde surgió el primer Plan interdepartamental de inmigración (PII) aprobado en 1993 el cual se desarrolló hasta el 2000 año en el que se inicia una etapa de consolidación y crecimiento de la gestión de la política inmigratoria, con la creación de la Secretaría para la Inmigración que recibió el encargo de elaborar el Plan interdepartamental de inmigración para el periodo 2001-2004 en el que se mantuvieron los mismos objetivos y principios que el anterior, pero que destacó por la apuesta catalana de integración que implicaba el equilibrio entre el respeto a la diversidad y el sentimiento de pertenecer a una sola comunidad.

El año 2005 se aprobó el Plan de ciudadanía e inmigración 2005-2008 que apostaba por un modelo de incorporación a la sociedad catalana fundamentado en el concepto de la *ciudadanía residente*, basado en la residencia material y en la voluntad del sujeto de querer formar parte de ella. En el periodo de ejecución del Plan de 2005 concretamente el 19 de diciembre de 2008, se firmó el *Pacto Nacional para la Inmigración (PNI)* que modificó el contexto institucional catalán de las políticas públicas de integración. Se trata de un gran acuerdo consensuado que aporta las directrices de las políticas públicas migratorias de Cataluña<sup>48</sup>. En él se define la sociedad catalana como una sociedad diversa que apuesta por la cohesión, resultado de la construcción de un proyecto común compartido, nacido de la participación de todo el mundo y presidido por la defensa de los derechos individuales y colectivos;

---

48 Este pacto de país fue firmado por el Gobierno de Cataluña y por los grupos parlamentarios: Convergència i Unió, Partit dels Socialistes de Catalunya - Ciutadans pel Canvi, Esquerra Republicana de Catalunya, e Iniciativa per Catalunya / Els Verds - Izquierda Unida y Alternativa; las organizaciones asociativas de entes locales más representativas de Cataluña; los agentes económicos y sociales, y las entidades miembros de la Mesa de Ciudadanía e Inmigración en representación del tejido asociativo vinculado con la gestión de la inmigración.

y establece el catalán como lengua de acogida y como uno de los aspectos que más puede ayudar a avanzar en el proceso de integración en la sociedad. El Pacto fue renovado en marzo de 2012 por la Comisión de seguimiento del Pacto Nacional para la Inmigración lo que le mantiene en vigencia.

En su marco se elaboró el Plan nacional de ciudadanía e inmigración 2009-2012 en el cual se concretaron las medidas y acciones para los siguientes cuatro años que ya preveía el PNI agrupándolas en tres grandes bloques: políticas de extranjería, políticas para favorecer la igualdad de oportunidades y *políticas de integración y de arraigo a la nueva sociedad dirigidas a fomentar la integración en una cultura pública común*. A diferencia de los planes anteriores éste se desarrolló en el marco competencial que establecía el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, a la vez que afrontaba una gran heterogeneidad de procedencias de la inmigración, unas situaciones jurídicas muy diversas y un contexto socioeconómico diferente. Renovado en septiembre de 2014 con la publicación del *Plan de ciudadanía y de las migraciones: horizonte 2016 (PCM)* cuya finalidad es concretar los ejes y los mecanismos de manera que la política migratoria sea plenamente operativa en cuanto a los medios y realista en cuanto a los objetivos. En el eje transversal II Identificación-integración se recoge que en Cataluña un aspecto fundamental en el proceso de integración de las personas inmigradas se concreta en el aprendizaje de la lengua catalana y la castellana, reconoce que conocer estos idiomas representa un factor básico de inserción social y laboral y para la cohesión social. Sostiene que el catalán tiene que seguir siendo la lengua común y que se debe seguir promoviéndola como herramienta de cohesión social. Para dar respuesta a las necesidades detectadas en este ámbito se prevé llevar a cabo (entre otros programas de actuación) el *programa de conocimiento de las lenguas* por el cual se reconoce que se debe mantener al alcance de las personas recién llegadas una formación mínima en catalán (de acuerdo con las previsiones de la Ley de acogida y el Reglamento de despliegue) y una ayuda en la promoción de las iniciativas de la sociedad civil que tengan por objetivo difundir el conocimiento y el uso del habla catalana y del resto de los idiomas oficiales de Cataluña.

El marco normativo de Cataluña lo encabeza la *Ley orgánica 6/2006 de 19 de julio de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña*, que formula las competencias de la Generalitat en materia de inmigración, y le reconoce (entre otras) la competencia exclusiva en materia de primera acogida<sup>49</sup>. En ejercicio de esta competencia exclusiva (funciones legislativas y de ejecución) se aprobó la *Ley 10/2010 del 7 de mayo de acogida de las personas inmigradas y de las retornadas a Cataluña*. El Objeto de la Ley es la creación y regulación de un servicio de primera acogida de los inmigrados y los regresados a Cataluña. En ella se entiende por servicio de primera acogida: el conjunto de recursos, equipamientos, proyectos y programas de titularidad pública y privada dirigidos a garantizar la satisfacción de las necesidades iniciales de formación e información de carácter básico de los extranjeros inmigrados, los solicitantes de asilo, los refugiados, los apátridas y los regresados, con el fin de promover su autonomía personal e igualdad de oportunidades, así como la cohesión del conjunto de la sociedad catalana. Los artículos del 9 al 14 desarrollan los aspectos que son materia este trabajo y que en síntesis recogen los siguientes aspectos:

- Sobre *competencias lingüísticas básicas* el artículo 9 recoge que la persona que sea titulares del servicio de acogida debe alcanzar las competencias lingüísticas básicas en catalán y en castellano. Será el propio servicio de primera acogida quien ofrezca la formación y los medios necesarios para la adquisición de dichas competencias y siempre que sea posible mediante el Consorcio para la Normalización Lingüística. Se establece que primero las personas que aprenderán catalán y cuando hayan alcanzado la adquisición de competencias básicas en lengua catalana y lo soliciten se les ofrecerá la formación para adquirir las competencias básicas en lengua castellana.
- El artículo 10 establece que los titulares del servicio deben alcanzar unos *conocimientos laborales básicos* y para ello el departamento competente en

---

<sup>49</sup> El artículo 138 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, desarrolla las medidas que corresponden a la Generalitat en materia de inmigración, y recoge literalmente en su apartado d) “*El establecimiento por ley de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas*”.

materia de empleo en coordinación con el departamento competente en materia de inmigración elaboraran acciones formativas que deben incluir el régimen jurídico laboral y la información sobre los servicios ocupacionales prestados por el organismo que gestiona los servicios ocupacionales, los municipales y los concertados.

- Artículo 11 define que también se podrán alcanzar *conocimientos básicos y prácticos de la sociedad catalana y de su marco jurídico* como son.
  - a. Las características fundamentales de Cataluña y del municipio de empadronamiento y la correspondiente comarca en cuanto a los aspectos sociales, de ocio, culturales, geográficos e históricos y a la realidad sociolingüística, así como las características fundamentales del Estado y de la Unión Europea.
  - b. Los derechos y deberes fundamentales.
  - c. Los recursos públicos y privados, así como los principales servicios públicos y los deberes y derechos como usuarios o potenciales beneficiarios de ayudas y prestaciones.
  - d. El funcionamiento del sistema político y administrativo, abarcando las oportunidades de participación en la política y en la sociedad civil.
  - e. Los conocimientos necesarios para el acceso y el mantenimiento de la regularidad administrativa necesaria para vivir en Cataluña, especialmente los conocimientos derivados del régimen de extranjería.
- El artículo 12 considera que la formación utilizará una metodología pedagógica adaptada a sus características personales y a las peculiaridades propias del contexto sociocultural será flexible y gradual.
- Artículo 13 establece que la formación será acreditada mediante *certificaciones oficiales*. Los contenidos mínimos se desarrollarán por reglamento y el Certificado oficial será válido para:
  - a. Facilitar el acceso al mercado de trabajo y a otras posibilidades formativas.

- b. Tendrán eficacia jurídica en el ámbito competencial de la Generalidad y de los entes locales.
  - c. Tendrán eficacia en procedimientos de extranjería, adquisición de la nacionalidad y otros (según las determinaciones del ordenamiento jurídico vigente).
  - d. Poder ejercer el derecho a percibir prestaciones sociales de carácter económico y el derecho de acceso a servicios públicos distintos.
- Artículo 14 Establece que el servicio de primera acogida podrá ser prestado por los entes locales en su territorio y puede prestarse directamente o por medio de los agentes sociales y de las entidades privadas con o sin ánimo de lucro. Aunque será competencia de los ayuntamientos en el momento de la notificación de la resolución que reconoce el empadronamiento informar a cada nuevo vecino o vecina del municipio que reúna las condiciones para ser usuario o usuaria del servicio de primera acogida de la existencia de dicho servicio y de la forma de inscribirse en él. Fuera del territorio de Cataluña corresponde informar sobre ello a las oficinas catalanas en el exterior.

Han sido necesarios cuatro años y medio desde la aprobación de la Ley para que viera la luz el desarrollo reglamentario correspondiente; con la aprobación del *Decreto 150/2014 de 18 de noviembre de los servicios de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña*<sup>50</sup>, se ponía fin a un largo periodo de vacío reglamentario de los servicios de acogida cuya finalidad es promover la autonomía y la igualdad de oportunidades de los inmigrados y de los regresados a Cataluña y también remover los obstáculos que lo impiden a causa principalmente de la carencia de competencias lingüísticas básicas y el desconocimiento de la sociedad y del ordenamiento jurídico, con el objetivo de hacer efectivo el principio de igualdad y lograr más cohesión social. El reglamento establece los requisitos mínimos que debe tener cualquier servicio de primera acogida los cuales se

---

<sup>50</sup> Adscrito al Departamento de Bienestar Social y Familia, fue Publicado en el Diario Oficial de la Generalitat Catalana, el 20 de noviembre de 2014, y entrando en vigencia el 10 de diciembre de 2014.

han fijado de acuerdo con las entidades asociativas de los entes locales y con la consulta a los agentes sociales. Estructurado en cinco capítulos que regulan respectivamente el objeto y los principios del Decreto, el servicio de primera acogida, los programas de acogida especializada, los informes en el ámbito de la legislación estatal de extranjería, y las funciones en los ámbitos profesionales de la acogida y la integración.

El Capítulo II compuesto por 21 artículos regula al detalle el servicio de primera acogida que se presenta estructurado en tres partes; acompañamiento, sesión de bienvenida y formación y certificación. Reconoce como titulares a las personas extranjeras inmigradas, las solicitantes de asilo o de protección subsidiaria, las refugiadas, las apátridas y las regresadas, que:

- a. Tengan una edad superior a la establecida para la finalización de la escolaridad obligatoria.
- b. Dispongan de la resolución administrativa de empadronamiento en un municipio de Cataluña, limitado al año posterior a la fecha del primer empadronamiento.
- c. Pueden ser titulares del servicio prestado en el exterior las personas que obtengan una autorización administrativa de residencia o de estancia superior a 90 días en el territorio de Cataluña en función de la disponibilidad del servicio.

Serán los ayuntamientos y las oficinas catalanas en el exterior quienes promoverán la información sobre el servicio. La información que se debe ofrecer se ha de referir como mínimo a los siguientes aspectos del servicio de primera acogida: su utilidad, las partes del proceso, los datos necesarios para entrar en contacto y el periodo de vigencia del derecho de acceso. También facilitaran el acceso a materiales informativos en las lenguas propias de los usuarios y las incluirán en los materiales didácticos siempre que sea necesario.

*El servicio de acompañamiento* tiene como finalidades: informar a la persona sobre todos los aspectos del servicio acogida, comprobar que cumple los requisitos,

requerir la autorización de uso de los datos de carácter personal con el fin de que sean empleados en las gestiones académicas y administrativas. Inscribir en la sesión de bienvenida y en los cursos, convocarle a los mismos y gestionar el informe del reconocimiento de los módulos formativos. Hacer el seguimiento de la evolución de la persona usuaria a lo largo de todas las acciones informativas y formativas hasta la obtención del certificado. Dar información en función de las necesidades personales de la persona usuaria sobre los servicios públicos, las entidades y los agentes sociales del territorio, con el fin de promover su acceso y utilización. El servicio define una *sesión de bienvenida* de manera presencial colectiva y solemne al municipio y reconocerlos como nuevos vecinos y vecinas. Se debe llevar a cabo en equipamientos públicos y si es posible debe estar presente una autoridad representativa del ente local y también representantes de entidades del territorio, como por ejemplo de asociaciones o de organizaciones empresariales o sindicales.

La Formación que la persona usuaria del servicio de primera acogida debe acreditar es: *Módulo A*: en él se refiere de manera diferenciada a dos módulos formativos; *Modulo A1 competencias lingüísticas básicas en lengua catalana* y *Módulo A.2 competencias lingüísticas básicas en lengua castellana*. Las exigencias para ambos módulos son las mismas: debe consistir en un mínimo de 90 horas de formación la cual se debe situar entre los niveles A.1 y A.2 del Marco europeo común de referencia. Los cursos de lengua catalana serán impartidos siempre que sea posible mediante el Consorcio para la Normalización Lingüística o las organizaciones que tengan convenio con él. Por su parte las acciones formativas de la educación de adultos que gestiona el Departamento de Enseñanza incluyen cursos de enseñanzas iniciales en lengua castellana cuya realización permite el reconocimiento o la equivalencia con la formación del módulo A.2. La formación de estos dos módulos también se puede reconocer mediante un certificado oficial que acredite el nivel A.2 o superior o 90 horas de formación, o bien siempre que sea posible, mediante la superación de una prueba específica. Los cursos se deben basar en los programas de lengua catalana de la Dirección general de Política Lingüística.

*Módulo B: conocimientos laborales.* La persona los acreditará mediante la realización de cualquiera de las acciones ocupacionales que promueve el Servicio de Ocupación de Cataluña, dado que todas las acciones aportan conocimientos vinculados al mundo laboral, o bien mediante la impartición directa por parte de la Administración que debe garantizar el servicio de primera acogida, en cuyo caso la formación ha de tener una duración mínima de 15 horas.

*Módulo C: conocimiento de la sociedad catalana y de su marco jurídico.* ha de tener una duración mínima de 15 horas, con el contenido básico que prevé el artículo 11 de la Ley y dentro de esta duración se puede incluir la sesión de bienvenida y se puede prever la organización de visitas a lugares e instituciones emblemáticas, así como acciones de presentación de los equipamientos públicos, como por ejemplo bibliotecas, polideportivos, centros cívicos, teatros o mercados, y de las entidades de cada territorio, como por ejemplo asociaciones de vecinos, asociaciones de madres y padres de alumnos, organizaciones empresariales, sindicales, y entidades culturales y deportivas. Los contenidos de los módulos B y C se pueden transmitir parcialmente mediante el módulo A de competencias lingüísticas básicas en lengua catalana.

La realización del conjunto de la formación se debe acreditar por medio de un certificado denominado *certificado de acogida* en el que deben constar los conocimientos y el número de horas de cada módulo, los datos del órgano responsable de emitir el certificado y de la persona que es titular. El certificado de acogida se puede entregar durante la sesión de bienvenida o en actos solemnes organizados con esta finalidad. El Decreto también regula las condiciones para personas con dificultades especiales y el reconocimiento de las competencias adquiridas por otras vías formativas, tanto dentro como fuera de Cataluña. Se establece que corresponde a la Generalitat y a los municipios garantizar el servicio, pudiendo externalizar la prestación de alguna o de todas las partes del proceso excepto la del certificado de acogida, en los agentes sociales, los profesionales y las entidades privadas, con o sin ánimo de lucro, mediante acreditaciones, convenios, contratos y otras fórmulas que prevé el derecho administrativo. Y se regula la formación y certificación del servicio en el territorio de Cataluña por parte de todos los posibles entes participantes.

Un aspecto novedoso que incluye es la *formación del servicio de primera acogida en el exterior* vinculado directamente las necesidades laborales de Cataluña o del volumen de solicitudes de autorizaciones administrativas de residencia a determinadas zonas de los países de origen. Los usuarios deben recibir una formación preferentemente presencial con una duración mínima de 30 horas, con el siguiente contenido mínimo de 20 horas de la formación a que se refiere a competencias lingüísticas básicas y 10 horas de la formación a que se refieren los conocimientos laborales y conocimientos de la sociedad catalana y su marco jurídico.

En Relación a los *informes en el ámbito de la legislación estatal de extranjería* cuyo contenido y gestión son referidos sucintamente en el artículo 26 la Generalitat, ha desarrollado<sup>51</sup> la Instrucción DGI/BSF/1/2014 por la que se establecían los criterios generales para la elaboración de los informes de extranjería. La Generalidad Catalana para su regulación ha establecido que la solicitud de los informes se realizará en el Ayuntamiento del municipio dónde viva la persona solicitante, desde dónde se remitirá dicha solicitud a la Generalitat que es la responsable de emitir el informe en un plazo de 30 días que se reciba la solicitud. Para hacer valer la solicitud la persona deberá acompañarla del correspondiente certificado de acogida emitido por el servicio de primera acogida conforme se detalla en la Ley.

Además a partir del 31 de enero de 2014 la emisión de los informes deberá ser abonada mediante el pago de una cuota como condición previa a su admisión a trámite. Las cuotas quedan fijadas en 35 euros para los informes de adecuación de la vivienda para reagrupación familiar y/o para la renovación de la reagrupación cuando se cambia de domicilio y para el informe de esfuerzo de integración para la renovación de la residencia temporal. Y en 20 euros para el informe del grado de integración social para el arraigo social.

---

51 Anteriormente las Generalitat de Cataluña había dictado dos instrucciones una con fecha 20 de marzo de 2012 instrucción 1/2012, con el fin de establecer criterios comunes de actuación en este ámbito, y que fue reemplazada por la instrucción DGI/BSF/1/2013, por la que se establecían los criterios generales para la elaboración de los informes de extranjería competencia de la Generalidad Catalana.

#### 4.4. La regulación de los informes de esfuerzo de integración en Andalucía

Andalucía por su parte ha diferenciado la responsabilidad y ordenación de la emisión de los informes. El análisis de la distribución de competencias en esta comunidad nos lleva a referirnos a dos normas: La primera de ellas es la *Ley 5/2010 de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía*, en ella en su artículo 9 sobre Competencias municipales se establecen las competencias de los municipios andaluces y en su punto 28 se derivan las propias de la ejecución de las políticas de inmigración a través de la acreditación del arraigo para la integración social de inmigrantes, así como la acreditación de la adecuación de la vivienda para el reagrupamiento familiar de inmigrantes. De ella deriva que exista plena libertad municipal para decidir criterios de interpretación de la norma, requisitos exigibles, documentación acreditativa que se debe presentar, y los modelos de informe tanto para arraigo como para vivienda.

La situación no es la misma en la emisión del informe de esfuerzo de integración cuya competencia es exclusiva de la Comunidad Autónoma; para su regulación Andalucía ha dictado una norma que regula en concreto el procedimiento y la tramitación de dichos informes. Es la *Orden de 16 de febrero de 2012 por la que se establece el procedimiento para la emisión del informe sobre esfuerzo de integración de la persona extranjera en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 46, de 7 de marzo de 2012, y que está adscrita a la Consejería de Empleo. La Orden tiene por objeto establecer el procedimiento para la tramitación y emisión del informe sobre esfuerzo de integración de la persona extranjera a los efectos de la renovación de una residencia temporal de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 2/2009 y tiene por finalidad posibilitar a la persona extranjera la obtención del informe sobre esfuerzo de integración.

La Orden establece como destinatarios de dicho informe aquellas personas extranjeras que reúnan los siguientes requisitos:

- Estar empadronada en un municipio de Andalucía.
- Contar con autorización de residencia temporal inicial o renovada,

hallándose la misma, al momento de la solicitud del informe de esfuerzo de integración, dentro del plazo legalmente previsto para su renovación.

- Tener posibilidades de renovar la autorización de residencia temporal a falta de acreditar algún requisito que pueda ser alegado mediante el informe sobre esfuerzo de integración.
- Haber participado de forma activa en acciones formativas dirigidas a la integración social de personas extranjeras, desarrolladas por entidades públicas o por entidades privadas acreditadas.

La orden, en su artículo 4 define las acciones formativas que tendrán validez a efectos del informe enunciando y en el artículo 8 establece que será preciso obtener un mínimo de 10 puntos para la valoración positiva de la participación activa de la persona extranjera en las acciones formativas y establece un baremo aplicable a algunas de las acciones formativas:

A.- Las siguientes acciones formativas tendrán la consideración de acciones formativas a los efectos del informe sobre esfuerzo de integración y se valorará 1 punto por hora lectiva destinada a la adquisición de conocimientos y respeto por los siguientes valores:

- a. Conocimiento y respeto de los valores constitucionales de España.
- b. Conocimiento y respeto de los valores del Estatuto de Autonomía para Andalucía.
- c. Conocimiento y respeto de los valores de la Unión Europea.
- d. Conocimiento y respeto de los derechos humanos.
- e. Conocimiento y respeto de las libertades públicas y la democracia.
- f. Conocimiento y respeto de la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres.
- g. Aprendizaje del castellano.

B.- Podrán admitirse para valorarlos contenidos en el apartado anterior la participación activa de la persona en una o varias de las siguientes enseñanzas siempre que hayan sido impartidas y certificadas por las entidades públicas correspondientes o por entidades privadas acreditadas al efecto:

- a. Las correspondientes al Sistema Educativo Español, teniendo especial consideración la educación de personas adultas, impartida por los Centros de Adultos, se valorará 5 puntos por mes.
- b. Las acciones de Formación Profesional para el Empleo, se valorará 1 punto por cada 10 horas de curso o acción formativa.
- c. Cursos de lengua y cultura española y otros valores.
- d. Jornadas, congresos, cursos y otras actividades formativas.

Una vez superada la valoración mínima exigida en el apartado 1 podrán tenerse en cuenta como méritos complementarios para ser incluidos en el informe sobre esfuerzo de integración, la pertenencia a asociaciones y entidades sociales y culturales, organizaciones sindicales o empresariales con implantación en Andalucía o ejercer el voluntariado en entidades reconocidas en el territorio de residencia.

La orden delega la competencia de tramitación inicial de las solicitudes en la persona titular de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Empleo y la resolución y emisión del informe en la persona titular de la Dirección General competente en materia de Coordinación de Políticas Migratorias y establece un procedimiento detallado de tramitación. El contenido mínimo que deberá recogerse respondiendo a los siguientes aspectos: nombre, apellidos, nacionalidad y NIE de la persona extranjera solicitante; la participación activa en las acciones formativas a las que haya asistido, las entidades públicas y privadas debidamente acreditadas que han desarrollado las acciones formativas, el número de horas que haya destinado a ellas y su cómputo global; la valoración de los otros méritos alegados; fecha y lugar de emisión y órgano competente para su expedición.

Por último la disposición transitoria única está dirigida al control de las entidades privadas acreditadas a efectos de consideración de las acciones formativas impartidas por las mismas, estableciéndose las siguientes condiciones:

1. Se reconoce como entidades privadas las siguientes:
  - Las entidades inscritas en el Registro de Centros y Entidades Colaboradoras en materia de Formación para el Empleo en Andalucía.
  - Las entidades inscritas en el Censo de Entidades Colaboradoras de la Enseñanza.

- Las entidades que como organizaciones sociales sean o hayan sido miembros del Foro Andaluz de la Inmigración o de los Foros Provinciales de la Inmigración.
2. Las entidades privadas acreditadas que certifiquen acciones formativas deberán:
- Certificar la efectiva realización de las acciones formativas impartidas con expresión de los datos identificativos de la persona participante (nombre, apellidos y NIE) así como del programa desarrollado, el número de horas totales de la acción formativa con especificación del número de horas dedicadas al conocimiento de los contenidos establecidos y el nivel de asistencia (en número de horas).
  - Someterse a las actuaciones de comprobación por parte de los órganos competentes, de los datos y documentos sobre las acciones formativas que hayan impartido y servido de soporte para las certificaciones aportadas por las personas solicitantes de los informes sobre esfuerzo de integración, así como de las certificaciones relativas a los méritos complementarios.
  - Conservar copia de los documentos y certificaciones emitidos a los efectos de acreditación del esfuerzo de integración.

Como elementos a destacar del caso de Andalucía cabe referirse al hecho de que en la Comunidad no se han creado centros, recursos o programas específicos para impartir formación específica enfocada a la integración de personas inmigrantes residentes, sino que por el contrario han dotado de valor los recursos propios existentes y han regulado a través de la Orden todos los aspectos referidos al informe, estableciendo criterios para evaluar la integración y regulando el trabajo que desde el tercer sector u otras entidades privadas ya están haciendo.

## 4.5. La Ley de integración de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León

La Comunidad autónoma de Castilla y León ha sido la última en sumarse al establecimiento de criterios de articulación de la integración de las personas inmigrantes por medio de texto normativo. Amparada por las competencias derivadas de la Ley y el Estatuto de Autonomía de Castilla y León se aprueba la *Ley 3/2013 de 28 de mayo de integración de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León* publicada en el BOE el lunes 17 de junio de 2013. El texto nace con la justificación de ser un medio esencial para el cumplimiento de los mandatos legales y para regular y ordenar la forma en que los poderes públicos de la Comunidad de Castilla y León promoverán la plena integración de los inmigrantes en la sociedad castellanoleonesa y la coordinación entre las administraciones, agentes y entidades implicadas.

El Estatuto de Autonomía recoge en el artículo 10 el reconocimiento de extender los derechos reconocidos a los ciudadanos de Castilla y León a los extranjeros con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma y en concreto en el apartado 12 del artículo 70.1 se establece como competencia exclusiva de la comunidad el “régimen de acogida e integración económica social y cultural de los inmigrantes”. En el ejercicio de esta competencia se promulga la Ley que tiene por objeto la regulación de los principios, actuaciones e instrumentos a través de los cuales los poderes públicos de la Comunidad de Castilla y León promoverán dicha integración y la coordinación interadministrativa que supone su ejecución.

Entre los elementos más significativos cabe citar que en el Título preliminar se establecen diversas definiciones legales, entre las que adquiere especial relevancia el concepto de inmigrantes como aquellos extranjeros, con vecindad administrativa en Castilla y León a los que no les sea de aplicación el régimen comunitario de la Unión Europea y que serán por lo tanto los destinatarios de la norma en cuestión.

Por su parte el Título Primero aborda las actuaciones públicas de integración en los distintos sectores de la actividad pública dirigidas a favorecer, promover y facilitar el ejercicio por los inmigrantes de los derechos que les corresponden

según la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la legislación específica que resulte aplicable en cada caso. Así se regulan las actuaciones dirigidas a la integración en la sociedad y la reagrupación familiar y al efectivo ejercicio de los derechos que los inmigrantes tienen reconocidos en materia de salud y asistencia sanitaria, educación, servicios sociales, empleo, vivienda, cultura, turismo y deporte.

En su artículo 6 se recoge textualmente el *Compromiso de integración ciudadana* que reconoce que con carácter voluntario, las personas inmigrantes mayores de edad que residan en la Comunidad de Castilla y León podrán participar en las acciones formativas dirigidas a la integración, promovidas por los poderes públicos, como manifestación de su interés por incorporarse a la sociedad castellana y leonesa, para lo cual promoverán mediante acciones formativas, el conocimiento y respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España y de la Comunidad de Castilla y León, de los valores de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, y desarrollarán medidas específicas para favorecer la incorporación al sistema educativo, garantizando en todo caso la escolarización en la edad obligatoria, el aprendizaje del castellano y el acceso al empleo como factores esenciales de integración. Conforme establece la normativa reglamentaria estatal básica en materia de extranjería sobre la formación específicamente dirigida a la obtención de los informes de esfuerzo de integración, sin perjuicio de que tales competencias se ejerzan, no sólo sobre los inmigrantes incluidos en el ámbito de aplicación de la ley, sino sobre todos aquellos extranjeros respecto de los que la normativa vigente sobre extranjería así lo establezca.

Por su parte el Título II marca la obligación de elaborar un plan estratégico plurianual con una duración de cuatro años y en el que se establecerán el marco, los programas y las directrices para la consecución de la plena integración económica, social y cultural de los inmigrantes y es en este encuadre en el que se desarrolla *III Plan Estratégico de Inmigración de Castilla y León 2014-2017*. En Plan que desarrolla 6 áreas de intervención en las que define una serie de medidas de actuación; en el área de integración encontramos la medida octava referida al *aprendizaje, refuerzo del castellano y promoción de actuaciones formativas dirigidas a la obtención del informe de esfuerzo de integración*. Con ella se pretende apoyar proyectos destinados

a facilitar a los inmigrantes el conocimiento o refuerzo del castellano, garantizar que dispongan de programas de formación que faciliten el conocimiento de sus derechos y deberes, el conocimiento y respeto de los valores constitucionales de España, las Instituciones, organización y los valores estatutarios de la Comunidad de Castilla y León, los valores de la Unión Europea, los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia, la igualdad entre hombre y mujeres.

En el área de educación el Plan resalta la necesidad de mantener los programas de alfabetización que hasta la fecha eran desarrollados por la Junta de Castilla y León, los ayuntamientos y las diputaciones provinciales, así como los puestos en marcha por organizaciones no gubernamentales, asociaciones de vecinos y otras instituciones que se centran en favorecer el desarrollo de los conocimientos. Según el informe la existencia de estos cursos favorece sobre todo a las mujeres inmigrantes que son las que más acuden a estos programas de formación. Estos programas de alfabetización están orientados básicamente al aprendizaje del español (*“español para extranjeros”* es como se suelen denominar estos cursos) aunque también les ofrece una formación que incluye el desarrollo de un conjunto de habilidades sociales que le facilite el acceso a la sociedad de acogida; argumentando que de esta forma puede aumentar la probabilidad de éxito y teniendo en consideración que las personas inmigrantes se encuentran ante situaciones problemáticas que tienen que afrontar como son dificultades de comunicación, aislamiento, búsqueda de empleo, defensa de sus derechos, etc., y se considera que a través del desarrollo de una serie de conocimientos sobre el funcionamiento de la sociedad que pueden estimular y mejorar sus verdaderas capacidades personales.

Para el *aprendizaje de la lengua Castellana* la Junta de Castilla y León ha optado por establecer los centros de enseñanza públicos existentes como centros de enseñanza del español para extranjeros; estos son las escuelas oficiales de idiomas y los centros de educación para personas adultas dónde se ofrece a los adultos inmigrantes mayores de 16 años cursos de alfabetización en lengua española y cursos básicos de español para extranjeros. Y reconoce como títulos oficiales los Diplomas de español como lengua extranjera (DELE) al ser los títulos oficiales acreditativos del grado de competencia y dominio del idioma español que otorga el Instituto Cervantes en nombre del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España. Los exámenes

están diseñados siguiendo las directrices del Marco común europeo de referencia (MCER) del Consejo de Europa, lo cual garantiza una manera práctica de establecer una medición estándar internacional y objetiva sobre el nivel que debe alcanzarse en cada etapa de la enseñanza y en la evaluación de resultados. Por su parte la Universidad de Salamanca colabora con el Instituto Cervantes en la elaboración de los modelos de examen y en la evaluación de las pruebas para la obtención de los diplomas de español. Los Diplomas cubren todos los niveles del MCER y están regulados por el Real Decreto de 264/2008 de 22 de febrero por el que se modifica el Real Decreto 1137/2002 de 31 de octubre por el que se regulan los diplomas de español como lengua extranjera.

En relación a la emisión de los *informes de esfuerzo de integración* la Junta a través de la Consejería de la Presidencia ha elaborado un documento sobre los criterios a tener en cuenta para la emisión de los mismos. El órgano competente para emitir los informes de esfuerzo de integración es la Dirección General de Relaciones Institucionales y Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia. Será suficiente a efectos de emisión del informe que la acreditación de las acciones realizadas se circunscriba al periodo de la vigencia de la autorización de residencia o de residencia y trabajo que caduca y que pretende renovar. No obstante si las acciones formativas realizadas en dicho periodo resultan insuficientes se podrá hacer constar en el informe aquéllas realizadas con anterioridad.

El informe tendrá en consideración las acciones formativas desarrolladas por entidades privadas acreditadas o por entidades públicas. Para ello (conforme se recoge en el artículo 24 de la Ley) los poderes públicos promoverán la suscripción de acuerdos y convenios al amparo de la normativa específica aplicable con, instituciones públicas o privadas, agentes sociales y económicos, asociaciones y fundaciones donde se concreten compromisos de actuación en materia de integración de los inmigrantes, dirigidas al cumplimiento de las actuaciones públicas de integración reguladas por la ley de integración que deben encuadrarse en programas de inserción socioculturales en los ámbitos que define el Reglamento de extranjería:

- Conocimiento y respeto de los valores constitucionales de España
- Los valores estatutarios de la Comunidad Autónoma en que se resida
- Los valores de la Unión Europea

- Los derechos humanos
- Las libertades públicas
- La democracia
- La tolerancia
- La igualdad entre mujeres y hombres
- El aprendizaje de las lenguas oficiales del lugar de residencia.

No obstante al constituir estos ámbitos un contenido mínimo se podrá complementar con la acreditación de acciones formativas en otros ámbitos que se hayan realizado para la comprensión de la sociedad castellana y leonesa y española, servicios de colaboración y ayuda con entidades públicas o entidades privadas sin ánimo de lucro o de carácter social, que pongan de manifiesto la integración del interesado mediante la labor desarrollada. A este respecto se tendrán en consideración la participación en programas de integración que hayan obtenido subvención de las Administraciones Públicas. También se podrán valorar como complementarias las asistencias ocasionales o puntuales a charlas, conferencias, jornadas, encuentros, etc., que no formen parte de un programa con un itinerario formativo definido y completo.

La entidad pública o privada acreditada que organice la actividad formativa deberá hacer constar en el correspondiente documento que expida al interesado la siguiente información:

- Nombre y NIE del interesado
- Denominación y CIF de la entidad
- Título de la acción formativa
- Periodos de realización y número de horas totales de la acción formativa, especificando el número de horas dedicadas al conocimiento y respeto de los valores constitucionales de España, los valores estatutarios de la Comunidad Autónoma en que se resida, los valores de la Unión Europea, los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia, la igualdad entre mujeres y hombres, el aprendizaje de las lenguas oficiales del lugar de residencia, o de las acciones en otros ámbitos.

- Nivel de asistencia (en porcentaje de número de horas) del interesado a la acción formativa. Dicho nivel de asistencia deberá constar tanto en relación con el total de número de horas de la acción formativa como en relación con el número de horas específicamente dedicado a las materias relacionadas en el apartado anterior. Cuando sean varias las entidades que desarrollen las acciones formativas deberá reflejarse qué acción formativa ha sido desarrollada por cada una de ellas, teniendo en cuenta lo establecido en el apartado anterior.

La circular contempla que se podrá celebrar entrevista con el interesado a efectos de verificar personalmente el grado de integración social y cultural y poder apreciar en su conjunto los aspectos certificados en los distintos ámbitos. El informe positivo emitido por la Comunidad Autónoma de Castilla y León tendrá una validez de tres meses computados a partir de su fecha de emisión.

La Junta de Castilla y León de esta forma ha regulado los procedimientos y criterios aplicables por su parte en materia de extranjería, sin que para ello haya sido necesaria la implementación de ningún programa o recurso específico o diferente de los que ya venían asumiendo. Sino que por el contrario ha dotado de mayor valor e implicación social, los servicios públicos existentes a través de los cuales se puede adquirir los conocimientos oficiales en lengua castellana, y ha normativizado los convenios que venía suscribiendo con asociaciones, fundaciones y organizaciones no gubernamentales, en aras de atender las necesidades y demandas más específicas de la población inmigrante en la Comunidad dentro del marco legislativo estatal.

## 5. RECAPITULACIÓN

España ha dado cumplido ejemplo ante Europa de su responsabilidad como país de inmigración definiendo un marco normativo, generando estructuras de coordinación y trasponiendo los contenidos de las directivas europeas en materia de extranjería. Pero a diferencia de los países socios revisados en este trabajo, no ha establecido todavía ningún requisito en materia de extranjería por el que se le pueda situar dentro del Paradigma de la obligación de integrarse. Aunque la reciente reforma de la acreditación para el acceso a la nacionalidad por residencia mediante la superación de un examen, sitúa a España con un pie dentro de este paradigma. Tras el análisis realizado en este capítulo podemos sintetizar tres consideraciones básicas que caracterizan al modelo español: la primera de ellas las peculiaridades del marco normativo, la segunda en relación a los instrumentos de coordinación y las medidas de integración, y la tercera sobre el procedimiento desarrollado por las Comunidades Autónomas y su implicación.

El texto normativo es la *Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio de modificación de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. En ella se regulan los requisitos de acceso, estancia y residencia, así como las competencias de las diferentes administraciones. La entrada al país queda fijada a través del sistema de visados, sin que la concesión de éste implique exigencia alguna sobre conocimientos del idioma o del país; por lo que la obtención de un visado está supeditada a cumplir los requisitos formales en materia de extranjería en función del motivo que origina la solicitud, dentro de los parámetros ordinarios definidos en el marco de la Unión Europea y referidos a tránsito, estancia, residencia, residencia y trabajo, estudios, o investigación.

La regulación de la estancia y la residencia tampoco define por norma la obligación de demostrar conocimiento alguno sobre el idioma u otra circunstancia que circunscriba la integración de la persona, aunque si considera que es competencia de los poderes públicos favorecer la plena integración de las personas inmigrantes, prestando especial atención a la ordenación de las acciones formativas.

Conforme se ha descrito la Ley tiene prevista la atención a situaciones excepcionales, cuando una persona no puede cumplir con todos los aspectos que marca la norma y se encuentre en situación de irregularidad o en riesgo de contraerla, mostrando un carácter solidario y generoso; en estos casos la ley define que podrán suplirse mediante la acreditación de indicios que demuestren que la persona posee cierto grado de integración en la sociedad. Esta peculiaridad se regula a través de dos modelos de informes sociales:

- La figura del arraigo que se incorporó en el texto original de la Ley 4/2000, deriva de la necesidad de cubrir los vacíos legales que dejaba la ley 7/1985, cuyo sistema propiciaba situaciones de desamparo legal, que seguían teniendo sus repercusiones. El objetivo era crear un mecanismo a través del cual las personas que permanecían o se quedaban en situación irregular pudieran normalizar su expediente sin necesidad de que para ello se establecieran procedimientos extraordinarios. El arraigo fija la obligación de aportar al expediente un informe, en el que conste el tiempo de permanencia en el país (dos o tres años según el caso), medios de vida y vínculos familiares, así como los esfuerzos de integración que la persona haya realizado durante dicho tiempo y que se medirán por el aprendizaje de la lengua, la inserción en el entorno (participación a entidades, asociaciones, etc.), participación en programas de inserción socio-laborales y culturales, entre otros, debiendo estar todos ellos certificados.
- La reforma de 2009 incorporaba en su artículo el 2 ter los informes de esfuerzo de integración. Regulados por el Decreto de 2011 nacieron para evitar situaciones de irregularidad sobrevenidas como consecuencia del momento por el que estaba pasando el país y están unidos a las solicitudes de renovación de permisos de residencia temporal (no lucrativa, por reagrupación familiar, o autorización temporal de trabajo por cuenta propia o ajena), cuando la persona no acredite el cumplimiento de alguno de los requisitos previstos para la renovación de la autorización, como: la insuficiencia de medios económicos, no disponer de una vivienda adecuada para los casos de reagrupación familiar, o no haber acreditado los seis meses de actividad laboral necesarios en las autorizaciones temporales de trabajo.

- El esfuerzo de integración se mide a través de la certificación de la participación activa del extranjero en acciones formativas destinadas al conocimiento y respeto de los valores constitucionales de España, los valores estatutarios de la Comunidad Autónoma en que se resida, los valores de la Unión Europea, los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, así como el aprendizaje de las lenguas oficiales del lugar de residencia. Los informes como tal son una aportación voluntaria que la persona puede eludir con certificados de formación oficial. Es la primera vez que el legislador está dotando de relevancia acreditativa la integración del extranjero residente legal.

La nacionalidad por residencia está regulada por Instrucción del Ministerio de Justicia de 2007 y exige que la persona interesada acredite una buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española; desde el 15 de octubre de 2015 “el suficiente grado de integración en la sociedad española” se debe acreditar tras la superación de la Prueba de conocimientos constitucionales y socioculturales de España (CCSE) y de la Prueba de conocimientos básicos del idioma español (DELE) con la obtención del Diploma de español Nivel A2. En el marco de este trabajo, esta reforma podría ser pensada como un avance de cuál podría ser la tendencia a seguir por España en los próximos años (no podemos dejar de ver en este giro un elemento significativo de obligatoriedad, aunque aparezca como una cuestión de organización de procedimiento que termina con la arbitrariedad que se venía produciendo). El acceso a la nacionalidad por residencia o *proceso de naturalización*, es entendido como el último eslabón en la cadena que conforma el proceso de integración y en España ahora requiere la superación de un examen que por sus contenidos podemos considerar de “ciudadanía” y la obtención de unos conocimientos mínimos del idioma.

La singularidad del modelo también viene definida por la participación e implicación de las Comunidades autónomas quienes además de tener derivados los servicios de educación, sanidad, servicios sociales, han asumido la realización de los informes de arraigo y esfuerzo de integración, en el capítulo hemos analizado cinco Comunidades que han desarrollado un marco normativo para su regulación, dejando evidencia de la diversidad de patrones de integración que pueden situarse en la primera versión

del contrato de integración. Esta situación derivaba de elementos como la desigual distribución regional de la inmigración y las diferencias competenciales recogidas en los títulos estatutarios de las Comunidades Autónomas, que combinadas con ciertos rasgos del régimen mediterráneo de bienestar, complementan la definición de la política española de inmigración e integración como un modelo singular en el contexto de la Unión Europea.

La Comunidad Valenciana a través de la Ley de 2008 establecía el “Compromiso de integración” como una manifestación de interés mutuo por la integración; de carácter voluntario, ofrece el acceso a una formación gratuita que se realiza en las denominadas *Escuelas de acogida*, que se complementan con un servicio de mediación, orientación y asesoramiento a través de las Agencias AMICS. La Comunidad de Madrid diseñaba en 2009 el programa formativo “Conoce tus Leyes” y fijaba un examen básico de lengua denominado PECOLE en el nivel (A1) del marco europeo. Ambas comunidades reconocían la formación mediante la entrega de un certificado que la persona podía aportar en sus solicitudes de Informe de arraigo y posteriormente de esfuerzo de integración.

A raíz de la incorporación en la Ley de 2009 de los informes de esfuerzo de integración, tres comunidades han desarrollado por norma sus procedimientos de valoración de la integración: Cataluña regulaba en 2010 la participación en un “Programa de primera acogida” que incluye un servicio de acompañamiento y un paquete formativo que la persona puede iniciar en el país de origen, en el que se valora el conocimiento del catalán en un nivel A1 o A2, que puede ser complementado con el conocimiento del castellano. La participación en el programa es necesaria para la solicitud de un informe y para su acceso a servicios sociales. Andalucía en 2011 establecía un “Sistema de puntos” para medir las acciones de integración y las condiciones de las entidades que pueden certificar la formación. Castilla y León desde el año 2013 promueve la integración a través de un “Compromiso de integración ciudadana” de carácter voluntario; en él se regula la formación en valores a través de entidades acreditadas y el aprendizaje del idioma a través de los Diplomas de español como lengua extranjera (DELE) desarrollado por el Instituto Cervantes, e implica la superación de un examen final, delegando la docencia en la escuela oficial de idiomas y en los centros de formación para adultos.



Capítulo Quinto

# LA OPINIÓN DE LOS ACTORES EN ESPAÑA



# Índice Capítulo V

## LA OPINIÓN DE LOS ACTORES EN ESPAÑA

<b>1. Introducción</b>	<b>255</b>
<b>2. Reflexiones previas sobre la figura del contrato de integración</b>	<b>259</b>
2.1. La contextualización del contrato en Europa	259
2.2. La tímida experiencia en España	262
2.2.1. Las formulas alternativas	264
2.2.2. La relación con los intereses políticos	266
2.3. Las delimitaciones del término	267
2.3.1. Las desavenencias con el carácter jurídico	267
2.4. La frontera con la naturalización	270
<b>3. Estableciendo límites: ¿a favor o en contra del contrato de integración?</b>	<b>271</b>
3.1. Argumento a favor	271
3.2. Argumento opuesto	277
<b>4. La influencia del contrato de integración en la construcción del ideario de la inmigración</b>	<b>282</b>
4.1. Los riesgos del discurso	282
4.2. Atendiendo el mensaje de las personas de origen inmigrante	287
<b>5. ¿Hacia dónde quieren ir los actores en España?</b>	<b>290</b>
5.1. Salvando distancias entre interpretaciones equidistantes	290
5.1.1. Aspectos a considerar sobre la integración	290
5.1.2. La incondicionalidad de la ciudadanía y del acceso a los derechos	293
5.2. Reconocer lo que ya tenemos	295
5.3. El beneplacito de algunos aspectos	298
5.3.1. El contenido formativo	298
5.3.2. El momento de la aplicación	300
5.4. Responsabilidad institucional y homogeneidad territorial	302
<b>6. Recapitulación</b>	<b>306</b>



## 1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo recoge la opinión que los actores españoles tienen del contrato de integración. Partimos de considerar que en sus diversas modalidades el fin último del contrato es garantizar la integración (en mayor o menor medida). Hemos de precisar que los defensores del mismo presuponen que se esta integración se alcanza a través de la adquisición de unos conocimientos (lengua y valores) que se demuestran tras la superación de un examen (o similar) a la que algunos países añaden la firma de un documento en el que se reconoce la voluntad de las dos partes (el país que acoge y la persona inmigrante) de hacer efectiva esa integración. Su configuración no puede quedar ajena a la influencia del Mandato de la integración y de las críticas que evocan unas políticas que no deberían tener cabida más allá de la voluntad manifiesta de facilitar y establecer orden.

España conforme ha quedado demostrado no ha desarrollado un modelo de contrato de integración, aunque sí ha previsto en el marco normativo de la ley de extranjería una vía de acceso a la residencia en la que se requiere aportar informes que demuestren su integración, por lo que en el caso español estos dos modelos de informes que sancionan favorablemente la integración en situaciones excepcionales, son los únicos registros existentes en el marco normativo que aluden a la necesidad de demostrar integración. En la trasposición de la competencia a las Comunidades autónomas, algunas de ellas han desarrollado marcos normativos que regulan las condiciones de emisión de los informes y que han podido ser interpretadas de manera desafortunada. Lo que es evidente, es el hecho de que esta circunstancia deriva en situaciones de desigualdad territorial y produce discursos enfrentados que en ocasiones resultan contraproducentes.

Por ello resultaba de gran interés incorporar en esta investigación un capítulo destinado a recoger la opinión de personas con criterio en torno a la figura del contrato de integración, sin intención alguna de dirigir las entrevistas hacia una u otra orientación, ni tan si quiera hacia la obtención de argumentos que pudieran ajustarse a una estructura previa; sino con el único fin de analizar las manifestaciones 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 considerado como valido ante la definición de futuras medidas políticas.

El planteamiento inicial de la entrevista se formula en base a 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. ¿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?

El análisis de las mismas se realizó centrando la organización del discurso en categorías (Sayago 2014) lo que nos permitía llegar a comprender aspectos significativos como son: el surgimiento de estas medidas, los argumentos a favor y los contrarios, la existencia de elementos en comunes en los discursos, cómo afectan estas medidas a las personas inmigrantes, qué aspectos positivos tienen o cómo deberían gestionarse. En si lo que hacemos es deconstruir la información obtenida, para posteriormente procesarla y presentarla bajo una estructura ordenada que le permita ser utilizada como marco de referencia para la formulación de nuevos instrumentos o medidas de políticas públicas.

¿Pero qué aspectos han influido en la selección de los autores del discurso? Conviene recordar aquí a los Principios básicos comunes para la política de integración de los inmigrantes en la Unión Europea, cuando refiere que los gobiernos y las instituciones públicas a todos los niveles son protagonistas importantes, pero no son los únicos y que la integración se lleva a cabo en todos los ámbitos de la vida pública y privada, siendo numerosos los agentes que influyen en el proceso de integración y pueden presentar un valor añadido si se quiere alcanzar una política eficaz, y cita (entre otros) a los sindicatos, las empresas, los partidos políticos, las organizaciones sociales y las asociaciones inmigrantes.

Se ha tratado de que esas voces estén representadas a través de personas con criterio; entiéndase por persona con criterio quien tiene o puede tener una opinión sobre el tema, no porque hayan mostrado públicamente posicionado sobre el asunto, sino porque tras considerar el tema con seriedad ha llegado a alguna conclusión y tiene capacidad de exponer una opinión fundada y razonable. Tres son los contextos en los que se han seleccionado a los autores: político, académico y la intervención social y/o atención jurídica, hay que referir que la mayoría de las personas no están exclusivamente relacionadas con uno de los ámbitos sino que por el contrario sus trayectorias están caracterizadas por su participación en distintos contextos; de forma que la configuración del discurso la construyen cincuenta y siete voces que representan a las siguientes instituciones y agentes sociales:

- Representantes de partidos políticos: Partido Socialista, Partido Popular Convergencia y Unión y Compromís.
- Personas con cargos vinculados a organismos Oficiales: Direcciones Generales de Inmigración de la Administración central y administraciones autonómicas de Madrid y Valencia. Subdelegados del Gobierno. Directores del Área de Trabajo e Inmigración de la Delegación de Gobierno. Jefe de la Oficina de Extranjeros. Presidentes del Foro para la Integración social de los inmigrantes. Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia. Analistas de políticas públicas. Expertos encargados de la elaboración de Planes Regionales para la Inclusión Social y la Inmigración. Representante de los centros de atención social a los inmigrantes del Ayuntamiento de Madrid. Director de *Escuela* de Profesionales de *Inmigración* y Cooperación de la Comunidad de Madrid. Directores del Centro de Apoyo a la inmigración del Ayuntamiento de Valencia. Miembro del Consejo Asesor de Inmigración de la Generalitat de Cataluña.
- Organizaciones sociales: Caritas. Cruz Roja. SOS Racismo. Fundación RAIS (red de apoyo a la integración socio laboral). Red Acoge (defensa y promoción de la población inmigrante y refugiada). ATIME. (asociación de Trabajadores e Inmigrantes Marroquíes en España). Médicos del Mundo. Mesa de entidades de solidaridad con

los inmigrantes en Valencia. CITMI-CITE (centro de información para trabajadores inmigrantes de Comisiones Obreras). Fundación ACSAR (asociación catalana de solidaridad y acogida de refugiados) Organización civil Jarit. Agencia AMICS.

- Representantes de las asociaciones de inmigrantes de las siguientes nacionalidades: Colombia, Ecuador, Palestina, Senegal, Marruecos, Pakistán, Rumania y Asociación hispano-árabe.
- Centros de estudios y publicaciones: Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Pontificia de Comillas. Instituto Universitario de Investigación sobre Migraciones de la Universidad Autónoma de Madrid. Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de la Universidad de Valencia. Instituto Universitario de Derechos Humanos en la Universidad de Valencia. Instituto de Gobierno y Políticas públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona. Centro de Estudios sobre Migraciones y Ciudadanía Universidad Complutense de Madrid. Grupo de expertos EuroMed-2030 de Universidad Complutense de Madrid. *Cátedra Alfons Cucó de Reflexión Política Europea* en la Universidad de Valencia. Grupo de Estudios sobre Ciudadanía, Inmigración, Multiculturalidad y minorías de la Universidad de Valencia. Fundación Luis Vives. Fundación FOESSA (Fomento de estudios Sociales y Sociología aplicada). CEIMIGRA (Centro de formación, investigación para la integración e inserción laboral de inmigrantes) Revista Española del Tercer Sector. Revista Documentación Social.

## 2. REFLEXIONES PREVIAS SOBRE LA FIGURA DEL CONTRATO DE INTEGRACIÓN

### 2.1. La contextualización del contrato en Europa

El estudio del Mandato de la integración y el análisis del Paradigma de la obligación de integrarse, permiten contextualizar el origen del Contrato de integración en los años de tránsito entre el siglo XX y el XXI. En esos años se dieron dos circunstancias: (1) algunos países miembros reformulaban sus normativas internas en política de inmigración e integración y (2) en las instituciones de la Unión se iniciaba un camino hacia la definición de una política común, que favoreciera la construcción de la ciudadanía europea. Algunos discursos lo contextualizan históricamente.

*E.4.- “Después de la crisis del petróleo en el 74 se dan cuenta que esas personas no pueden volver, se dan cuenta que tienen que hacer política de integración. Son políticas de inmigración cero porque no tienen necesidad de mano de obra y ahí empiezan las políticas de integración, con el derecho a la reagrupación... los problemas cruciales surgen en los años 90 cuando se dan cuenta que no hay integración...”*

*E.53.- “... en segundo lugar en Europa sobre todo a partir de los años 90 comienza a haber una teorización sobre el individualismo, empieza a ser todo el individuo, el sujeto, todas las cosas que tiene que hacer...significa que el sujeto es quien se busca las cosas y se las resuelve...”*

*E.2.- “La emergencia en Europa del Contrato de Integración, manifiesta ante todo la dificultad de ser consecuentes con la Política de integración pactada en Europa que dio un paso importante en el 94 definiendo lo que era integración... En 2004 se da otro salto importante, en el que se plantea integración como un camino bidireccional,...me parece que la integración hay que definirla como la nueva cohesión social, hay que hablar del todo y no de una parte... En ese contexto surgen formas variadas del contrato de Integración ¿por qué? Para mí básicamente es una operación dirigida al discurso y a la opinión pública, no tiene nada que ver con la eficacia, por lo tanto es instrumento discursivo. Y ahí viene la gran discusión que siendo un instrumento de integración, en realidad es un discurso hacia la población autóctona, como puede ocurrir con otras medidas”*

Una buena parte de los discursos se acogen a la aureola de los principios básicos de integración para desmontar las tendencias actuales. Hay voces más críticas que consideran que en la actualidad la Unión no tiene definido un modelo de política de integración, por lo que no se puede establecer un marco común de actuación en el que poder ofertar el contrato como un instrumento que la garantice, que resulte útil. Siendo una de las causas por las que se da ésta situación la falta de análisis previo del contexto político, social, e histórico.

E.31.- *“No Tiene efectos prácticos para promover la integración entendida como algo bidireccional que tiene en cuenta a todos los ciudadanos en su conjunto”.*

E.21.- *“¿Análisis de la Política de la Unión? ¡Ojalá la Unión Europea supiera cual es el modelo de política de inmigración que quiere! sólo hay que mirar las discusiones del foro europeo de integración, no tienen nada que ver con la integración, sino se habla del tipo de exámenes; están hablando de asimilacionismo total, bajo el todo multicultural... Si analizamos la normativa de los ocho últimos años no se ha desarrollado ni un instrumento que favorezca esa entelequia que Europa está llamando integración; ¡el concepto europeo de integración es una absoluta entelequia y tiene muy poco que ver con un concepto bidireccional! y aunque esté el concepto a la hora de legislar se legisla en contra del inmigrante. Luego habría que mirar la base jurídica sobre la que lo articula. Otra mentira de Europa es la visión de la realidad del fenómeno migratorio, no ven la realidad del fenómeno y construyen sobre incertezas. Sobre la mentira de inmigrantes cero”.*

E.22.- *“¿Cuál es el modelo de política de inmigración que quiere Europa? No lo sabe todavía en realidad. Por eso surge el debate de la crisis sobre el concepto de multiculturalidad, y también por las acciones que han surgido en Francia con las segundas generaciones. ¿Cuál es el contexto político y social en el que se desarrolla el contrato de integración?... Entonces habría que vincular el CI a un contexto socio histórico de las migraciones. Porque estos hechos lo que hacen es justificar el contrato, eso añadido a que no estamos en un momento de bonanza pues justifica aun más el ajuste y a la aparición de este nuevo modelo”.*

Reparo la atención sobre el discurso de personas que han participado como representantes de España en las Instituciones de la Unión en las que se trabaja los documentos sobre integración. En ellos se reconoce que a finales de 2011 y la primera mitad de 2012 se había iniciado un cambio en el discurso de la Unión.

E.1.- *“De hecho cuando es la presidencia española nosotros hacemos una conferencia sobre integración en Zaragoza y vinieron como 14 ministros, y ahí el documento que aprobamos tiene mucho más que ver con la concepción que hemos tenido sobre integración basada en los principios comunes básicos y recogida en los Planes Estratégicos de España que con el Contrato de Integración. Es una recomendación que luego aprobó el Consejo, luego está aprobado oficialmente como doctrina de la comisión, volvíamos a insistir que era un proceso bidireccional, a insistir en la importancia de considerar ciudadanos/as a los inmigrantes, insistíamos en la oportunidad de centrarnos en los barrios como espacio de interculturalidad y de trabajo e insistíamos en priorizar la educación porque es el primer espacio donde se puede producir la integración y en políticas de empleabilidad... considerando que todos somos capital humano de un país, que la fuerza de un país está en su capital humano con mejor capacidad y competencias para el empleo.*

*Es verdad que ha habido un quiebro en los últimos meses que de repente en la comisión que estábamos trabajando nos encontramos con otro tipo de borrador que no tenía nada que ver con la idea de integración, que desconozco que está pasando estos meses. Nosotros sabemos que en Francia es papel mojado el Contrato, que las preocupaciones en Alemania y Holanda por el aprendizaje del idioma son ciertas son idiomas muy complejos, pero que se solucionan poniendo políticas de escolarización temprana y de enseñanza de las lenguas, no imponiendo a toda Europa unos criterios que igual en España no hace falta porque no hemos tenido la dificultad con el idioma como han tenido alemanes y holandeses”.*

E.19.- *“Hoy en día se va a poner muy de moda en la Unión Europea.... Y cada vez se va a dar más, sobre todo mientras haya una mayoría de gobiernos de derechas. No lo van a poner en la directiva europea porque no la van a reabrir, pero sí que se va a dar con los hechos, en las últimas reuniones del foro europeo por la integración ya escuchamos a países como Alemania e Inglaterra como plantean que van a fijar unas directrices que marcan muy claramente los indicadores...la idea de una Europa que no tenga que atender a personas que no estén ligadas a procesos productivos”.*

Es común encontrar en los discursos de los defensores de la instauración de la figura del contrato de integración que el modelo de integración activa a la que se acogen éstas políticas públicas asume el fracaso del multiculturalismo como fundamento base, al que consideran responsable de cargar excesivamente el sistema institucional,

favoreciendo una acomodación de las personas inmigrantes a las que se les permitía mantener una actitud pasiva hacia su propia integración. El contrato de integración nace con la necesidad de romper con esos modelos anteriores y centrarse en la plena integración de las personas inmigrantes como sujetos de derechos y de deberes en la sociedad que les acoge. Bajo la óptica del contrato de integración la responsabilidad ahora es compartida.

E.4.- *“Yo creo que hay que situar la emergencia de los contratos en un contexto bien determinado, la crisis de integración. Europa, desde Suecia, Reino Unido, Holanda, cuando ellos proclaman su fe en el multiculturalismo no era necesario condicionar la ciudadanía en clave cultural. El auge del Multiculturalismo es que Europa había entendido que había que dejar a las personas desarrollar sus vivencias culturales, darles un marco de apoyo a esas vivencias esperando que sólo tuvieran límite los derechos humanos. Pero eso no ha dado su fruto lo que ha hecho el multiculturalismo es crear más problemas de integración. Cuando en Holanda o Reino Unido dan libertad de educación en su lenguaje, con sus valores se han dado cuenta que en lugar de integrar han segregado, es decir han dado más problemas que han resuelto”.*

E.29.- *“El Contrato es un requisito formal imprescindible para la concesión y/o la renovación de la residencia como lo tienen en Francia. Es un contrato entre el particular y el Estado por medio del cual el particular se compromete a conocer la lengua y las leyes para obtener el permiso de residencia. Australia, Alemania, Holanda, son países de la UE que también lo hacen pero antes de entrar al país, puedes entrar de turista pero si te quedas y te pillan te tiran. Esto en algunos países como Estados Unidos, se convierte en requisito previo para la Nacionalidad”.*

## 2.2. La tímida experiencia en España

En España la propuesta nació en 2008 en el marco del programa electoral del Partido Popular como medida para conseguir la plena integración de los inmigrantes. La repercusión que tuvo la presentación de la medida ocupó gran parte del debate político en materia de inmigración; es un ejemplo de que en muchas ocasiones las políticas se desarrollan mirando las experiencias de otros países y en base a aquello que se considera que puede funcionar.

E.3.- *“En el año 2007 nos encargan que preparemos el programa electoral del PP en torno a las políticas de integración de la inmigración. Se diseñó un programa que sentase la base en torno a los derechos pero también en cuanto a obligaciones... Escuchamos a Sarkozy y su política sobre los inmigrantes y el contrato y trazamos unas líneas sobre el contrato... en la línea de sí tenemos derechos también tenemos que tener obligaciones es la idea del esfuerzo por integrarte. La cúpula lo aceptó y Rajoy lo lanzó en un mitin en Barcelona, pero se comunicó muy mal y los medios lo recogieron muy mal. La orientación no era que tomaran nuestras costumbres sino que se comprometiesen y acogiesen a cumplir los mismos derechos y las mismas obligaciones; simbólicamente quedó como la carga que el PP quería poner a los inmigrantes, nada más lejos de la orientación que tenía”.*

E.29.- *“El termino contrato de integración en el Partido Popular se importa de la experiencia francesa”.*

Varios discursos sugieren una lectura del contenido del programa electoral en el que se recogía la propuesta de fijar un contrato de integración con una visión muy próxima a las líneas desarrolladas por Francia con algunas diferencias significativas: (1) el momento de su aplicación se daría con la renovación del permiso de residencia, por lo que la condicionalidad no queda sujeta al acceso sino al deseo de permanecer y (2) no condiciona la renovación sino que establece un acuerdo entre las partes cuando se concede la misma en el que ambos asumen un compromiso en el que las dos partes invierten en una relación de ciudadanía: la persona inmigrante aprende los contenidos de la ciudadanía cívica y los respeta y el Estado le reconoce un trato de igualdad al resto de los ciudadanos.

*“El contrato será suscrito por todo inmigrante extracomunitario que solicite la primera renovación del permiso de residencia y trabajo. Es decir cuando ya lleve un año en España y manifieste su intención de adquirir una situación estable en la sociedad española. Con el Contrato de Integración el inmigrante se comprometerá a cumplir las leyes y a respetar los principios, valores y costumbres de los españoles, a aprender la lengua, a pagar sus impuestos y cotizaciones, a trabajar activamente para integrarse, y a retornar a su país si durante un tiempo carece de empleo y de medios. Por su parte la Administración española se comprometerá a garantizarle los mismos derechos y prestaciones que a un español, a ayudarle en su integración, a respetar sus creencias y costumbres –siempre que éstas últimas no sean contrarias a las leyes españolas-, a enseñarle la lengua, a ayudarle y formarle para encontrar empleo, y a colaborar en su retorno si carece de empleo y de medios”.*

La propuesta comparada con las medidas adoptadas por los países vecinos no era del todo desatinada pero nacía en un momento en el que era innecesaria, en esos años España vivía en un contexto de cierta armonía y consenso en el ámbito de las políticas de inmigración que con la aprobación del Reglamento de 2004 la Ley Orgánica 4/2000 quedaba consolidada como una norma garantista con más aciertos administrativos que desaciertos. Tras tres años de trabajo participativo se había aprobado el Plan estratégico de ciudadanía e integración 2007-2011 que establecía por primera vez un marco de orientación para las actuaciones en el que se implicaba el conjunto de la sociedad. En el contexto local, a pesar del despunte demográfico que había supuesto la llegada de personas inmigrantes, los procesos de acomodación de la población se estaban desarrollando con normalidad. Ante ese panorama no se podía aceptar como una medida necesaria o pertinente lo que la convirtió en una propuesta enfocada al rédito electoralista.

E.26.- “... y ¿En qué sentido se ha podido *hacer ese electoralismo con el contrato de integración?* Se ha vendido como propuesta de mejora de elementos nacionales, como si hubiera un verdadero modelo de intercultural y no es así. Un modelo de contrato o compromiso de integración es verdaderamente un modelo asimilacionista. Si tú me haces firmar un contrato para que las partes sean iguales entonces es porque las partes no son iguales La universalidad es una palabra clave en este momento, la universalidad en derechos, garantías, prestaciones, coberturas, en igualdad, esa era la gran ventaja del PECCI II que por fin habíamos entendido que no había igualdad real o no había relación por tanto entre iguales. Eso no se ha dado aquí en absoluto. Yo he escuchado políticos decir que los derechos humanos ya no podían ser universales que eso es una cosa que en los 60 estuvo muy de moda pero que ahora no tenía utilidad. Se ha vendido una mejora que no es real”.

### **2.2.1. Las formulas alternativas**

La manifestación pública de implantar en España un modelo de política de integración basada en la figura del contrato había dejado al Partido Popular en una posición incómoda, por lo que en torno a las filas del partido dos comunidades pusieron en marcha proyectos políticos de formas diferentes pero de fondo común: el Compromiso de integración en la Comunidad Valenciana y el Programa conoce tus leyes en la Comunidad de Madrid; en ambos casos se producía una ordenación de contenidos formativos que la persona podría hacer valer como aporte a su expediente de extranjería para solicitudes de residencia por arraigo, las medidas implantadas en ambas Comunidades contaron con sus defensores y sus detractores.

E.29.- *“El modelo de integración de la Comunidad Valenciana con las Escuelas de Acogida fue acuñado en Bruselas como un ejemplo de buenas prácticas en las políticas de integración...Valencia fue el crisol de buenas prácticas, la primera en España y en la Unión. Luego hay otras regiones europeas que también lo han aplicado; lo que se consideró buenas prácticas es lo que luego el 2.ter., recomienda que hagan las comunidades. Luego lo importan Madrid, Murcia y Cataluña. No se trata de crear una barrera para la renovación de premisos de residencia que es el modelo francés, que es el origen del Contrato y tampoco la asimilación por medio de un examen de lengua y cultura como Alemania y Austria, como tampoco dejar que cada uno vaya a su aire y se produzcan guetos. Se trata de generar una política común que facilite la incorporación mediante el desarrollo de prácticas pedagógicas y de programas. Tal cual recomiendan los 11 puntos básicos de la Unión Europea.*

E.26.- *“en mi opinión hasta dónde yo sé... la situación en la Comunidad Valenciana responde a un querer estar a bien con Madrid...con la ejecutiva del Partido Popular a nivel nacional... en la Comunidad Valenciana había dentro del partido un discurso más moderado respecto a la inmigración... también porque habían instituciones que hacían de contrapeso en las declaraciones y los acuerdos que se tomaban... Respecto al compromiso de integración y las escuelas de acogida mi opinión es la misma, es una relación impuesta y desigual, no es un acuerdo entre dos partes iguales porque las personas inmigrantes ¿qué pasa si no aceptan eso se les va a expulsar?, ¿si es que se les expulsa igual! No hay una contraprestación clara, hay una obligación y de hecho es interesante ver ¿para qué han servido? Para pedir la regulación administrativa vía el arraigo social. Y para eso ya estaban los cursos antes ¿para qué añadir otro elemento? Y no es cierto que las Escuelas de acogida ni el Acuerdo de integración demuestren una opción para la relación entre los grupos entre iguales. Y si alguien cree que sí, tendrá que mostrarlo. Hay una serie de grupos que no tienen una relación igual porque no tienen los mismos derechos, las mismas garantías que sus iguales”.*

E. 16.- *“Yo el contrato no lo veo como tal, no entiendo por qué vas a hacer un contrato entendido en sentido pleno ¿qué es lo que vas a aceptar con ese contrato?... En cambio no estoy en contra de esas otras prácticas para conseguir un permiso definitivo o un arraigo, porque si dices que estás arraigado que conozcas un poco el idioma sería normal, que te pidan que sepas la lengua y que puedas manejarte. Cosas que te llevan a un cierto*

*arraigo. A mí me parece que como lo tiene la comunidad de Madrid es muy sensato, porque no es que te sepas la historia de España sino que sepas ciertas normativas, que sepas manejarte dentro del contexto, dentro de la comunidad y de España. Eso sí me parece porque eso es lo que nos hace parte de una comunidad, no que pensemos todos igual y tengamos los mismos valores, sino que tengamos una serie de reglas generales de entendimiento de comunicación y nos movamos dentro de estas, porque si no sería imposible la relación. Entonces eso no me parece mal. Pero eso no es un contrato”.*

### **2.2.2. La relación con los intereses políticos**

El hecho de que las iniciativas hayan sido propuestas y puestas en marcha por el Partido Popular hace que se vincule directamente con los intereses del propio partido, aunque no podemos decir que siempre haya sido esa la causa, la incorporación de los informes de esfuerzo de integración en el texto normativo no se libró de críticas y supuso un gran descontento social y en ella se vieron implicados el Partido Socialista y Convergencia y Unión.

E. 43.- *“Porque el PP Central lo que pretendía era llegar a la extrema derecha para sumar votos y aquí lo que hacen es hacerse eco de lo que dijo Madrid”.*

E.15.- *“En el caso de España hay un verdadero culpable que es Convergencia y Unión que exige que se incluya en la última reforma de 2009 y que tienen un único propósito lingüístico y catalanista, pero que logra que se incluya el mal denominado “esfuerzo de integración”. Pero claro la lamentable consecuencia es que eso por ley y por debilidad parlamentaria se impone a todas partes. Claro en Madrid no tiene contenido lingüístico entonces se aprovecha para pasar su mercancía ideológica que es poner más dificultades a la integración de los inmigrantes y a ver si se disuaden algunos. En Valencia es también la motivación ideológica. Igual que en Francia con Sarkozy que es verdadero paladín de todo este tema... Yo aborrezco esta historia, me parece lamentable y creo que la única justificación que tiene es ideológica, política y que revela y trasmite y traduce sentimientos hostiles a la inmigración. Hay una pequeña matización que es la del Nacionalismo que es lamentable y responde a una deficiencia del sistema que CIU quiera una cosa para su territorio y por la debilidad del gobierno se acepta este canje vergonzoso.*

También hay quien matiza que no es una cuestión tanto de partidos sino del discurso político porque en la práctica todos actúan igual.

E.29.- *“El Partido Socialista no mete el contrato de integración porque no puede meterlo pero mete el 2.ter., que responde a la política de las escuelas de acogida”.*

E.8.- *“... y en el discurso político aunque todos hacen lo mismo. La migración es siempre política de consenso. Independientemente del partido. Unos lo venden de una manera y otros de otra... es el gran contrasentido, el gran divorcio entre el discurso político y las medidas políticas que se toman”.*

## 2.3. Las delimitaciones del término

### 2.3.1. Las desavenencias con el carácter jurídico

Analizamos la cuestión que mayor rechazo produce. El uso del término “contrato” con las implicaciones que conlleva. No es una cuestión eludible pues es el mayor elemento de confrontación por la carga negativa que lleva implícita y la falta de precisión de sus implicaciones. Los razonamientos parten de considerar el contrato como un instrumento jurídico y como tal si no se cumple debe tener unas consecuencias que derivan en sanciones administrativas, por lo que el expediente de regulación de extranjería de una persona quedaría supeditado a la adquisición de unos conocimientos.

E.34.- *“La integración se puede hacer sin contrato porque el que viene lo que quiere es cuanto antes integrarse, por lo tanto cuanto antes pueda conocer la lengua, la cultura... mejor. ¿Por qué obligarles a firmar un contrato? Su comportamiento no va a ser mejor o peor, es por tanto mejor facilitar y en ese sentido que obligar”.*

E.10.- *“Es decir al final si tú montas un Contrato de Integración (CI) como instrumento jurídico eso quiere decir que si uno no lo cumple tiene que tener consecuencias, responsabilidad, y cuando lo haces publico porque lo tienes con la sociedad de acogida y con las administraciones públicas, tendrás consecuencias igual que en el ámbito civil. ¿En un CI si tú no cumples tendrás consecuencias? Pues no está tan claro que si tu no cumples estés ocasionando un daño a la sociedad, es de carácter puramente sancionador. Desde el punto de vista jurídico el CI de integración lo que acaba siendo es un contrato sancionador de determinadas conductas y de determinados elementos que se consideran lo políticamente correcto. Y ahí yo..., mira ser buenas personas, respetar los derechos,*

*pagar los impuestos, respetar la legislación, nos corresponde a todos los ciudadanos y los inmigrantes son ciudadanos, no les pidamos un plus mayor que lo que nosotros tenemos. ¿O es que desconfiamos que no vayan a adaptarse a lo nuestro?”.*

Otra cuestión que no queda explicitada es saber a qué se compromete una de las partes contratantes, lo que le convierte en una medida que genera desconfianza y da lugar a interpretaciones que le relacionan como un instrumento que somete la voluntad de las personas o que tiene como única pretensión filtrar quién entra y quién no.

E.15.- *“Esto no es un verdadero contrato es un sometimiento, un contrato de adhesión y le obligo a que acepte el trato que yo le impongo y a eso le vamos a llamar un contrato, que la otra parte no puede discutir, no puede negociar los términos, eso es un contrato de adhesión, que es lo contrario a un contrato libre. Y no está muy claro qué utilidad tiene en la legislación. Y sobre todo cuales son las contrapartidas en ese contrato”.*

E.12.- *“En el momento que tu entras a un país por la frontera tienes unos derechos y unas obligaciones como cualquier otro ciudadano, en el momento que no las cumples hay maneras de regularlo. Por lo tanto esto es una especie de filtro de entrada para los inmigrantes. El objetivo principal es que actúa de filtro. Es un contrato muy sui generis y desequilibrado”.*

E. 16.- *“El Compromiso también puede ser un contrato (dependerá del contenido que tiene el compromiso). Un compromiso o un contrato implican a ambas partes, no es solo que yo me comprometo a integrarme a mantener... sino que la otra parte también tiene que ofrecer algo. El valor de ese contrato suponiendo que se impusiera también tendría que garantizar eso, que fuera un compromiso por ambas partes. Un contrato es algo entre ambas partes, ambos tienen obligaciones y derechos. Sería muy injusto si solo fuera la obligación del inmigrante de cumplir con una serie de requisitos porque tiene que ir aparejado con el compromiso del otro de ofrecer algo”.*

Aunque éste último aspecto queda contrarrestado por otras voces que consideran que con la firma se reconoce el compromiso que cada parte asume: si una parte favorece la llegada y la estancia, la otra debe corresponder con un esfuerzo mínimo de integración. Lo que le convierte en un instrumento que contempla la buena voluntad de dos partes que se reconocen, al tiempo que garantiza el entendimiento mutuo.

E.6.- *“Requisito formal en el buen y en el mal sentido de la palabra, no deja de ser algo muy estético, pero por otro lado bueno hay algo bueno de esto, hay dos partes contratantes y hay una confianza en la palabra de “los otros”, y como todas estas cosas si se gestionara desde el respeto y la confianza a la palabra dada pues puede que fuera un elemento facilitador para los procesos de integración, puede que fuera facilitador para lo que tiene que ver con procesos jurídico administrativos, pero también por parte de lo que sería la mirada del español al sujeto y por parte del trato más cotidiano de lo que significa esto”.*

E.8.- *“Entiendo que por política de ajustes de medidas tampoco se deben de pedir florituras porque no estamos para gastos superfluos... En sí las medidas me parecen bien, formación para el conocimiento. Hay que entender que la integración es asimétrica y usted tiene que hacer más esfuerzo. Que se instrumentalicen las medidas está bien pero que no sea voluntario sino que sea para todos, por saber luego como se va a usar y ¿qué pasa con los que no lo hacen?”*

El concepto produce un rechazo generalizado. Se convierte en un elemento negativo incluso en los discursos que sí estarían a favor del desarrollo de una medida que regulase los contenidos y las fórmulas de la política de integración.

E.53.- *“No estoy a favor por razones de concepto, el contrato es una figura que sirve para regular las relaciones entre las personas no para regular las relaciones del estado con el ciudadano, para eso están las leyes... los contratos son para otra cosa... Si en la Constitución no dice que sea obligado que los ciudadanos inmigrantes hablen la lengua... eso sólo se puede regular con una ley no con un contrato”.*

E.37.- *“Partiendo de la complejidad del tema que es un tema muy, muy complicado, a mi en principio hay una cuestión que no me gusta, que es que se llamen contratos, la utilización de un término jurídico donde se supone que las partes se comprometen ¡yo te doy y tú me das! Habría que ver como se denomina a una figura jurídica que va a determinar o influir en la vida de un inmigrante que viene a nuestro país. Yo te compro que te portes bien a cambio de darte un permiso. Habría que tener una reflexión en como se denomina a esa figura jurídica”.*

## 2.4. La frontera con la naturalización

EL tratamiento de esta cuestión no puede pasar por alto que hablar de test de ciudadanía para la naturalización y requisitos de integración son cuestiones diferentes. Cuando un tema de tanta transcendencia no está bien argumentado cabe la posibilidad de que su tratamiento no sea el correcto y se tienda a confundir situaciones. Por lo que hay que distinguir claramente la fórmula del contrato de integración con los test de nacionalidad para los que sí existe aceptación.

E.10.- *“Si quieres podemos hablar de lo que yo he llamado integración jurídica... las categorías pasarían por ir de un extremo a otro: de irregular a regular y luego nacional y ahí ya liberas de cargas jurídicas al inmigrante,... ahora bien para llegar ahí el código civil te pide mucho menos que el contenido del contrato... esto hay que tenerlo muy claro, porque se confunde mucho...y esto no es nacionalidad...”*

E.33.- *“Creo que un elemento muy importante es destacar que esto es totalmente distinto a lo que se llama a groso modo test de nacionalidad, sobre todo a nivel de medios de comunicación se confunde mucho. Son parámetros totalmente diferentes, la nacionalidad, la extranjería y la ciudadanía en régimen regular, una persona puede vivir legal y no querer nacionalizarse. Los test de integración son una cosa bien distinta. Uno puede ser nacional y no a nivel de cultura popular no estar integrado (por ejemplo en Valencia, porque no te gusta la paella, no te gustan las fallas...) El problema es que se estigmatiza a quien se le aplica. El test de nacionalidad hay que separarlo de la extranjería porque es bien distinto y no hay que vincularlo a la integración”*

E.15.- *“Hay una cuestión importante, habría que deslindar las exigencias de la naturalización de las otras. Para la Naturalización está bien que se exija porque estás dando algo, además significa que el venido de fuera pasa a formar parte de la nación, en la que reside la soberanía nacional y ahí podemos entender que haya unos mínimos equiparándote como sujeto activo que pasa a ser...”*

### 3. ESTABLECIENDO LÍMITES: ¿A FAVOR O EN CONTRA DEL CONTRATO DE INTEGRACIÓN?

La siguiente categoría de análisis está redactada a través de la ordenación de los elementos comunes que se han dado en los discursos entre dos argumentos claramente diferenciados; aquellas personas que han manifestado estar a favor de establecer el contrato de integración como un instrumento o mecanismo de política pública y las personas que consideran que éste no es aceptable en ninguna de sus modalidades.

#### 3.1. Argumento a favor

Los argumentos a favor parten de la base de considerar que todos los seres humanos tienen derecho a elegir su residencia en el territorio de un Estado, por ello debe respetarse la voluntad de una persona a establecerse en un país diferente al de suyo propio. Pero se entiende que dicha persona al entrar a formar parte del nuevo grupo social adquiere de éste sus derechos y deberes como ciudadano, por lo que la comunidad de acogida da por hecho que su incorporación se realiza de acuerdo a una voluntad propia, en virtud de la cual admite la existencia de una autoridad, unas normas morales y unas leyes previamente establecidas a las que se somete. Este hecho de reciprocidad mutua en la concesión y el cumplimiento de derechos y obligaciones, permite que se dé un “pacto social” entre la persona que llega y la sociedad que le acoge.

*E.4.- “El contrato de integración tiene sus orígenes en la noción de contrato social. Las personas cuando nacen lo hacen libres con una libertad absoluta, pero el hombre tiene la necesidad de vivir en sociedad; el vivir en sociedad significa un consenso para poder vivir juntos, lo que implica ceder parte de esa libertad absoluta a un ente superior al que se le dota de ciertos poderes y es ese poder quien tendrá la obligación de organizar y garantizar esos mínimos. Es el poder político quien asume ese poder, y eso es fácilmente trasladable al contrato de integración. Las personas que llegan lo hacen a una sociedad organizada y lo que deben hacer es adherirse a ese contrato social que ya está establecido”.*

Partiendo de ésta premisa la convivencia social evoca la correspondencia de una satisfacción mutua. Así en el momento en el que una persona entra a formar parte de una comunidad es identificada por la misma como un integrante más, pero ese acto de reconocimiento presupone por parte de la persona acogida el compromiso de caminar en la misma dirección que su nueva sociedad, contribuyendo a mantener el orden social.

E.45.- *“Es esencial ver que la persona que no es nacional, se constituye en sujeto de derechos en el país al que llegan, porque uno cuando va a un país que no es el suyo y no lo conoce va como pisando huevos porque no conoce el sistema. Te sientes como que estás violando alguna norma, pero ¿cómo se crea un marco regulatorio?, ¿cómo ellos se van empoderando de su condición ya no de inmigrante, ¿cómo se van nativizando?, los contratos de integración sólo sirven si construyen un piso, una base, para que esa persona adquiera una certeza...cada forma de expresión debe tener un encuadre donde poder expresarse... entonces que ocurre en este caso, en la práctica, si tú no generas ese marco, lo que se produce es la dispersión absoluta, no hay referencia...Entonces es necesario que haya un piso mínimo y si tu no cumples, pues habrá que actuar, pero sí es necesario, porque debe haber un mínimo y en la práctica las instituciones son imprescindibles porque si no, ¡no hay orden!”*

Ahora bien, si lo implícito que otorga derechos a cambio de abandonar ciertas libertades individuales no es respetado, se requiere que la autoridad política actúe para hacerlo explícito y pueda así garantizar el orden y la cohesión social. La voluntad de un gobierno no es hacer visible lo innecesario, pero la reciente historia de la construcción de una Europa multicultural, nos ha dejado signos evidentes de la necesidad de establecer mecanismos que garanticen el cumplimiento del pacto social establecido.

E.23.- *“Toda la discusión parte del presupuesto de que existe un déficit de integración, de que por la evolución natural de las cosas no se está garantizado que personas que vienen de otras realidades acaben asumiendo la lengua formal del país que les acoge y asumiendo los valores en los que la comunidad está organizada, y eso exige de unas políticas que acompañen a las personas en este recorrido. Éste supuesto parte también de dos ideas previas: una que para convivir en una sociedad la gente necesita compartir unos valores mínimos y el conocimiento de la lengua en la que se articula la acción comunitaria y dos, que en otros países con más experiencia migratoria han tenido problemas para que esto se produzca”*

Desde el momento que una persona decide instalarse en una sociedad y quiere arraigarse en ella con su familia, se abre un abanico de posibilidades de integración que van desde una visión puramente asimilacionista que sería totalmente rechazable desde la óptica de los derechos humanos, hasta la visión más multicultural que aunque sí sería aceptable desde el marco de los derechos humanos, es operativamente compleja de manejar. El multiculturalismo ha dejado muestras de que lo que he generado han sido sociedades segmentada, por lo tanto de lo que se trata es de “garantizar la cohesión social” y eso implica posicionarse ante las cuestiones de ¿cómo la garantizamos? y ¿cómo hacemos efectivo el principio de reciprocidad? en las sociedades multiculturales que se han ido construyendo en las últimas décadas.

E. 39.- *“Para mí es fundamental cuando tú vas a otro país y siendo que no tiene nada que ver con nuestra sociedad, es fundamental. La mayoría de nosotros venimos a buscar trabajo y es necesario conocer la lengua y las normas”.*

E. 33.- *“La lengua es un instrumento obvio de cohesión, esto es algo que yo definiendo, no es una cuestión de extranjería, sino de cohesión de un país”.*

En el enclave de cómo fomentar la cohesión social en las sociedades modernas “la ciudadanía” surge como el cimiento, como la base común compartida para todas las personas que viven y conviven en sociedad, y como tal se precisa fomentar esa base colectiva compartida en valores. Así pues la persona que viene de fuera tiene que hacer el esfuerzo por conocer algo básico como son el idioma y los valores de esa sociedad democrática que le acoge, ya que en caso de no hacerlo contribuye a desarmonizar, a desorganizar esa estructura social que está permitiendo una convivencia compartida. Y de ésta forma es entendido el contrato de integración, como un instrumento o medida de política pública que se establece con fin de promover y garantizar que la persona que viene de fuera se sienta dentro de un marco de acción que debe conocer y respetar, ya que ella es ahora parte activa de ese proceso y por lo tanto debe implicarse en el mantenimiento de la estructura social. El contrato de integración es desde ésta visión una herramienta para esa ciudadanía activa que reconoce que no se puede vivir en un país del que se desconocen sus fundamentos constitucionales y que son la garantía de una convivencia cívica.

E.4.- *“El contrato de acogida e integración de la experiencia europea no puede estar desconectado de la ciudadanía, es un concepto nuevo que vincula inmigración y ciudadanía. Los problemas cruciales que surgen a partir de los años 90 cuando se dan cuenta que no hay indicadores de integración en el dominio del idioma, segregación, falta de empleo... Dijeron ¡vamos a elevar este problema a nivel de política pero sin implicarnos demasiado y lo dejamos en manos de la sociedad civil! Había como un partenariado entre la esfera política y la esfera social. La esfera política financiaba al tercer sector que era quien se ocupa de integrar... pero conforme avanza se dan cuenta que los problemas no se solucionan sino que son más difíciles. Entonces el Estado dice ya no voy a dejarlo solo en manos del tercer sector, sino que yo voy a dar los medios y voy a fijar como debe hacerse... A partir de ahí la política asume la inmigración como un problema de ciudadanía y no de integración. Al asumirlo lo que hacen es poner recursos, prioridades, etc. No solo la estructura sino también el rumbo de cómo hay que integrar a la gente. Ahí los problemas no eran a nivel cultural... No es un problema de lo cultural, es un problema de la ciudadanía, hay que educar a los inmigrantes en la ciudadanía, porque un ciudadano se presupone que está integrado. No es una cuestión previa, se combina la cosa, no es algo previo a la ciudadanía sino que para que uno se sienta ciudadano, ejercer como ciudadano, debe estar integrado, porque el Estado ahora tiene que hacer todo para integrarle como una condición para un ejercicio mejor, completo de la ciudadanía, yo situo el contrato ahí. Si vemos como surgen los contratos cómo evolucionan en Europa, es justamente ahí en pasar de inmigrante a ciudadano. Entonces el contrato está ahí en esa opción política”.*

El discurso se centra en reconocer cuáles deben ser los elementos básicos que debe contener el contrato de integración para que su aplicación no caiga en una construcción de política asimilacionista; aquí el conocimiento de la lengua y la cultura de la sociedad de acogida, aparecen como vehículos fundamentales de integración, sin los cuales una persona no puede comunicarse, no puede comprender y por lo tanto no puede participar de esa sociedad, seguidos del conocimiento de la estructura política y normativa; en ésta línea, se entiende que los derechos humanos y la constitución de un país están por encima que cualquier otra cultura que niegue esos derechos humanos y políticos al ser de carácter democrático y universal.

Si las personas que llegan a un país están dispuestas a aceptar ese marco mínimo de exigencia establecido en la sociedad de acogida, ésta debe aplicar mecanismos de reciprocidad básicos para esas personas; por lo que los dispositivos que se establezcan deben estar enmarcados en los principios constitucionales y en los derechos humanos, y son los referidos básicamente a la igualdad en el acceso al mercado de trabajo, a la sanidad, la educación, las prestaciones básicas del estado de bienestar, etc. El discurso remarca la afirmación de que las personas para poder ser tratadas en condiciones de igualdad, deben actuar y convivir en condiciones de igualdad, y ésta igualdad pasa por el conocimiento y la aceptación del marco básico de referencia de un país.

E.13.- *“Aquí hay que empezar por el plano político e institucional, qué estrategias deciden los gobiernos a la hora de definir los modelos de integración. Es decir ¿qué modelo vamos a seguir?, uno instrumental (venga - márchese), un modelo multicultural de aceptación pasiva con resultado de segmentación de los colectivos, o una política flexible adaptada a cada territorio de integración flexible, que pasa por el respeto a las formas culturales de las personas que vienen pero con la exigencia correspondiente de que tienen que aceptar varios elementos básicos que son: uno, instrumentalmente la lengua y la cultura, como vehículo de integración y dos, deben aceptar la estructura política del país al cual viene, lo que quiere decir que si la constitución reconoce que hombre y mujeres son iguales, no podemos permitir aquellas culturas que discriminen a las mujeres o las maltraten. Es decir que los derechos humanos y constitucionales están por encima de cualquier cultura que niegue esos derechos humanos y políticos de carácter democrático que entiendo son universales, es un bien Kantiano y por lo tanto un país en un contrato de integración no puede aceptar de modo alguno aquellas culturas que discriminan por ninguna razón. Por lo tanto los contratos de integración deben discriminar de manera general la intolerancia. Les podemos llamar exigencias político éticas; es decir principio de igualdad y no discriminación.*

*Estos dos aspectos desde el punto de las exigencias, por parte de la sociedad receptora y sobre éstos dos principios aplicar los mecanismos de la reciprocidad que nosotros debemos dar a los que vienen. Que es igualdad en el acceso al mercado de trabajo, igualdad de acceso a los servicios y prestaciones del estado de bienestar, no discriminación en la escuela, (fundamentalmente). Así veo yo el contrato de integración en términos de reciprocidad”.*

Hablar de la integración de personas inmigrantes implica estar dispuestos a garantizar dicha integración y para ello se debe considerar el contrato de integración como un instrumento necesario. En un sentido más amplio como un elemento reforzador de los canales de integración y entendido desde la base del compromiso con la sociedad de acogida, con un profundo sentimiento de reciprocidad y no como un mecanismo de control político o social. El contrato no debe quedar en una doctrina política con sus mecanismos de gestión, sino que para hacerlo valer, para que sea entendido y respetado, es necesario reflejar el compromiso a través de un documento que se firma entre dos partes: la persona inmigrante que conoce sus derechos pero también que se compromete a asumir sus obligaciones como nuevo ciudadano de su actual sociedad, y el Estado que (1) delegará en el representante legal que considere (administración central, autonómica o local) y (2) establecerá los procedimientos necesarios para garantizar homogeneidad en su aplicación y seguimiento en todo el territorio nacional. La firma de un contrato de integración es un elemento fundamental y el hecho de constatarlo mediante una rúbrica permite introducir en esta cuestión un formalismo simbólico que le otorga al compromiso adquirido la importancia y el valor que tiene que la persona asuma su responsabilidad para contribuir en el mantenimiento del pacto de cohesión social; en muchos aspectos es tan importante la simbología como el contenido.

E. 35.- *“El mecanismo del contrato de integración es solo una parte del edificio y que no tenemos clara, lo mejor hubiera sido una ley básica acordada y luego unas leyes de desarrollo. Y no la política del acuerdo para una cuestión tan delicada. Donde la antropología debería hablar más y el derecho decir menos de lo que dice. Gestionar esta cuestión porque nos cuesta convivir con el que es diferente, y dentro de ese edificio tan grande es donde está el contrato de integración del cual estoy a favor. Y lo más importante cuanto más claro esté mejor y cuanto más se sepa lo que debe hacer cada uno mejor. Creo que no nos hemos ocupado porque somos jóvenes y porque no hemos tenido conflictos serios pero en este contexto adverso a lo mejor puede haber un inicio de tensiones”.*

E. 39.- *“Sí es necesario con una firma de un contrato como una obligación porque sino la gente está en su círculo y no sale de él y no se relaciona y tiene el problema del idioma y de relacionarse y eso le dificulta para encontrar trabajo”.*

### 3.2. Argumento opuesto

Los argumentos contrarios centran el contrato como un mecanismo o instrumento político de control que va unido a “condicionalidades” entre ellas destacan: la de ciudadanía y pertenencia a un territorio, el mérito al esfuerzo, y el reconocimiento de derechos. La fundamentación parte de considerar que en la construcción de ser una persona inmigrante aparece de manera muy marcada la posición de los Estados al fijar que una persona es inmigrante porque lo dice un documento que le identifica como tal, siendo este el elemento que establece la diferencia, ya que las sociedades históricamente se han construido por mecanismos informales de encuentros y desencuentros entre las personas que vienen y van, las que están y las que se quedan.

Son en consecuencia las personas las que desde la organización interna de una sociedad con sus elementos de convivencia hacen que las sociedades se construyan y se organicen, compartiendo factores comunes y no comunes, por lo que el hecho de establecer quién está fuera o dentro de una sociedad, es una definición de los Estados modernos cuando construyen sus fronteras y determinan los requisitos para estar dentro. No se puede permitir que se hable de ciudadanía refiriendo esta al mero hecho de establecer un lugar de residencia, una territorialidad. Establecer un contrato de integración es crear una ciudadanía condicionada, lo que es en sí una negación propia de la misma que pasa de ser reconocida a ser concedida en base a un poder constituyente que establece unos baremos y unos límites.

*E.25.- “El poder del Estado cuando interviene es cuando dice: ¡Yo concedo el crédito de ciudadanía a unos y se lo niego a otros! ¿En razón de qué? en razón de que el Estado moderno nace así, creando fronteras y marcando quien está dentro y quien está fuera. Pero eso hay que tenerlo muy claro uno solo es emigrante si se cree la definición del Estado, si no se lo cree no es inmigrante... Desde esta artificialidad que es, que ciertas sociedades se han creado desde el poder central del Estado que da identidad, de tú eres español, tú francés... que consiste en que las personas se definan desde el poder del carné de identidad, pero eso tiene dos siglos de vida entonces la pregunta es ¿hacia dónde vamos? porque si en dos siglos nos hemos definido así ¿pues dejamos de definirnos así! y ese es el gran debate hoy si caminamos o no hacia un reconocimiento de ciudadanía*

*que no sea territorial, ni sea residencial, ni sea soberanista, es decir la ciudadanía mundial. Entonces de ahí venimos, de una construcción de la sociedad moderna en base a fronteras, en base al carné de identidad ¡es que es tan ridículo! decir que todo el sufrimiento se debe a que llevamos un carné de identidad. Estamos en esa encrucijada en la que hemos identificado ciudadanía, territorio, nación y vamos a la des-identificación y de hecho se está des-identificando”.*

Pero aun suponiendo que se aceptaran unos límites mínimos para el reconocimiento de esa ciudadanía condicionada a un territorio, el contrato como instrumento por sí mismo no sería aceptable ya que lleva implícitas al menos dos condiciones más: una es el mérito al esfuerzo que realizan las personas por conocer, por comprender y entender el sistema establecido en una sociedad como requisito para acceder a la comunidad, cuando por el contrario el logro de una política de integración debería ser garantizar una convivencia pacífica que facilite y permita el conocimiento, que ha sido considerado el mecanismo más adecuado de entendimiento mutuo e integración bidireccional. La ciudadanía por sí misma participa de la construcción de sociedades interculturales que vistas desde fuera pueden parecer multiculturales, pero que analizadas en profundidad son interculturales, porque la convivencia entre las personas se está dando aunque no de manera consciente.

*E.16.- “Siempre se han proporcionado los programas de acogida pero eso no es lo mismo que tú demuestres que sí has aprendido y que te has esforzado en aprender el idioma y conocer la normativa básica y la de ciudadanía. Una cosa es que hay dispositivos para ello y otra que se pida que demuestres que has hecho un cierto esfuerzo por conocer. Antes no se pedía que demostraras que habías hecho el esfuerzo de aprenderlo. Siempre todo dentro de una cosa medida y lógica, que demuestres que tienes un interés por conocer y que lo has hecho. Pero no le podríamos llamar contrato esto sólo vincula al inmigrante, no le garantiza otras cuestiones como la residencia”.*

*E.33.- “La integración tiene muchos niveles, un nivel económico, político, jurídico, económico, social, etc. Entonces si cuando hablamos del contrato de integración hablamos de poner unas obligaciones añadidas a las personas que quieren obtener una autorización de residencia y trabajo o que quieren renovar, me parece que ese añadido jurídico juega en su contra y me parece una situación de desequilibrio y desigualdad que no puede ser amparada por el derecho”.*

La tercera condicionalidad es el no reconocimiento de unos derechos en igualdad de condiciones para todas las personas; considerando que se pudiera implantar el contrato como condicionalidad para la identificación territorial y que lleve implícitos el aprendizaje de unos conocimientos básicos de la sociedad de acogida, por sí mismo no es una garantía de reconocimiento de derechos en igualdad de condiciones, en la medida que no reconoce derechos de ciudadanía y participación política.

*E.42.- “La clave de la noción de integración es la ¡igualdad!, la igualdad en los derechos y deberes, y por lo tanto también en la disposición de cumplir los deberes, en el sentido más amplio, empezando porque son primero exigibles, porque son legales, y luego también en los derechos. Por lo tanto toda política de integración tendría que poner insistencia en los medios para conseguir la igualdad, tanto en el ámbito de los derechos como en el ámbito de los deberes, por lo tanto garantizando (deberes) e estimulando (derechos), que eso tiene una parte cognitiva evidentemente pero lo tiene para todos los ciudadanos, por lo tanto lo que no tiene mucho sentido yo creo, es que justo en el mismo momento en que se estimulan instrumentos cognitivos para el conocimiento de derechos y deberes para los ciudadanos (educación para la ciudadanía) le exijamos unilateralmente ese esfuerzo cognitivo y de conducta a los inmigrantes”.*

Los argumentos nos sitúan ante un mecanismo de desunión que solo sirve para crear barreras, marcar las diferencias y acentuar las desigualdades sociales. Es considerado una producción legislativa a través de la cual se ha querido atender unas demandas sociales muy astilladas, producidas en las sociedades de acogida que sólo responden a miedos mal fundamentados hacia lo desconocido que nacen acompañados de una crisis en los sistemas económico, social y ético, por lo que el contrato se origina asociado a una crisis de valores y de reconocimiento de los derechos humanos significativa.

Pero la figura del contrato de integración también encuentra rechazos en sus aspectos aplicados. Se considera que querer asimilar el contrato de integración al contrato social carece de sentido, porque en su origen no es entendido como un dispositivo de intervención social. Cuando se habla de integración de personas inmigrantes el enfoque no está puesto en considerar situaciones de exclusión o marginación, ni en la necesidad de reconstruir historias de vida que se han visto totalmente desprovistas

de los mecanismos necesarios, por lo que el contrato de integración en sí mismo, no garantiza, no asegura, no establece ningún medio por el cual las personas vayan a poder reconstruir sus vidas, por el contrario lo que hace es pervertir la idea de contrato en sí misma al no llevar implícita una línea de solidaridad, de alianza.

E.5.- *“... el contrato en sí y aludiendo a lo que es la idea de contrato va en una dirección bastante distinta, porque la idea de contrato social en la filosofía política va en una línea de solidaridad, de alianza, de reciprocidad y esto va en otra dirección y por lo tanto sí que pervierte un poco la idea del contrato social y haberlo usado... porque un contrato es algo recíproco, que conlleva medidas de apoyo y medidas de efectividad por la otra parte, se le exige a la persona pero no se le da en proporción a lo que necesita. ¿Por qué? porque una persona que está en exclusión extrema no solamente tiene un proyecto migratorio sino también un proyecto vital roto, por lo tanto para poder reconstruir su proyecto migratorio necesita reconstruir su proyecto vital, no es solamente un tema de toma y daca, de cumplimiento de ciertas normas, sino que es la propia vida la que está en juego y el contrato la verdad es que creemos que es un marco inadecuado para poder enfocar la situación de las personas”.*

El hecho en sí de hacer necesario un contrato de integración creado como un mecanismo de control transmite implícitamente un mensaje de desconfianza instrumentalizando la imagen de las personas inmigrantes, que deriva en un fortalecimiento del miedo hacia lo desconocido y lo diferente, atenuando la diversidad y reduciendo los espacios de interacción; un verdadero contrato de integración debería hacer explícitos mecanismos de aproximación y convivencia, debería girar entono a la intención de conocer al otro, de comprender la diferencia, reduciendo los estereotipos y atenuando el racismo.

Para que haya integración es necesario que todas las partes participen y en el contrato de integración sólo intervienen la persona inmigrante que se compromete con el Estado y viceversa pero no la sociedad civil, no las personas que en su día a día viven de cerca la diversidad. Se considera que el contrato de integración no facilita la reflexividad de las personas, ni de los grupos, ni camina hacia una posible reconciliación entre las diferencias, sino que se limita a la exigencia del aprendizaje de una serie de contenidos dados que alimentan una serie de tópicos y conducen a la desintegración de las personas y a la desconexión social.

Y partiendo de éstas dos premisas: (1) el déficit de participación de la sociedad de acogida y (2) la determinación de los contenidos que se transmiten, se da uno de los planteamientos más controvertido formulado con interrogantes a los que no se ha dado una respuesta convincente, que deja en evidencia la falta de diálogo y de reflexión en torno al contrato como instrumento de política pública: ¿Cómo integrar en una sociedad donde la desinstitucionalización la pluralidad y el relativismo son progresivos? ¿Cuáles son los valores de nuestra sociedad? ¿Cuál es nuestro capital simbólico? ¿Bajo qué prisma cultural y social nos definimos?

E.5.- *“El contrato no es un contrato de la administración con los inmigrantes, sino un contrato con el resto de la sociedad. No es un instrumento de intervención social, sino un instrumento de control social. Y lo que dice ese contrato es que vamos a controlar a los inmigrantes. Nunca jamás se ha pensado el contrato como una medida para ayudar a los inmigrantes, sino como una medida para contener las posibles líneas de xenofobia de los ciudadanos nativos o que acogen, de modo que se pueda realizar un cierto pacto de convivencia basado en el control”.*

E.2.- *“Por lo tanto para mí el contrato de integración forma parte de aquellas políticas que pretende separar al inmigrante del autónomo, ponerle en sospecha, obligarle a ponerse en un plano asimilacionista a tener muchos deberes y pocos derechos. Para la población autóctona genial porque le da la sensación de que el gobierno tiene la mano dura y el control. Para la administración genial porque se creen que tienen la espada de Damocles que puede utilizar cuando y como quiera, y a quien no sirve es a los inmigrantes que se tiene que comprometer con algo que no tiene ningún efecto y a la sociedad civil que ve como se nos escapa una oportunidad de crecimiento”.*

## 4. LA INFLUENCIA DEL CONTRATO DE INTEGRACIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN DEL IDEARIO DE LA INMIGRACIÓN

### 4.1. Los riesgos del discurso

Analizamos la influencia que puede tener el Contrato de integración en la construcción del ideario de la inmigración y para ello partimos de la consideración de que no existe un referente único ni unívoco de los discursos que aluden a “lo extranjero” sino un complejo plural, inestable y descentrado de significados que remiten a la posición social de los sujetos, a la historia del estado-nación y a las luchas políticas y partidarias del momento en el que se analizan los hechos sociales. La formación de la opinión pública en torno a los extranjeros se nutre de ingredientes como por ejemplo: la experiencia directa de una relación personal con inmigrantes; las imágenes que se transmiten de ellos a través de los medios de comunicación; o los mensajes de los partidos políticos en torno a sus propuestas electorales. Lo cierto es que en muchas ocasiones las personas establecen juicios de opinión sobre algo que desconocen con certeza, mediante ideas preconcebidas, que en su consolidación como hecho, generan prejuicios ante lo desconocido o lo extraño.

Es necesario tomar en consideración el hecho de que el contrato de integración, como medida de política pública, no se ha explicado bien, no se ha argumentado, ni razonado lo suficiente y esto ha dado lugar a que su posible implementación genere fracturas, posturas enfrentadas y un amplio debate sobre su justificación. En sí lo más destacable sería que una medida de tan gran calado para la construcción de una ciudadanía cohesionada se concibiera como un instrumento positivo que se establece en beneficio mutuo y no ser vista como un retroceso; incluso algunas posturas reclaman a la comunidad inmigrante que se posicionen ante el discurso.

E.19.- *“Hay un temor de la xenofobia en Europa eso no lo pueden negar, temor a que no esté quien no puede producir, de ahí que todo el que no tenga trabajo sobra. Eso ha alimentado un racismo institucional muy fuerte. Porque si todos estamos aquí todos vamos a aportar para salir de esto. Con un mensaje tan negativo como este todo el trabajo que se ha hecho años anteriores por la integración se pierde”.*

E.21.- *“Y una forma diferente de articular el discurso debe nacer de la población inmigrante no solo de nosotros, porque ellos saben que cuando les han buscado ha sido para reclamarles el voto. Creo que en el discurso no hay unos y otros y que falta unión frente al discurso”.*

E. 26.- *“¿Cuál es el problema? Es que hemos estado jugando con el fantasma del prejuicio, del rechazo, del racismo y la xenofobia en España y en la Unión europea, que deberían estar proscritas de Europa por nuestra historia, no podríamos permitirnos acercarnos a esas situaciones ¡es muy fácil generar prejuicios y extenderlos! pero luego es muy difícil contrarrestarlos y desmontarlos”.*

La pregunta que cabe plantear es ¿por qué está visto así? algunas interpretaciones parten de considerar que el mensaje que se lanza con la figura del contrato de integración tiene un trasfondo muy distinto a la realidad y que con ellos se está dando una imagen contraria de lo que es la inmigración. Si el contenido del contrato es algo que en la práctica profesional ya se hace, la Constitución ya marca los límites y el derecho aplica las normas, con esta instrumentalización lo que se da es la imagen de que las personas inmigrantes no son respetuosas, que si no firman no se van a comprometer y eso deja en el ideario de la construcción de la inmigración una percepción poco favorable para la convivencia y la paz social.

E.9.- *“No es un elemento útil, porque lanza un mensaje negativo hacia ellos que no favorece la integración, porque les hace responsables de los fallos del sistema y eso limita o frena las posibilidades de convivencia con la sociedad de acogida”.*

E.18.- *“Los mecanismos que se usan (contratos, informes, etc.) tienen más calado en cuanto al mensaje que se envía que su utilidad en sí mismos, es decir cuando obligas a firmar con un contrato el compromiso de respetar la ley (que es algo obvio), ¡claro que respeta la ley! el mensaje que estas mandando es si tu no firmas es como que no vas a respetar la ley. Además es algo inútil que lo único que hace es incrementar la burocracia y la pérdida de tiempo en los equipos de Trabajadores sociales que tienen que realizarlos aparte del coste económico que supone. Creemos que lo que hay detrás es un mensaje a la ciudadanía de que se controla, porque si firman si se va a cumplir y eso es una imagen equivocada que se manda a la población”.*

E.33.- *El derecho es un instrumento de paz social pero no el único, ni el mejor. Mejor si no tenemos que llegar a un juez para evitar la resolución de un caso, mejor con la mediación, pero si no está el derecho y se aplica. ¿Cuál sería el mínimo? Ya lo tenemos la Constitución y los valores constitucionales, el estatuto de autonomía al completo debe estar en órbita con la Constitución, sino es inconstitucional. Es muy de mínimos vale, pero es suficiente. El objetivo último el bien primario es la paz social. Puedes utilizar el derecho para la guerra, los Estados totalitarios lo han hecho. ¿Qué es integración? el respeto a los valores constitucionales. No hace falta más para la vida pública, en la privada usted haga lo que quiera si vulnera la Constitución será sancionado.*

E.31.- *“Estamos creando un ideario negativo para las personas inmigrantes. Tanto en el ideario de la sociedad como en los propios inmigrantes que se sienten no queridos. Igual la obligación que estamos teniendo los españoles de salir al exterior a buscar trabajo hace que cambiemos el pensamiento hacia los inmigrantes aquí. Quizás por ahí encontremos un elemento positivo”.*

E.12.- *“Es una especie de estigmatización del inmigrante que deja latente que si está aquí nosotros queremos que pase unos filtros. Es la sensación que se trasmite”.*

Uno de los aspectos que genera mayor controversia es cuando no se quiere reconocer la propia diversidad de España o cuando se ve en la inmigración la causa de los conflictos sociales. Existe una falta de conciencia social de la que depende que el contacto con comunidades diversas se vea como un problema o como una oportunidad.

E.22.- *“Realmente no hay una conciencia social de que somos una sociedad mestiza. Tenemos unos valores y queremos cimentar sobre estos”.*

E.23.- *“Pero el foco central son los problemas objetivos que existen en torno a la no integración de una parte de la población inmigrante y el rechazo de una parte de la población de acogida, fruto de esta no integración, en un contexto en el que se notan otros problemas como son el impacto de la globalización y la reacción de una parte de la opinión pública, que han tenido evidentemente repercusiones en el términos electorales, pero ese un proceso que no es de esta crisis, es mucho anterior”.*

Aunque han sido pocas las voces que lo han referido hay que reseñar que una de las razones por las que se cree que se lanza esta medida es la que le vincula con los atentados perpetrados por el islamismo más radical en Europa, argumento que estigmatiza más a un determinado grupo al que se le considera responsable de la medida en perjuicio del resto de personas inmigrantes, que en consecuencia se ven afectados por los hechos de unos pocos.

E.22.- *“Hay en toda Europa una Islamofobia muy latente. Desde los atentados de 2001. Todo éste debate de cierre de fronteras viene como fruto de los atentados islámicos sobre todo en Londres, porque son londinenses y no te habías preocupado por ellos nunca. Y la segunda generación en Francia, es que Francia lo que debería analizar es que lleva 50 años recibiendo gente y no han sabido gestionar esa inmigración”.*

E.10.- *“Por el tema del integrismo religioso ahí yo creo que la forma jurídica es por interés nacional y orden público. La libertad religiosa que dicen los entendidos que es la libertad primera porque es la que te da el sentido de la vida, que además tiene su dimensión pública tanto en la declaración de los derechos humanos como en la constitución tiene unos límites, es que no afecte al orden público y sobre todo que respete la libertad de los demás. Entonces a los más integristas los puedes filtrar por esta vía, lo que pasa es que es muy difícil”.*

La construcción del ideario se ve gravemente dañada cuando el instrumento se utiliza como una medida claramente electoralista y populista, a través de la cual se establece una posición de poder y control frente al otro que deja notoriamente a la comunidad inmigrante en situación de desventaja y bajo sospecha. Obviamente todo discurso político articulado elabora una utopía en la que se reflejan los objetivos y en base a ellos producen su discurso; el alegato sectorial que algunos partidos políticos han lanzado en Europa se fundamenta básicamente en dos argumentos; el primero se centra en el hecho de que los inmigrantes no pueden eludir el cumplimiento y el respeto a las leyes y los valores democráticos del país que les acoge y de Europa, y en base a ello se les debe exigir que se comprometan; y el segundo vincula la población inmigrante a las derramas de la crisis económica y el ajuste de presupuestos. En ambos

mensajes se estigmatiza generando una doctrina que revierte negativamente en el acceso a la ciudadanía en igualdad de condiciones y debilitando la cohesión social.

E.17.- *“Frente a los discursos xenófobos los políticos dicen: ‘no, no, nosotros aquí les hacemos ciudadanos’, es un refuerzo de la retórica y de los discursos de legitimación de las políticas. Están aquí pero nosotros les estamos exigiendo, eso en unas elecciones funciona muy bien pero creo que al año queda en el abandono. Son políticas dirigidas a quien no vota que tienen que convencer, vender al que vota”.*

E.1.- *“Creo que aquí hay otro factor que es la crisis económica, que tiene el perverso de buscar culpables y de mandar mensajes contundentes con una determinada población. Y a mi juicio es un error a largo plazo, a corto plazo puede tener sus réditos en términos electorales, pero a largo plazo, criminaliza a un sector, le precarizas y le excluyes, no trabajas que tenga ese sentido de pertenencia. Luego ¿cómo vas a reclamarle que se comporte como un ciudadano si no has trabajado que pueda desarrollar un sentimiento de pertenencia? Entonces yo creo que tiene efectos perversos, los mensajes del contrato de integración, como los mensajes que se han producido consecuencia de la crisis y de las contiendas electorales”.*

E.56.- *“Si tu sabes que a nivel popular el comentario es ‘fíjate con lo que estamos pasando esta gente colapsan el servicio sanitario, saturan las becas de comedor en las escuela, y no tiene porque ser así porque estos acaban de llegar y nosotros llevamos muchos años’... Esto es un caldo de cultivo que existe, que va dando vueltas y tienes dos tipos de posibilidades ante esto: uno, que es hacer una política y dar datos que demuestren que no es cierto que haya una sobreutilización de estos servicios, que hay un tema de renta básicos, que ellos están aportando tanto como los españoles para mantener estos servicios etc.etc., y puedes hacer una política informativa que luche contra estos rumores tal como se están planteando; o puedes ponerte a caballo de esos rumores, utilizar políticamente con menciones más o menos veladas, dando pábulo a estos rumores y por lo tanto estableciendo un mecanismo como puede ser el contrato de integración, que tú utilices políticamente. Entonces yo creo que esto está clarísimo”.*

## 4.2. Atendiendo el mensaje de las personas de origen inmigrante

La aportación que han realizado las personas inmigrantes en este capítulo ha sido tratada en igualdad de condiciones que el resto de los actores, sus reflexiones y consideraciones quedan recogidas a lo largo de estas páginas sin diferenciación alguna, su contribución no era solo por ser inmigrante, pues algunas de ellas ya están nacionalizadas españolas, sino por su papel como actor social en el ámbito de la inmigración. Cabe decir que en sus discursos hay defensores, detractores y quienes están en esa posición intermedia entre el no a la figura jurídica y el sí al contenido.

En este apartado no se clasificarán ni evaluarán sus opiniones bajo ninguna categoría específica, no es esa la intención, sino la voluntad de recuperar algunos mensajes que resultan significativos al ser una aportación que realiza una persona que en su día fue inmigrante, que vivió un proceso y supo transformarlo. Representan por sí mismos una reflexión desde la mirada del otro, un “cómo fue y cómo es”, que permiten por unos minutos hacer un ejercicio de empatía y que este trabajo no podía obviar sin más.

En ocasiones los procesos migratorios no son promovidos por una voluntad sino por una necesidad que va más allá de lo económico. Las trayectorias de vida en la inmigración se alargan y las personas reconstruyen sus vidas en un nuevo contexto social y cultural, pero la sociedad sigue viendo en ellas la diferencia cultural antes que a la persona, y eso dificulta que se pueda avanzar...

E. 46.- *“Yo llevo más de diez años, mi hija ha nacido aquí y no se siente integrada, tratar a uno siempre como inmigrante es restarle importancia y eso tiene su consecuencia, hay que tratarnos como ciudadanos y no por el origen”.*

... las personas aprenden a moverse con sutileza entre el recuerdo de su origen y la adaptación a lo nuevo, pero hay veces que el esfuerzo que realizan no va acompañado de la compensación que esperan, entonces si la posible obligación que se pueda aplicar no es capaz de garantizar algo más de lo que por sí misma la convivencia otorga, no tiene sentido...

E.49.- *“Yo he vivido toda mi vida con una carga cultural muy fuerte por ser mi padre un desterrado Palestino...cuando llegué viví un choque cultural muy fuerte...hice un esfuerzo muy grande por compartir y comprender visiones...tolerar, convivir con otras opiniones...esto para mí ya ha pasado...son treinta años...pero si hubiera mecanismos para desarrollarlas mejor. El contrato que me obliga es una protección hacia el que entra y eso es contraproducente porque si tu no me conoces como puedes decirme...tus ideas...quizás alguien como tú...o gente con experiencia...expertos.... Al final hasta en mi vivencia personal veo que todo el mundo acaba conviviendo bien, incluso desde el rechazo o desde la tolerancia se ha vivido bien”.*

...la participación permite compartir, hacer sentir, reconocer, valorar... querer conocer y saber de la otra persona, ayudarle a afrontar su nueva situación... son sin duda aspectos fundamentales, los contratos de integración solo sirven para que la persona conozca y sepa cómo y por dónde debe caminar...

E.45.- *“Hay algo muy profundo que la institucionalidad no va a lograr resolver nunca, porque la persona que ha tenido que abandonar su espacio propio tiene una pérdida que le va acompañar siempre, una nostalgia o una cosa así, y entonces si nosotros a eso le agregamos una institucionalidad a esa carga que ya la gente tiene pues entonces lo castigas, le dificultas o le haces sentirse menos humano, pues ahí es donde está el problema fundamental. Entonces yo lo que creo los contratos de integración solo sirven si construyen un piso, una base, para que esa persona adquiera una certeza. Hay aquí una condición que una vez has alcanzado tu ya tienes plenitud de derecho, entonces yo lo veo un instrumento fundamental.*

... pero si el contrato se queda solo en unos contenidos, en un trámite, poco contribuye a mejorar la situación. Para cambiar hay que dar un paso más, avanzar en el reconocimiento, en el capital humano que aporta la inmigración, no debería doler ver en la otra persona aquello que a uno le falta y no pudo o no quiso tener...

E.-54.- *“Para adaptarnos a una sociedad no necesitamos hacer una certificación...No se ha valorado el talento humano del que emigra y esa situación es reflejo del desconocimiento hacia la inmigración, lo que hace es generar comportamientos homófobos y de rechazo”.*

E.-47.- *“Se quedan cortos, no sólo deben enfocarse en la población inmigrante... la sociedad tiene que conocer la realidad de las personas inmigrantes, eso evitaría el rechazo y permitiría la riqueza cultural.”*

...porque desde el momento en que se ignora aquello que para la persona inmigrante es de un gran valor, esos elementos propios que habían conformando su ideario moral y cultural, los cimientos de sus valores y su forma de construir su identidad, desde ese momento tan insignificante que desde la miopía propia no quiso ver en la otra persona lo que era, y por el impulso se confundió el hablar desde el conocimiento con el opinar sin más, en ese momento aun sin quererlo... le invitamos a poder estar fuera...

E.39.- *“Es necesario el respeto hacia las diferentes religiones y es muy necesario transmitir información correcta por parte de los medios de comunicación”.*

E.48.- *“Yo me quiero imaginar a un inmigrante que llega a España y en su país de origen sus padres no hacen una u otra cosa no por ser ilegal, sino por cuestiones de morales y religiosas... la legalidad en ciertos países es relativa porque el Estado nunca le ha cubierto sus necesidades, por lo tanto el Estado no existe para ellos sólo existe la moralidad y la religión. Llega a España y su religión está mal vista y su moralidad les trae sin cuidado, esa persona no va a estar integrado nunca en la vida, porque se le niega lo más apreciado que tiene, lo más valioso... unos valores que le son constantemente denegados. Con lo que llega un día que le encuentra un jeque un poco radical en una mezquita que le lleva al desastre total. Aquí lo que debe haber es una inversión pública en la gente, ni contrato, ni nada... para que haya una convivencia pacífica entre inmigrantes y nativos tiene que haber una inversión. La gente opinamos sobre los demás sin conocimiento, lo único que yo pido que se conozca la religión del otro para poder denigrarle o poder aceptarle, porque de entrada cuando llega aquí se siente profundamente rechazado porque lo que más aprecia en la vida es su religión, su moral... Y te lo dice un ateo.”*

## 5. ¿HACIA DÓNDE QUIEREN IR LOS ACTORES EN ESPAÑA?

### 5.1. Salvando distancias entre interpretaciones equidistantes

El debate genera discursos a veces radicalizados sobre todo de cara a la opinión pública; sin embargo descubrimos como algunos de los temas que más peliagudos parecen defienden planteamientos muy similares y en los discursos salen elementos comunes o no tan distantes como pudiera parecer.

E.21.- *“Tenemos que luchar por la batalla de los conceptos y clarificarlos”.*

#### 5.1.1. Aspectos a considerar sobre la integración

Existe un consenso generalizado en reconocer que es necesario para una persona que llega a un país con la intención de quedarse conozca el idioma, sepa manejarse con solvencia las cuestiones prácticas y cotidianas, así como que entienda y respete los aspectos más formales de organización social, administrativa y política. Éste tema por sí mismo no plantea controversia alguna hasta que se llega al punto de considerar si debe ser o no obligatorio.

E.34 *“Como un instrumento de política pública puede tener resultados ciertamente positivos en relación a la integración en la medida en que se está forzando a determinadas personas a realizar a algunas actividades que pueden posibilitar esa integración”.*

E.8.- *“El hecho de institucionalizarlo no me parece mal y que haya un paquete de medidas tampoco me parece mal, me parece fantástico y ¿qué sea en cierto sentido obligatorio? entramos en terreno pantanoso porque lo aterrador es el uso que se hace de esto; pero lo peor es que no es obligatorio. Al ser potestativo, entonces ¿qué pasa con esto?, ¿cómo se les valora su solicitud? ahí es donde veo lo peligroso, porque ¿cómo se valora la medida? Que se ofrezca me parece bien, que se exija no me parece mal, pero que sea para todos, que no sea voluntario”.*

E.52.- *“En realidad la población inmigrada lo único que requiere es un acompañamiento, un apoyo, unas explicaciones, que le permita o le facilite su integración. Si a todo esto le llamamos políticas de integración estaría de acuerdo en que son buenas y necesarias. Si hablamos de procesos de integración que facilitan, que acompañan a los asentados estoy de acuerdo. De ahí a plantearlo como exigencia es cuestionable y es algo que además no tiene nada que ver con la obligación del cumplimiento de las leyes”.*

E.37.- *“En derecho hay una formula básica y es que si alguien incumple, tiene que haber una consecuencia jurídica de carácter sancionador. En este caso, ¿cómo se modula este incumplimiento? por ejemplo ¿es lo mismo no hablar bien español que practicar costumbres contrarias a la ley española y la de igualdad? evidentemente no es lo mismo, entonces que todo tenga la misma consecuencia jurídica no lo veo tampoco. Creo que merece una reflexión”.*

Hallar una respuesta razonada a la pregunta pasa por volver a reflexionar sobre la integración y buscar solución al déficit de integración que no puede limitarse a ofrecer cursos y esperar a que las personas asuman como propio lo que se les dice en un aula. Para que se dé una integración real hay que hacerles partícipes de los signos sociales y políticos. No sólo es necesario que comprendan, sino que compartan espacios y vivan aspectos de la cultura popular, pues es ahí donde se produce el contacto y la convivencia, y dónde puede darse realmente la bidireccionalidad de la integración.

E.36.- *“No me parece mal que haya políticas de acogida o de bienvenida, me parece bien... Habrá que dotarles de conocimientos de lengua y normas, etc. Pero lo que habrá que hacer es buscar medios de relacionarse. Quien va a un país y quiere quedarse se integrará a su manera. La integración pasaría por una interrelación y en la medida que te integras la modificas, no hay más, es como han funcionado siempre las sociedades. Es una política complicada y necesitas saber la gente que viene a que viene y para cuanto tiempo viene. Yo no soy partidario de dar derechos políticos a gente que no sabe si va a estar aquí”.*

E.23.- *“La gente para vivir en sociedad necesita compartir unos valores mínimos,... los conceptos son muy difíciles de determinar, si que sabemos una cosa que para integrarte en una comunidad concreta el conocimiento de la lengua, de la comunidad es esencial. Sobre todo para la gente que llega con vocación de permanecer. En los aspectos culturales ya es más relativo. Sí que es cierto que la cultura popular es fundamental para facilitar que la gente participe, en el caso de Cataluña la participación de la gente en las fiestas mayores, en els castellets, en las corales, etc. Todos son elementos que han permitido la socialización de las personas en la comunidad y que eso no es incompatible con que la gente mantenga los vínculos culturales de sus comunidades de origen”.*

Aunque también hay quien considera que éstas propuestas responden a un modelo asimilacionista.

E.27.- *“...es una percepción ya enfocada a una política asimilacionista, ellos deben de acoplarse a lo nuestro”.*

Sin estar reñidos con algunos aspectos de los discursos anteriores, otras voces consideran que la integración pasa sencillamente por reconocer los derechos y las obligaciones en igualdad de condiciones. Garantizar el acceso a los servicios básicos es el único medio que existe para conseguir la integración, no pudiendo limitarse a la adquisición de unos conocimientos.

E.42.- *“...la clave de la noción de integración es la igualdad en los derechos y deberes. Y por lo tanto también en la disposición de cumplir los deberes en el sentido más amplio, empezando porque son primero exigibles, porque son legales y luego también en los derechos...”.*

E.27.- *“Creo que hay otras cuestiones más importantes para la integración como son la regulación de los espacios públicos, convivencia vecinal, etc....La mejor fórmula para integrar es el reconocimiento de derechos y el acceso en igualdad de condiciones a los diferentes sistemas de protección social: la educación, la sanidad, el empleo con autorización de residencia y trabajo. Siempre he pensado que eso es lo más integrador... La bidireccionalidad viene por la voluntad de la sociedad de acogida por facilitar el acceso a los sistemas.... Eso es lo más normalizador y lo más integrador que hay”.*

### 5.1.2. La incondicionalidad de la ciudadanía y del acceso a los derechos

Con el debate sobre la integración a través del acceso a los derechos se incorpora en el debate sobre el reconocimiento de la ciudadanía. De hecho se considera que el origen del contrato de integración forma parte del rechazo al uso que hacen las personas inmigrantes de los recursos y que genera un agravio en el reconocimiento de la ciudadanía.

E.56.- *“...forma parte de esa versión que alguien ha llamado el Ciudadanismo, es decir en un momento en que hay dificultades para mantener los servicios básicos universales que hasta ahora teníamos a disposición los españoles, es decir sanidad, educación, servicios sociales, dependencia... ante la dificultad financiera y presupuestaria que esto conlleva, entonces lo que se hace es recoger esa pulsión digamos típica en esos momentos que es: “primero los de casa, primero los españoles y después los de fuera” y aprovechar esa pulsión que tiene una lógica populista y utilizar el contrato de integración como el instrumento que habilite y de alguna manera legitime el acceso esa posible discriminación en el acceso en la cual se prime primero a los nacionales que a los no nacionales”.*

Existe cierto consenso en considerar que detrás del contrato está la exclusión que conlleva la ciudadanía Europa, que establece además de requisitos condiciones para reconocer a los nacionales de terceros países como ciudadanos. La construcción de la una identidad Europa pasa por identificarse a través de las diferencias con “el otro” pero también por consolidar su presencia.

E.9.- *“Debemos dejar de hablar de integración y hablar de convivencia y ciudadanía... Debemos ir más bien hacia la creación de una ciudadanía, que evidentemente como ciudadanos supone o requiere unas obligaciones y unos derechos, porque no reconocer unos derechos políticos a unas personas es una muestra de hipocresía. Y deberíamos ir en dirección a construir ese estatuto de ciudadanía que es tan necesario”.*

E.7.- *“La noción de ciudadanía siempre ha sido una noción excluyente para unos e integrante para otros... En este momento no funciona en una sociedad como la nuestra... Hemos querido ajustar un capital cultural de políticas públicas a un contexto que no encaja entonces está desencajado”.*

E.20.- *“...la condición de ciudadano se limita al conocimiento o no de un idioma y al conocimiento o no de unos contenidos sobre la comunidad de acogida, y no puede limitarse sólo a eso”.*

La solución más idónea pasaría por garantizar el acceso al mercado de trabajo, una persona con trabajo tiene más oportunidades de integrarse, de relacionarse, de participar. Por ello se entiende que no es necesario ir a extremos, que se debe presuponer la buena voluntad de las personas, por lo tanto lo que habría que hacer es facilitar las cosas y reconocer los derechos, lo que en sí mismo permitiría darle un tratamiento más humano a las cuestiones más sutiles de la integración.

E.37.- *“¿vincular trabajo con la residencia y la integración? debe estar muy claro, luego están los familiares. Realmente no hay que poner tantas barreras a esta idea, porque quien viene con voluntad de trabajar hay que suponer que viene con voluntad de integrarse básicamente... Es verdad que a quien viene se le pueden exigir determinados esfuerzos de integración, que deben ir acompañados de determinada generosidad por parte de la sociedad que acoge. Por lo tanto más que el establecimiento de una fórmula contractual formal, que luego es difícil que tenga una respuesta práctica, un contenido práctico, entiendo que es una cuestión de buenas voluntades tanto por la sociedad de acogida como por el extranjero”.*

E.34.- *Hacerlo en términos de mayor humanidad, de respeto a la dignidad de las personas, a la libertad del otro, en el fondo estamos hablando de libertad en un mundo en el que las barreras políticas están perdiendo el sentido que tenían en la antigüedad y que hay que modelarlas, no digo que desaparezcan los Estados, no creo que esa sea la solución, pero si flexibilizar. Cuando las personas deciden establecerse para desarrollar aquí su ciclo vital, hay que facilitar. La integración pasa por el reconocimiento del derecho de ciudadanía y eso es fundamental y eso hay que cambiarlo”.*

E.51.- *“La integración real se produce a través de la integración en el mercado de trabajo, sino hay trabajo se dificulta el proceso de estar y de pertenecer”.*

## 5.2. Reconocer lo que ya tenemos

Encontramos cuatro aspectos en los discursos que nos permiten ponernos en un marco de referencia para el análisis. El primero pasa por reconocer el modelo de sociedad que somos y los instrumentos y mecanismos que tenemos para gestionar la diversidad y eso empieza por reconocer que somos una sociedad multicultural.

E.14.- *“Hace falta recuperar el concepto multiculturalismo. Nosotros vivimos en sociedades multi, no interculturales, otra cosa es el principio de interculturalidad. Lo que queremos es crear sociedades integradoras, en las que se dé el dialogo Inter. Hay distintas religiones, uno puede favorecer el diálogo interreligioso, por supuesto, y muy positivo, pero no pretendemos crear una sociedad con una sola religión, el objetivo es que haya una sociedad multi religiosa éste es el objetivo, pero integradora que lo que quiere decir es que añade el diálogo interreligioso y el diálogo intercultural. La educación intercultural significa que todos comprendamos la cultura de los otros y por lo tanto no es contradictorio, pero el objetivo es crear una sociedad multicultural, por cierto donde ya estamos, y entonces ¿por qué añadir el adjetivo integrador?... El PECCI debe hablar de los Instrumentos, hablar de igualdad, de ciudadanía, no son instrumentos, y la interculturalidad sí que es un instrumento. En efecto, era muy fuerte plantearlo entonces así, porque yo planteo ahora que hay que hablar del Multiculturalismo, para luchar contra todos los que dicen que esto del multiculturalismo, ha fracasado, ha muerto, si estas son las sociedades en las que vivimos. Hay elementos que no han funcionado bien pero el multiculturalismo no ha fracasado”.*

El segundo supone reconocer experiencias locales que se están desarrollando y funcionando con buenos resultados.

28.- *“Nosotros de hecho pensamos en otras acciones que parten del conocimiento y la comprensión de la sociedad de acogida pero que están más enfocadas a resolver y atender problemas vecinales y de convivencia, eso es algo que inicialmente hacia la policía local en los barrios dando charlas, y ellos nos piden colaboración para acceder a las asociaciones de inmigrantes para dar charlas para conocer la ordenanza sobre el consumo de alcohol en la calle, sobre educación vial. Pero cuando damos charlas a colectivos autóctonos introducir elementos positivos de la población inmigrante que también ha de tenerse en cuenta, no es solo pensar*

*vamos a ver como educamos a los inmigrantes para que se integren, sino entre todos. Y estamos actualmente trabajando para introducir estos aspectos, sobre convivencia intercultural, en las actuaciones con jóvenes. No solo es con los inmigrantes, sino también con los autóctonos. También estamos trabajando con el uso de los espacios públicos de ocio, para que puedan ser compartidos, estamos trabajando para ver como se gestionaba en sus países de origen, para luego poder orientarlos aquí de manera correcta y que pueda darse una convivencia real en el uso de estos espacios; lo que son parques, jardines, polideportivos, etc.”.*

Con el tercero se deben tener en cuenta las obligaciones establecidas en el marco de la ley de extranjería para, los informes en las solicitudes de arraigo y los informes de esfuerzos de integración para las renovaciones. Los antecedentes se establecieron en el último proceso de normalización, el análisis se incorpora con las aportaciones de quienes valoran dichos informes, quienes reconocen que no se tiene en cuenta solo los contenidos aprendidos y las horas de formación, sino también la participación ciudadana.

E.43.- *“Había una situación en España y es que los extranjeros ya estaban aquí y residían en situación de ilegalidad y tratar de normalizar eso, no es lo mismo que tratar de regular los flujos de extranjería en origen. Y de ahí derivan las escuelas de acogida...Nunca hubo esfuerzos reales de integración porque no había interés real”.*

El discurso se complementa con la valoración sobre los informes y los certificados que expiden y que la persona hace valer para su expediente de extranjería.

E. 44.- *“En el arraigo el informe imprescindible es el de los ayuntamientos. No es vinculante, pero en el 90% de los casos se les tiene en cuenta. El expediente se valora en su conjunto, si está flojo el informe no se mira porque no se mira el expediente en su conjunto....el curso por sí mismo no sustituye al arraigo. ... en principio se planteo como una serie de cursos de 40 horas de visión global de la sociedad, pero no es suficiente para considerar el arraigo... El arraigo es un cumulo de experiencias y se tiene en cuenta el número de horas y su vinculación*

*a la integración (castellano, materia que tratan...etc.)... cursos que tengan en cuenta contenidos que faciliten su integración, lo que buscas es eso, que salgan del círculo del que están siempre, que se relacionen y que demuestren indicios de conocer e interactuar. Cuando valoras el arraigo la lengua está clara pero además que salga del círculo. Cuando hay trabajo le hemos dado por arraigado de forma natural. Porque entendemos que ha habido relaciones e interacción.*

*Luego está el tema de en las renovaciones... el esfuerzo de integración no es un informe que sea imprescindible y que aporte, sino es un informe a más. Pero sí que es verdad que en algunos expedientes sería un informe conveniente porque permite que la administración pueda valorar un expediente positivamente que por elementos genéticos sería inviable. El Informe nos sirve en casos de que haya carencia de medios económicos, falta de cotización, incluso en algún tipo de faltas leves. Los policiales, los penales son para valorar, no son motivos de denegación directos. La falta de cotización si es motivo de denegación pero también podemos tener en cuenta el esfuerzo, los medios económicos también”.*

E.41.- *“Solo si la persona no cumple algún requisito como unos días de cotización pues que se vea como algo favorable y no como una alerta de que falla algo”.*

La cuarta consideración requiere reparar en experiencias anteriores para recuperar lo que se hacía bien o aprender de los fallos para no repetirlos. Es necesario tener presente que la gestión de las políticas migratorias se ha efectuado principalmente a través de subvenciones a organizaciones no gubernamentales, quienes asumieron competencias y provisión de servicios que impulsaban por iniciativa propia ante las necesidades y la falta de respuesta institucional, pero sin que se les hubiera concedido formalmente, lo que les permitió constituirse como la primera línea de respuesta.

E.27.- *“Porque las escuelas de acogida ya lo hacía Cruz Roja desde hace años, era lo mismo y salía mucho más barato porque se hacía con personal voluntario. Las escuelas de acogida fue un invento para dar un golpe de efecto y estar a la cabeza del escenario público”.*

E.41.- *“Depende de cómo se plantean las cosas, si la escuela de acogida se plantea como una forma útil para que la persona cuando llega sepa en qué país se encuentra, como se organiza, cual es la forma de funcionar, cuales son las políticas, los servicios, etc. yo lo vería bien porque eso es útil. Las personas latinas les pasan pero para Asia y África es todo completamente nuevo. Ese tipo de formación bien organizada y bien estructurada es buena. Otra cosas es con el planteamiento que lo hacían...”*

## 5.3. El beneplacito de algunos aspectos

### 5.3.1. El contenido formativo

Estamos ante el argumento de mayor coincidencia en todos los discursos. Si algo puede utilizarse como elemento de unión, es la importancia que tiene que las personas conozcan la lengua y el contexto socio político del país. Como objetivos deseables que la formación de la lengua sea reglada y los contenidos sobre el contexto se basen en la materia de educación para la ciudadanía.

E.23.- *“...para convivir en una sociedad la gente necesita compartir unos valores mínimos y el conocimiento de la lengua en la que se articula la acción comunitaria y que en otros países con más experiencia migratoria han tenido problemas para que esto se produzca”*.

E.27.- *“... si veo que algunas de las cuestiones que aborda o plantea si son importantes; el aprendizaje del idioma como instrumento si tiene sentido y facilita mucho el acceso a otras cuestiones como el empleo y en ese sentido es muy importante, pero claro vincular eso a la situación del residencia no me parece adecuado. Máxime cuando en ésta comunidad la normalización lingüística es una asignatura pendiente, si nunca se ha exigido que un andaluz emigrante sepa valenciano, ¿por qué si a un ecuatoriano?”*

E.35.- *“También estoy de acuerdo en los contenidos... que debe tener, los que llegan a un país deben asumir desde el respeto que esa población tiene que tener al país, desde el respeto al conjunto de sus elementos identitarios e identidades, debe de saber que hay un conjunto de normas o reglas básicas que han de ser asumidas por*

*los que llegan igual que lo hacen los que están. Y en lo esencial estoy de acuerdo en que es un buen mecanismo”.*

E.40.- *“Los cursos son útiles pero la finalidad no es útil. Yo mantendría los cursos de forma libre pero no vinculándolos a la obtención de una tarjeta de residencia porque un inmigrante que llega es de su propia necesidad aprender el idioma y conocer la cultura, y para su bien debe hacerlo y va a aprenderlo por su cuenta porque sino no va a obtener trabajo. Pero obligar a hacerlo y que no te garantice la obtención de la residencia no tiene ningún sentido”.*

En relación a los contenidos no sólo se valora el aprendizaje de la lengua, sino también la formación para el empleo y reconocimiento de habilidades profesionales.

E.32.- *“Yo creo que no es contra productivo que se oferten y se fomenten cursos de cultura, de idioma, de valores, habilidades sociales, de historia, etc. eso es positivo. El tema de debate no es el contenido de los cursos, sino la denominación y los efectos... En mi opinión no solo hay que hacer estos cursos, sino que hay que ampliar los cursos, los talleres, por parte de la administración y de las OGN's para facilitar la inserción de los inmigrantes en España, en todos los niveles, desde lengua, cultura y habilidades sociales, hasta mejora de la formación profesional, facilitar habilidades profesionales son trasladables aquí con el menor costo posible tanto para ellos como para nosotros como sociedades receptoras, etc.... En mi opinión hay que integrarlos en las redes de formación que ya existen, en las universidades populares, escuelas de adultos, etc. y para determinados inmigrantes con niveles muy bajos, puedes hacer cursos de castellano específicos, como se hizo en su día para analfabetos, etc. Pero mejor en las universidades populares, en sus barrios y con sus vecinos, con los que se van a relacionar y tienen un espacio común”.*

E.57.- *“El contenido en sí mismo responde a una inquietud intelectual que nace en la práctica profesional y a la que se desea darle forma”.*

También se resalta que los contenidos no pueden ser tendenciosos y que habría que acordarlos por consenso.

E.12.- *“¿Qué criterios pedagógicos se siguen?, ¿quién decide este tipo de contenidos?, ¿Cómo se regula eso?”*

E.53.- *“¿Qué conocimientos debería tener una persona? Pues deberá conocer el país, ahora... habrá que definir los contenidos, porque no es lo mismo la opinión que tenga yo de España que la que tenga Rauco Varela por ejemplo... por lo tanto habrá que definir bien los contenidos...bien está que se dé una formación voluntaria, en mi opinión cuanto más sea lo común a los españoles mejor... Ahora bien está que no sean obligados... fíjate cuando yo he hablado con las asociaciones la reivindicación de ellos era justamente esa que les permitieran ir aunque no sirviesen absolutamente para nada, lo cual quiere decir que es interés propio...”*

### **5.3.2. El momento de la aplicación**

El contrato de integración encuentra en los discursos su acomodo en dos momentos muy diferentes: el primero de ellos lo define como política de acogida y lo sitúa al inicio del proyecto migratorio. En el mismo momento encontramos dos versiones que no son incompatibles entre sí pero si diferentes: (1) como instrumento de acogida antes de que la persona salga de su país, este argumento parte de considerar que si las personas vienen a trabajar deben conocer el idioma por lo que si se aplica debería fijarse junto a la solicitud de visado en origen lo que además permitiría vincular los contextos de salida y llegada, en este caso habría que definir bien los contenidos y tener en consideración que no todas las personas vienen a trabajar. (2) la segunda versión se sitúa en el momento en el que la persona llega al país, una vez ya está instalada y se le considera como un acompañamiento en el conocimiento de normas.

E.25.- *“Es decir... si realmente el proceso empieza en el lugar de origen, el contrato de integración puede empezar en el lugar de origen, eso está bien. Ahí tengo una pequeña reserva y es que si empieza en el país de origen se limita sólo a una salida laboral, pero el ser humano no sólo necesita un contrato laboral, sino que aquí también necesita más cosas: cierta formación lingüística, redes, un techo, etc. El problema en ese caso es, si eso que se necesita puede ser impuesto o puede ser ofrecido”.*

E.15.- *“O como algún país que pones esas barreras en origen y pones más difícil el acceso o condicionas la residencia a la superación de esas pruebas. Bueno ahí está la cosa más o menos clara, no deja de ser una manifestación de la concepción condicionalista o coercitiva de la inmigración, en lugar de favorecerla y promover la superación de obstáculos para que las personas se conviertan en ciudadanos plenos, añadimos vallas que hay que saltar”.*

E.28.- *“Si lo vinculas a la entrada deberíamos hablar de un catalogo de normas que debes conocer y respetar pero no una formación sobre historia y cultura que no es necesario. Igual que las dos lenguas oficiales. Debería haber algún compromiso de normativa de obligado cumplimiento que conocieran”.*

E.56.- *“El Instrumento en sí no es ni bueno ni malo, podríamos pensar que no está mal que es un forma correcta de plantear a la llegada de personas que tienen intención de trabajar aquí, una forma de documento en el cual ellos se informen de cuáles son sus derechos en España, cuáles son sus obligaciones, cuales son las normas básicas que rigen sus actividades y por lo tanto que sepan a qué atenerse, digamos en un sentido tanto de derecho como de deberes. Y que eso contemple que si hay alguna cosa que no entienden pues algún elemento de explicación”.*

E.53.- *“Conocer la lengua no es exigible... ayudarles a que la conozcan es bueno y razonable, no dejarles entrar porque no la conozcan es cuanto menos ilegal, y también inhumano”.*

El segundo momento que refiere el discurso lo considera como resultado de un proceso, en el discurso existe cierto acuerdo en reconocer que este tipo de políticas solo tendrían sentido al final del ciclo migratorio, entendiendo la integración como un proceso que culmina por lo que habría que vincularlo a la solicitud de naturalización (eso sí conforme se apuntaba al inicio de éste capítulo hay que matizar que son dos relaciones jurídicas diferentes las que se mantendrían con el Estado)

E.36.- *“Porque lo que establece el contrato está más vinculado con la obtención de la ciudadanía y de la nacionalidad. Aprendes es el idioma y las normas, etc. ¿Pero es ese el modelo que debemos aplicar aquí? Yo lo dudo porque no tengo claro a qué viene la gente y como no está claro no puedes establecerlo (es diferente de EEUU)”.*

E.28.- *“De cara a la nacionalidad sí lo veo y si que tendría sentido. Pero para ser un trabajador invitado es excesivo”.*

## 5.4. Responsabilidad institucional y homogeneidad territorial

Superada la barrera de la firma de un contrato como mecanismo de política pública, existe una coincidencia relevante en los discursos en reconocer la necesidad de sentar unas bases claras para establecer mecanismos de integración y para ello se considera necesario que los poderes públicos hagan el esfuerzo de facilitarlo.

E.50.- *“...políticas públicas de integración de la inmigración como tal nunca ha habido, ni con el Partido Popular ni con el partido Socialista”.*

E.35.- *“... y cuanto antes se haga bien mejor, porque la inmigración ha venido para quedarse y tendremos que hacer un buen ejercicio de pedagogía, hay que ir acostumbrándonos en las sociedades desarrolladas a una idea, en los próximos 30 años si queremos garantizar el Estado de bienestar necesitaremos entre 20 y 30 millones de inmigrantes no comunitarios”.*

E.46.- *“Yo creo que la idea ha sido buena, muy buena, pero ha fracasado no sólo por la falta de presupuesto sino porque ha faltado integrarle dentro desde una política general de integración...falta una política de integración verdadera...un conjunto global de políticas de integración en diferentes grupos...hay que entender que no puede ser igual para el recién llegado que para quien lleva aquí ya algunos años...”.*

E.38.- *“La integración implica compartir, convivir, tener una buena convivencia y eso yo creo que ninguna persona ha tenido problemas. El problema de la inmigración se reduce al espacio político y sobre todo también a los medios de comunicación, porque se han encargado mucho de clasificar negativamente a los inmigrantes. Las políticas de inmigración no se han abordado de manera transversal, en todos los ámbitos (vivienda, educación, sanidad, etc.), mientras no se haga así no será posible abordar de forma global la inmigración. Se debería hablar de una ley de movilidad humana y de integración que aborde todo, asilo, refugio, inmigración económica, retorno, todo...”.*

E.55.- *“...Debería haber una plataforma contra la perversidad que hay en aplicar medidas... que dentro del papel se muestran muy bonitas... pero luego en la práctica es letra muerta... creo que se han aprovechado mucho de los inmigrantes...”*

Un aspecto que resalta por la conflictividad que implica es la falta de coordinación. Se han desarrollado los mecanismos de coordinación entre los tres niveles de la administración pero se considera que fallan, que no están funcionando como deberían, lo que permite a las Comunidades autónomas decidir qué y cómo lo hacen y de ahí deriva un panorama tan disperso cuyo resultado no siempre es positivo.

E. 35.- *“Si tú miras el campo de las políticas públicas y las analizas en todas aflora el mismo problema que es la falta de coordinación... Lo que falla es la coordinación, el mecanismo de coordinación entre los niveles... lo que... España debe de hacer es un buen ejercicio de weight marking, conocer que sistemas están funcionando bien... ver que está fracasando... y porqué y después de hacer una reflexión... deberá establecer un mecanismo coordinado, generalizable y de obligado cumplimiento, con unas pautas y unos protocolos claros, que es lo que no tenemos... Lo que no puede ser es que lleguemos a la situación esperpénticas de que un centro escolar sea el responsable de regular si las chicas pueden entrar con velo o no al aula”*.

E.11.- *“Y luego la gobernabilidad ¿cómo gobernamos? Tenemos las políticas que siguen siendo estatales pero ¿cómo lo imbricamos?, ¿cómo lo unimos a donde verdaderamente se está trabajando la integración? que es en lo local pasando por las Comunidades autónomas que ahora tienen discrecionalidad en las políticas autonómicas y en los informes”*.

E.14.- *“Los contratos como tal ¡ésta fórmula! no es competencia de las Comunidades autónomas por eso ponen detrás de la fórmula voluntariedad. El Estado sí que podría pero sería un gran error, formalizar el arraigo etc. en una fórmula contractual. Pero que yo sepa no está en la agenda, esto lo que hace es que confirma que cuando éstas Comunidades lanzan la idea, lanzan un discurso que no tiene fuerza jurídica y que tiene una utilidad política: somos Comunidad que tenemos dominada la inmigración porque si que les hemos hecho un contrato. Es un mensaje a la opinión pública. El Estado si podría hacer un contrato pero las Comunidades no, ellas no son competentes”*.

Los discursos reflejan una falta de claridad en torno al papel de las Comunidades Autónomas y no queda claro dónde deben fijarse las competencias, ni quien las marca aunque sí quien las desarrolla.

E.29.- *“En el caso de España los estatutos de autonomía dan las competencias de la aplicación de las Políticas públicas a las Comunidades autónomas. En el caso de Valencia se ha quedado paralizado porque no hay presupuesto, pero ha sido un modelo pionero que luego se ha trasladado a otras Comunidades e incluso a la ley porque ahora está en el 2.3”.*

E.1.- *“El Gobierno no tiene competencias en políticas de integración, están en las Comunidades autónomas y en los Ayuntamientos, por eso se puso en marcha la propuesta de elaborar un Plan tan participativo. La novedad es que fue un proceso múltiple y habían ONG, sindicatos, sector empresarial, universidad, Ayuntamientos, Comunidades, y todos con la misma voz. Y de aquel espacio tan multidisciplinar salieron buenas ideas”.*

El resultado es una imagen de desorden en la aplicación de las políticas y falta de homogeneidad, que deriva en situaciones de desigualdad territorial, lo que repercute en la intervención social cuando se asume desde los servicios sociales la realización de los informes.

E.22.- *“... además cada Comunidad autónoma lo hace de una manera y a la hora de hacer los informes cada uno va a tener unos criterios. Tampoco hay homogeneidad, entonces: uno no hay homogeneidad en los indicadores de medición de la integración y dos sólo se mide por la lengua y el trabajo”.*

E. 11.- *“El riesgo de la descentralización es que al final haya 17 planes de integración con 17 contratos de integración llamados de diferente manera... Hay unas idiosincrasias propias en cada Comunidad Autónoma, al final lo que consigues es una discrecionalidad en las políticas migratorias y una discrecionalidad a favor o en contra de los extranjeros y eso ellos también lo viven, van donde es más fácil conseguir el arraigo”.*

En ocasiones el discurso que se ha emitido desde algún sector de la academia

no era acorde a como desde la intervención se percibían o se hacían las cosas. Este hecho no solo contribuía a que se diera un distanciamiento ente ambos campos, sino también a mirar desde la intervención algunos discursos con cierta desconfianza por la influencia que ejercían en la política. Me permito incorporar una aportación por el significado que tiene con este trabajo de investigación.

E.35.- *“Tendería a estar de acuerdo con que en España nunca ha habido claro un modelo de política de integración porque en realidad un modelo supone un esfuerzo ambicioso y multisectorial de políticas públicas en las que confluye además en análisis público integrado de las ciencias sociales, desde la economía al trabajo social, la sociología, ciencia política, el derecho, etc. Yo creo que han fallado las dos cosas, de una parte quienes hemos investigado no hemos sabido integrar el conocimiento en cierta medida, sigues escuchando antropólogos que hablan al margen del derecho y juristas que hablan al margen de cualquier conocimiento social etc. ese es un problema y hace más difícil que las políticas de integración se planteen en todos esos campos. En España nunca hemos tenido más que una política de integración en el empleo por un lado y de inmigración con el orden público de otro que responde también a las prioridades que ha tenido la Unión Europea en esta materia”.*

## 6. RECAPITULACIÓN

Recupero como cierre del capítulo las aportaciones más significativas que hemos obtenido del análisis de los discursos, siguiendo el orden de la estructura en que se han presentado. Lo que nos sitúa en el origen del mismo haciendo coincidir el surgimiento de las primeras medidas impulsadas por algunos países con el inicio del trabajo de la Unión europea hacia una política común. En este epígrafe destacan dos líneas argumentales: la primera une el origen con el fracaso de las sociedades multiculturales y la necesidad de establecer un orden en la gestión de la integración y la segunda cuestiona que la Unión sepa qué tipo de política de inmigración quiere y aun menos si se habla de integración. En el caso de España la contextualización es mucho más sencilla al circunscribirse a una propuesta electoral de un partido político que posteriormente se materializa en instrumentos de política que aplican dos Comunidades autónomas.

La cuestión que mayor hostilidad presenta es el uso del término “contrato”, por las connotaciones que conlleva; denominar así un instrumento de política pública presupone desconfianza hacia las personas inmigrantes y le otorga un carácter sancionador. No están claras las implicaciones que presuponen para las partes, se entiende que la persona inmigrante asume la obligación de aprender la lengua y los valores de la sociedad, pero ¿Qué ofrece el país?, ¿a qué se compromete? El acceso a la ciudadanía y a los derechos sociales no deberían estar condicionados más allá de la residencia con un permiso que te autorice para ello, y si lleva integrada la autorización para trabajar la cuestión es aun más clara si cabe al referirse a los derechos que te da el propio acceso al mercado de trabajo.

El argumento a favor parte de entender el contrato de integración como un pacto social que se da entre la persona que llega y la sociedad que le acoge, por medio del cual el que llega va a conocer y respetar y el que acoge le va a permitir estar, por lo tanto lo que se produce es una acomodación de la convivencia que contribuye a mantener el orden social. La cuestión sería ¿cómo se garantiza la cohesión social?, y ¿cómo se hace efectivo el principio de reciprocidad? a través de la lengua y del respeto a los valores básicamente los derechos humanos y la constitución del país, entendidos ambos como instrumentos obvios de cohesión de una sociedad; por lo

que si hay prácticas culturales diferentes que vulneran los derechos reconocidos en ambos textos deben ser sancionadas y ello no debería suponer bajo ningún concepto una cuestión de debate ético o moral. El principio de reciprocidad se produce desde el mismo momento en que una persona inmigrante asume la lengua y los valores de la sociedad de acogida y que pasan por el acceso a los dispositivos que un país tenga establecidos para garantizar el en igualdad de oportunidades los derechos básicos de sus ciudadanos. Y es ahí donde el contrato de integración debe ser entendido y defendido, como un mecanismo que garantice la integración en la base de los valores de una sociedad. Hablar de integración no debe presuponer que todo vale y todo debe ser permitido, en cuyo caso el orden social y la convivencia pacífica se desmoronarían y nos llevaría a situaciones de ingobernabilidad.

El argumento opuesto pasa por reconocer que establecer un contrato de integración para personas inmigrantes supone implantar un instrumento político que condiciona los derechos y el acceso a la ciudadanía, y por lo tanto lo que hace es crear una ciudadanía condicionada que es por sí misma una negación de la misma, que debe unirse a dos condiciones más que son: el mérito al esfuerzo que la persona hace por aprender y adquirir conocimiento (lengua y valores) y un no reconocimiento de los derechos en igualdad de condiciones. Lo que le convierte en un mecanismo de desunión que lo único que hace es establecer diferencias entre los ciudadanos y acentuar las desigualdades, que sólo puede ser entendido si se le considera dentro de un contexto en el que se ha producido una crisis significativa de valores y de reconocimiento de los derechos humanos, que surge acompañada de los miedos sociales que se han construido sobre la base del desconocimiento. El rechazo también se produce desde la doctrina aplicada, al considerarlo falto de utilidad para quienes se encuentran en situaciones de exclusión o marginación y por lo tanto no debe caber la consideración de compararlo con el contrato social, porque su origen no es entendido como un dispositivo de intervención social. Además, un contrato de integración no garantiza la participación entre las partes implicadas, no asegura el principio de bidireccionalidad porque implican a la persona y al Estado pero no a la sociedad de acogida, no se asegura la interrelación necesaria para que se dé la integración, por lo tanto no es útil y su aplicación responde a criterios diferenciadores y sancionadores que no benefician la convivencia.

El aspecto más sensible es la influencia que puede tener el contrato de integración en la construcción del ideario de la inmigración. La iniciativa de instaurar un contrato de integración en España propuesta el Partido Popular tuvo muy mala prensa, pero como bien reconocen desde dentro del partido, la propuesta se comunicó muy mal y la prensa tampoco contribuyó a aclararla. La parte desafortunada de estas cuestiones es la imagen que se proyecta de las personas inmigrantes y las consecuencias en derivan (racismo, xenofobia, sentimiento de rechazo). Si el discurso sobre la inmigración no se basa en reconocer los aspectos positivos que suponen su presencia en nuestra sociedad y la importancia que tiene el conocimiento mutuo en beneficio de todos, estamos contribuyendo a generar un discurso de rechazo que ve a la inmigración como una usurpadora de prestaciones que sólo quiere aprovecharse. Partiendo de la aceptación del contenido del contrato dentro de los parámetros de la Constitución lo único que un estado de derecho debe hacer es aplicar las normas que tiene desarrolladas para sancionar los comportamientos que estén fuera de ella, ya sea en el ámbito público o privado, sin necesidad de estigmatizar.

Los aspectos en los que ha habido mayor coincidencia en los discursos, sobre el rumbo o la tendencia que se debería seguir en España pueden concretarse en los siguientes:

- Se debería partir de la base del rechazo hacia el término contrato por sus connotaciones jurídicas y la mala imagen que da de la población inmigrante sobre la que se siembra la duda. En cualquier caso sería necesario que la población también participase.
- Existe un consenso generalizado en aceptar que es necesario que la persona que viene conozca el idioma y los valores de nuestra sociedad, ahora bien habría que definir de manera común los contenidos de esa formación y quien los imparte.
- Si se aspira a una integración real el contrato de integración no debería quedarse solo con contenidos sobre el país y la lengua, debería aspirar a más, habría que incluir mecanismos de partición y convivencia, que permitiesen un acercamiento entre personas de diferentes culturas y religiones.

- Si el marco jurídico de extranjería exige la demostración de una integración aunque sea discrecional, no debería permitirse que cada Comunidad autónoma organice conforme considere la valoración de la misma, por el contrario sería conveniente que se ordenara y homogeneizara, y que los mecanismos de coordinación existentes actuaran como anfitriones.
- Se tendría que valorar si la realización de la formación debería ser voluntaria o establecerse como un bien común de obligado cumplimiento.
- En ningún caso el contenido de la medida política debería condicionar el acceso a los derechos sociales, ni el reconocimiento de ciudadanía.
- Sería conveniente dejar de vernos como una sociedad nueva en estos asuntos y empezar a diseñar medidas que den respuestas a nuestra realidad.
- Es necesario cuando se definan medidas políticas que se tengan en cuenta a los actores principales, las experiencias impulsadas anteriormente, las iniciativas locales, la valoración de las necesidades sentidas y las manifestadas, y las posibilidades reales de implantarla.



**Capítulo Sexto**

# **CONCLUSIONES**



## CONCLUSIONES

En este trabajo se ha mostrado cómo la cuestión de la integración cívica de las personas inmigrantes ha supuesto un cambio en la concepción y definición de las políticas públicas, que progresivamente se han ido configurando sobre la base del modelo de contrato de integración. Con él la complejidad de los procesos de integración y la esencia del encuentro entre dos partes (la persona que emigra y la sociedad que le acoge), queda reducida a la capacidad del inmigrante por conocer los elementos de identidad del país que le acoge, mientras que la implicación por parte del Estado se ha transformado en la instrumentalización de la misma. Una forma de gestionar las políticas públicas que se ha ido consolidando progresivamente, cuya tendencia se ha caracterizado por una concreción de su contenido y una mayor delegación de responsabilidades en la persona inmigrante quien tendrá que velar por alcanzar el objetivo fijado.

El análisis de esta figura, realizado principalmente desde las distintas ramas del derecho, ha tendido a agrupar todos los elementos del contrato bajo una misma perspectiva, en la que la obligación se situaba en el centro de la reflexión, convirtiéndolo en un elemento discursivo que genera a priori un rechazo. La influencia de este tratamiento se ha reflejado en los foros políticos y sociales, en los que ha pesado más la cuestión de la obligación que la reflexión sobre la pertinencia y utilidad del contenido del mismo. La aportación de este trabajo contribuye a saldar en parte, esa reflexión que se quedó aparcada porque solo con mencionarlo producía rechazo; algo en cierto modo incomprensible desde la intervención social que siempre se ha esforzado por ofrecer a las personas inmigrantes los medios para su integración, entre los que se encuentran el conocimiento del contexto y del idioma.

Para ofrecer un discurso razonado sobre el contrato de integración, este trabajo ha recogido la consideración que sobre él tienen políticos, asesores, gestores públicos, técnicos, representantes del tercer sector, personas inmigrantes y estudiosos de la materia. Todos han contribuido de manera voluntaria y han expresado con libertad y sin restricciones su opinión, otorgando un valor considerable a la reflexión. Aunque su discurso ya ha sido analizado, en la exposición de este capítulo se incluirán algunas de sus aportaciones como contribución a la reflexión.

Hemos podido apreciar diferencias significativas entre unos países y otros, y, en particular, en lo que hace al contrato de integración, pese a lo común de su tendencia hacia la obligación, dos modelos. El primero supone una manifestación de un propósito o una voluntad que se instrumentaliza mediante la firma de un documento en el que se plasma el compromiso “de buen ciudadano” que una persona inmigrante asume con la sociedad que le acoge, mientras ésta le garantiza el acceso a los servicios básicos de ciudadanía en igualdad de condiciones (con respecto a los nacionales). Este modelo de contrato no pasa de ser un requisito que no debería ir más allá de lo que su simbología supone, en sí mismo no da ni quita nada de lo que socialmente ya se venía otorgando a una persona inmigrante que reside de manera legal en un país. Por su parte, la persona tampoco compromete nada que vaya más lejos de su voluntad de aceptación y respeto por los valores y el idioma de la sociedad que le acoge, nada, podríamos añadir, que habitualmente no dé por supuesto alguien que emigra. *“No se trata de crear una barrera para la renovación de permisos de residencia..., y tampoco la asimilación por medio de un examen de lengua y cultura..., como tampoco dejar que cada uno vaya a su aire y se produzcan guetos. Se trata de generar una política común que facilite esa incorporación mediante el desarrollo de prácticas pedagógicas y de programas, tal cual recomiendan los once puntos básicos de la Unión”.*

En él, la integración sigue su curso normal y se mantiene como un proceso que cada persona podrá llevar a su ritmo. Podríamos pues considerarlo como un mero “rito”, una forma simbólica de compromiso con la ciudadanía, que supone un cambio cualitativo en la acogida, plasmado a través de la firma de un documento que le otorga cierta solemnidad al hecho de entrar a formar parte de una sociedad. En esta línea se sitúan el Compromiso de integración de la Comunidad de Castilla y León o el que diseñó la Comunidad Valenciana; cabe recordar que *“las Escuelas de Acogida, fue*

*acuñado en Bruselas como un ejemplo de buenas prácticas en las políticas de integración, Valencia fue el crisol de buenas prácticas, la primera en España y en la Unión”.*

El segundo modelo de contrato (en el que se centra este trabajo) tiene otra connotación de carácter restrictivo e implica una obligación condicional para el acceso a un derecho. Este modelo define un nuevo concepto de ciudadanía en el que se presupone que una persona está integrada cuando ha adquirido unos conocimientos sobre la lengua y los valores del país que le acoge. La integración cívica se ha transformando en un requisito con efectos jurídicos y nos aleja de la esfera nostálgica que consideraba la integración como un hecho natural, un evento que se da a través de los años de convivencia, en la que el vaivén de su movimiento se producía al ritmo que marcaban las trayectorias personales. Ahora la integración se mide sobre la base de las capacidades personales y las competencias adquiridas. Una transformación sustantiva del proceso de acomodación que condiciona los aspectos más sensibles de la misma, tales como: el acceso a la participación ciudadana en las distintas esferas de la vida, la confianza de las personas y el reconocimiento de la igualdad, que dejan de ser contemplados como una concesión para ser considerados un mérito.

Conocer cómo y cuándo esta transformación sustantiva y controvertida de la integración cívica de las personas inmigrantes ha tomado forma, ha sido objeto de este trabajo de investigación. El estudio de los países pese a lo común de su tendencia, no permite construir tipologías generales en las que con mayor o menor flexibilidad, podamos agrupar los casos individuales. La dirección y el sentido que adquieren las medidas establecidas son al tiempo que comunes en la tendencia de la obligación, singulares en su forma de aplicación, pero si nos permite referir apuntes sobre elementos comunes y su trayectoria.

En él, el proceso migratorio queda limitado al marco normativo de extranjería y se ordena en tres momentos: la entrada, la residencia y la naturalización, en los que se incorpora una obligación para la concesión de los derechos de acceso, permanencia o pertenencia. No podemos considerar que la doctrina del contrato de integración se haya construido en base al libre albedrío de los Estados, pues hemos comprobado como el Mandato de la integración cívica ha jugado un papel decisivo para delinear el desarrollo de estas políticas públicas, aunque con algunas reservas sobre el carácter sancionador que puede adoptar en casos como el derecho a la reagrupación familiar.

Lo que en su día empezó siendo una voluntad por garantizar una plena integración y el reconocimiento de una ciudadanía en igualdad de derechos y oportunidades, identificó cómo el aspecto más abandonado y al mismo tiempo más necesario para su logro debía ser tomado en consideración. Ahora ya no es posible esperar a que la persona llegue, básicamente por dos motivos: (1) la crónica demuestra que algunos no muestran voluntad por llegar y (2) las sociedades han evolucionado y precisan sujetos más autónomos, más independientes. Y para ello que una persona conozca el idioma y los valores de una sociedad, entendidos como herramientas básicas para poder participar y convivir en ella, se convierte en una cuestión principal; *“que sepas manejarte dentro del contexto...eso es lo que nos hace parte de una comunidad que tengamos una serie de reglas generales de entendimiento, de comunicación y nos movamos dentro de estas, porque si no sería imposible la relación”*. El contrato se sitúa en este margen de la integración, debería ser entendido como un primer elemento, la base desde la que partir hacia ella, pues por sí mismo no la garantiza pero sí fija los mecanismos básicos para que se logre.

En él no se debería ver solo la firma de un documento de voluntades o la superación de un examen, pues tras de sí hay un trabajo previo que los gobiernos han realizado por: (1) Plasmar en un registro lo que un Estado reconoce como los aspectos básicos y fundamentales que le identifican como son: sus principios, sus valores democráticos y los derechos y deberes de los ciudadanos, lo que supone un consenso nacional de identidad en el que todos sus ciudadanos se sienten representados e integrados. Algunos países como Francia, Alemania, Austria, Suiza y Bélgica han diseñado un programa formativo para su conocimiento y comprensión. Otros lo plasman a través de diversos medios como la película *Naar Nederland*, los manuales *Life in the UK*, el texto de educación cívica de Suecia (que lo hace cercano editándolo en diferentes idiomas), o el paquete formativo de Dinamarca. (2) Han establecido criterios para el conocimiento de la lengua en cada uno de los momentos del proceso. (3) Y han definido protocolos y creado recursos y sistemas de información abiertos para facilitar la integración de las personas inmigrantes, haciendo accesible su incorporación.

Este esfuerzo realizado por los países es una muestra de que las cuestiones de la integración sí importan y no permite relegar el contrato de integración a una mera maniobra de sumisión de voluntades, pues en él hay implícitos aspectos fundamentales

para garantizar la convivencia y la cohesión de un país. Los Estados han considerado fundamental que las personas inmigrantes que llegan con la intención de establecerse, deben conocer y aceptar el marco de su nueva sociedad. Las versiones aparecen con criterios y formas diferentes en los momentos de la entrada y la residencia, en ellos cada país ha ido configurando su modelo propio en base en las experiencias migratorias de su cronología, siendo en la naturalización donde existe mayor homogeneidad.

Por qué la integración cívica se gestiona ahora bajo el paraguas de la obligación, sólo encuentra respuesta en la reflexión sobre el déficit de integración que se venía dando en sociedades con amplia trayectoria migratoria y no tanto, en versiones que lo relacionan con el fracaso del multiculturalismo o el éxito del asimilacionismo pues ha quedado demostrado que países con ambos modelos de integración lo han instaurado. Debemos reparar que esta tendencia no es exclusiva de los Estados miembros de la Unión en pro de su consolidación, otros países como Australia o Canadá también lo aplican; por ejemplo Canadá que adaptó el multiculturalismo como filosofía para facilitar la integración de personas de distinta procedencia, tiene unas medidas de integración que gozan de amplia consideración en las que el multiculturalismo no supone una permisividad ilimitada de la diversidad, ni todo es aceptado, pero se muestran como un instrumento para conciliar las diferentes identidades con el fin de favorecer la armonía social que implica el reconocimiento de un núcleo central de valores y principios compartidos y el conocimiento del idioma (Fanjul, 2010).

El paso siguiente sería integrar procesos de participación que permitan el conocimiento mutuo entre las personas a través de los cuales todos los ciudadanos se concedan confianza y otorguen respeto por la diferencia valorada desde la igualdad de los derechos reconocidos; *“en la teoría, ciudadanía es participación social en todos los ámbitos de la vida, no es solo la demostración por parte de las personas, sino también un compromiso por parte del Estado en ofrecer las medidas para que esto se dé”*. Aunque los defensores extremos del contrato de integración puedan considerar que estas partes de la inclusión social se darán solas gracias a la comunicación y el conocimiento que se tiene del país. No obstante hay que referir que en países como Bélgica o Suecia la favorecen a través del apoyo de una persona oriunda que de forma voluntaria actuará como guía acompañando a la persona inmigrante durante su proceso de integración.

Pero fijemos nuestra mirada en España, un país que camina con prudencia en esta materia, no es para menos, pues algunas decisiones erradas del pasado todavía siguen latentes y no se perdonaría una determinación equivocada y aun menos no consensuada. Revisaremos cómo se está configurando el modelo para poder valorar cual debería ser la tendencia a seguir y para ello cabe preguntarse ¿Se podría considerar que España ha entrado en el Paradigma de la obligación de integrarse? ¿En qué elementos se identificaría?

Podríamos considerar que sí, que el primer paso ya se ha dado con la reciente regulación del requisito de “mostrar suficiente grado de integración en la sociedad” en las solicitudes de nacionalidad por residencia, mediante la superación de los exámenes de lengua y de conocimientos constitucionales y socioculturales. Esta manifestación parte de la reflexión sobre dos aspectos que nos indican que al menos debe ser considerada. (1) El primero, nos invita a reparar la atención sobre el avance significativo de esta medida en España comparándola con el caso del Reino Unido, quien también inició su camino incorporando el nivel de idioma y el test: Life in UK como necesario para la concesión de la naturalización y luego fue progresivamente ampliándolo como requisito, primero junto a la residencia permanente, posteriormente se incluyó en la renovación de la residencia inicial y por último incorporó el requisito del idioma en las solicitudes de visados. (2) Aunque algunas aportaciones han considerado que se debería deslindar nacionalidad de extranjería, desde la experiencia migratoria es preciso considerar este último eslabón del proceso de integración, el broche que cierra una trayectoria. Las personas inician su proyecto migratorio movidas por distintas justificaciones y en el trascurso de su inclusión, las historias de vida están marcadas por hechos con mayor o menor contingencia, que les posiciona ante la necesidad de tener que tomar decisiones. Y una de esas es la decisión de renunciar a su identidad nacional, para ello la persona debe estar convencida, debe ser consciente de su simbología, pues el hecho en sí lleva más carga emocional de la que se pueda considerar; *“adquieres la nacionalidad pero la inmigración es para toda la vida porque no te sientes identificada”*. Trabajar con las personas para que den o no ese paso pasa por que se reconozcan con la identidad del que será su nuevo país y esto solo será posible si desde el día en que decidió migrar se consideró su integración cívica como un hecho sustancial. En última instancia se podría desligar la obligación de la adquisición de unos conocimientos, pero no de

los procesos simbólicos que hay tras ellos, ni como se gestiona la relación entre la persona inmigrante y la sociedad de acogida; *“...todo este debate...viene como fruto de los problemas sobre todo en Londres porque son londinenses y no te habías preocupado por ellos nunca, y la segunda generación en Francia que debería analizar que lleva cincuenta años recibiendo gente y no han sabido gestionar esa inmigración”*.

Un segundo elemento de análisis que nos permitiría considerar que España está caminando hacia la obligación, lo encontramos en los instrumentos que algunas Comunidades autónomas han fijado por norma, para valorar “la sanción positiva de la integración cívica”, y que nos sitúa ante un “cajón de sastre” en cuyos patrones encontramos ciertas similitudes con los instrumentos que han desarrollado los países del Paradigma, salvando la distancia entre el acceso a un derecho (que implica obligación) y la concesión de un informe de apoyo (que completaría el expediente de extranjería), pero sin restarle el valor que tiene el informe para algunos casos: *“el Informe nos sirve en casos de que haya carencia de medios económicos, falta de cotización, incluso en algún tipo de faltas leves, que son motivo de denegación”*.

¿Pero qué aspectos de las normas autonómicas nos situarían en el Paradigma? La Comunidad de Madrid ha fijado como requisitos para la emisión de los informes, la certificación de los módulos formativos del programa “Conoce tus leyes” y la adquisición de conocimientos lingüísticos que se certifica tras la superación de un examen. Lo que permite situar su modelo en la línea de Alemania cuyos cursos de integración constan del examen de lengua y un curso de orientación para el conocimiento y comprensión del sistema jurídico, la cultura y la historia. La Comunidad castellano leonesa fija con carácter voluntario el Compromiso de integración cívica como instrumento de inclusión en los programas de acogida e integración, e incorpora la certificación de la formación sobre los contenidos en valores y derechos y los conocimientos de español. Esta versión del modelo que incorpora la firma del compromiso junto a la formación y el examen de lengua se sitúa en la línea de los modelos de Francia, Suecia o Suiza.

Cataluña por su parte ha establecido por norma la creación de un Servicio de primera acogida e integración que permite el acceso a los programas, servicios y recursos de titularidad pública y cuya participación es obligatoria para todas las personas beneficiarias de los mismos. La inclusión en el servicio implica la participación

en acciones formativas para adquisición de competencias lingüísticas en catalán, conocimientos sobre la sociedad catalana e incorpora en su protocolo la asistencia a un acto de bienvenida. Este modelo de sello propio integra aspectos de las diferentes tendencias al establecer la obligatoriedad nos permitiría situarlo en la línea de Flandes, Suecia, Suiza y Francia, pero matizando que no incorpora la firma de ningún compromiso.

Ante este escenario y teniendo en cuenta la singularidad del modelo español cabe plantearse algunas cuestiones para la reflexión: ¿Debería España adoptar el contrato de integración? ¿Serían necesarios unos criterios comunes para regular el desequilibrio territorial que existe en este momento?

Considerar sobre estas cuestiones pasaría primero por reconocernos como lo que somos, una sociedad plural en culturas, que en los últimos años se ha enriquecido gracias a la contribución de las personas inmigrantes y a partir de ahí definir como querría España gestionar esa diversidad: *“nosotros vivimos en sociedades multiculturales y que lo que debemos es hacerlas integradoras”*. Dar este paso (sencillo en la doctrina pero complejo en la acción) supone identificar el punto en el que estamos y la importancia que tiene coger “el toro por las astas” para fijar el objetivo al que se desea llegar. Lo que no sería apropiado es seguir considerando que esta cuestión no precisa ser abordada porque es una tendencia joven que no ha presentado problemas: *“somos un país joven pero tenemos que aprender lo que han hecho otros”*. Y si algo se debería aprender de los países vecinos más aventajados en esta materia (por su trayectoria en años de convivencia con la inmigración) es que los problemas no se tienen sino que surgen cuando no se les presta la atención que merecen: *“ellos no fijaban prioridades, solo ponían recursos, pero conforme avanza se dan cuenta que los problemas no se solucionan sino que son más difíciles... entonces el Estado decide... y fija cómo debe hacerse”*. Porque aunque no hayan signos evidentes de ello en las segundas generaciones se dan elementos de desvinculación: *“mi hija es nacida aquí y ella no se siente integrada... no hay un reconocimiento”*.

Aportar un poco de luz a esta cuestión desde el análisis planteado en este trabajo, exige incorporar a la reflexión la distinción de los tres elementos principales sobre los que se configura el contrato de integración: el contenido, la suscripción a unos

valores que se establecen con la firma de un documento y la obligatoriedad; tres componentes que no resultan fáciles de disociar pero sobre los que se considera necesario aportar algo de razón.

El contenido incorpora básicamente el conocimiento de la lengua y la estructura socio política y normativa de un país, garantizar que una persona los conozca es una opinión generalizada que se refiere en prácticamente todos los discursos, inclusive para las personas que se muestran contrarias al contrato: *“obviamente para cualquier persona que llega a una ciudad de acogida, el aprender la lengua, el conocer la cultura, el saber desenvolverse con las costumbres y con los signos no escritos que se mueven en todas las sociedades es siempre un valor añadido”*. También en el mensaje de los detractores a ultranza quienes consideran que es una medida asimilacionista, que las personas no necesitan que se les enseñe algo que se va aprendiendo durante los años de convivencia, sin reconocerlo le dotan de sentido *“qué es eso de adaptarse, al revés las costumbres se pluralizan más y tendrán que ser todas aceptadas excepto las que vayan contra las normas cívicas o la constitución”*, por lo que se hace evidente que para prevenir esa situación una persona necesita conocer. El análisis nos revela que es un elemento que cuenta con venia para su regulación, lo que nos permite considerar que su tratamiento no implicaría confrontación alguna ya que es aconsejado para la integración y acorde con las sugerencias del Plan estratégico de ciudadanía e integración.

Sin embargo este asunto no ha recibido la atención que precisa, quizás porque las competencias están delegadas o porque no se ha encontrado la mejor fórmula para plantearlo. Cabe decir que este trabajo parte de considerar la relevancia de esta cuestión, la cual adquiere mayor atención con el estudio de los materiales y los contenidos de la formación que los países del Paradigma han desarrollado: el enfoque que tienen, la forma de presentarlos o cómo abordan las cuestiones que para ellos son fundamentales. Son una muestra de reconocimiento e identificación que comparten con las personas inmigrantes que llegan, a las que les presentan su “nueva casa” para que la conozcan, la disfruten y la puedan respetar. La formación aquí no se entendería como un elemento de prevención, ni de imposición, ni tampoco de asimilación, por el contrario se trataría de una concesión que reconoce que otorgar el conocimiento es dotar a las personas de los medios para que puedan actuar por

sí mismas, es reconocerles la capacidad de obrar y de actuar. En este sentido cabría una intervención pública que garantizase su regularización: *“Yo sí que creo que tiene que haber una acción pública que favorezca, mejore las competencias lingüísticas de las personas que vienen a quedarse, que haya programas introductorios, que explique cuál es la constitución, explique las políticas de igualdad, si lo hemos metido en el plan estratégico y en los planes de acción. A mi esa acción de gobierno... me parece bien”*.

Y no solo por asegurar la calidad y validez de la misma (sin poner en duda los criterios sobre los contenidos planteados por las Comunidades estudiadas) sino porque en ocasiones, la discrecionalidad en la aplicación de las políticas puede derivar en situaciones de arbitrariedad que se reflejan en la gestión pública de los servicios sociales y en la percepción que las personas inmigrantes tienen sobre como son consideradas. *“Hay unas idiosincrasias propias en cada Comunidad autónoma que al final lo que consigues es una discrecionalidad en las políticas migratorias y una discrecionalidad a favor o en contra de los extranjeros, que eso ellos también lo viven, y van a donde es más fácil conseguir el arraigo”*. ¿Cómo podríamos pedir que se reconozcan en algo que un país no es capaz de plasmar? La regulación del contenido debería ser considerada y trabajada en beneficio mutuo, por el contrario, mantenerlo como un aspecto de poca relevancia permite interpretar que en realidad las cuestiones básicas de la integración siguen sin importar.

El segundo elemento a valorar es la firma de un documento bajo su rótulo de “contrato”, este es un aspecto muy controvertido pues el concepto provoca un rechazo generalizado incluso para los defensores del modelo. Por lo que si se decidiera establecer un instrumento de integración con el término “contrato” seguramente no contaría con un nivel aceptable de consenso y cabría la posibilidad de que no fuera admitido. En este caso no se considera que tuviera utilidad alguna pues en él no se establecen los términos y condiciones del mismo en igualdad: *“¿Qué ocurriría si una persona no logra el nivel A1 en su primer año de residencia? ¿Se le van a negar derechos?”* El término en sí tiene una lectura adversa pues su sentido jurídico tiende a anular la buena voluntad que se puede interpretar con el desarrollo de los contenidos. Su análisis está rodeado de elementos poco favorables para su instauración que parten de considerar que no atiende a las circunstancias individuales de la persona,

ni valora su contribución social. En él los conceptos de “integración bidireccional” y “capital humano” del mandato comunitario desaparecen sin más, lo que ya de por sí le hace ser poco efectivo.

Pero no es la forma el único aspecto que produce reticencias a la implantación del contrato, también lo es su fondo. En el anexo I de este trabajo se ofrece la posibilidad de leer el modelo de acuerdo de integración danés cuyos contenidos permiten interpretar el contrato de integración desde la base del prejuicio, desde la negación de la singularidad de la otra persona, que solo se justificaría desde la duda y la desconfianza hacia quien no se conoce y a la que tampoco se le reconoce a priori, la voluntad de respetar las normas establecidas y los valores sociales. Bauman lo registra desde la proyección del miedo a lo diferente:

“Como si de efectivo líquido listo para cualquier inversión se tratara, el capital del miedo puede ser transformado en cualquier forma de rentabilidad, ya sea económica o política, como así ocurre en la práctica” (Bauman, 2006).

El análisis nos permite considerar que es muy probable que si se planteara una medida así en un país como España, que ha dado grandes muestras de solidaridad y generosidad, difícilmente encajaría bien. En cualquier caso habría que considerar que si se diera una situación de vulneración de derechos ya existen los mecanismos para hacer respetar los valores constitucionales: *“El derecho es un instrumento de paz social, pero no el único, ni el mejor. Mejor si no tenemos que llegar a un juez para evitar la resolución de un caso, mejor con la mediación pero si no está el derecho”*. Por el contrario la hostilidad que podría generar en la población inmigrante al sentirse no valorada, no reconocida, tendería a producir resultados desfavorables. Sin obviar la repercusión social y mediática que esta figura tendría en la configuración de un ideario social sobre la inmigración, basada en el rechazo desde el desconocimiento.

Finalmente quedaría pendiente resolver la consideración de la obligación sobre los contenidos del contrato. Responder esta cuestión no es baladí, la obligación como tal no es un aspecto que guste ni goce de buena aceptación, por ello se considera que antes de proponerla debería valorarse bien y en cualquier caso acompañarla de una reflexión sobre las diferentes circunstancias en que podría darse.

A priori cabría diferenciar entre los dos contextos en los que se da. El primero sería el que fija el carácter obligatorio como un requisito en el acceso a los derechos de ciudadanía y se adscribe a los casos en que se gestiona desde los servicios sociales (como el modelo catalán, el flamenco o el suizo). En estos casos la obligación estaría sujeta al propósito de garantizar la integración de personas que presentan algún déficit y podría entenderse como una medida que tiende a su logro en beneficio mutuo. Aun así hay que precisar (para el caso español) que conforme refiere nuestro marco normativo estos derechos no podrían ser negados, por lo que un planteamiento en este caso solo se admitiría si va acompañado de un acuerdo de integración más amplio, en el que se atiendan también las necesidades de vulnerabilidad en todas sus dimensiones. Solo así sería razonable justificar su presencia y permitiría argumentar su carácter obligatorio, aunque dejaría sin resolver la cuestión sobre el porqué es para unas personas y no para todas.

El segundo ámbito fija la obligación en el acceso a los derechos de entrada y residencia (como Reino Unido, Alemania y los Países Bajos) aquí los límites son para todos, y responder a criterios de obligación ante una cuestión tan controvertida, precisaría un debate más amplio. Una discusión que debería iniciarse planteándolo desde un dialogo moderado y calmado en el que se respetasen todas las opiniones. No es una decisión que se pueda tomar bajo la prescripción de un líder político o un partido al alza, debería nacer desde el consenso, y para alcanzarlo sería necesario hablar, dejar hablar y escuchar. Es una cuestión que precisa repensar el sentido que aquí adquiere la palabra “obligación” y su implicación, pero también valorar las bases sobre las que se quiere construir una sociedad cohesionada, en la que puedan convivir todas las diferencias culturales y religiosas desde el respeto y la aceptación.

Los discursos nos refieren que sugerirlo no sería un disparate, “*¿si otros países lo han hecho por qué nosotros no? No esperemos a que lleguen los problemas prevengámoslos*”. El planteamiento y su consideración no significarían que se fuera a establecer, solo que se va a valorar de qué forma es mejor garantizar la integración cívica en las sociedades actuales y en el contexto presente. Su propuesta no debería servir como un elemento de confrontación política, por el contrario debería evitarse planteándola como una proposición coherente y razonada, gestionada con los partidos políticos, la sociedad y la comunidad inmigrante.

Su tratamiento podría partir considerando si esta fórmula de la obligación, entendida desde la base de la concesión de un derecho, da garantías de crear sujetos más autónomos e independientes, con mayores posibilidades de integración y participación, que reviertan en un enriquecimiento mutuo y en la construcción de sociedades más cohesionadas. En el análisis del discurso esta cuestión presenta dudas que aún hacen más interesante y necesario su estudio, en algunos casos encontramos elementos que nos permiten considerar que sí, y que gestionar estas cuestiones podría no solo garantizarla sino también mejorar las políticas públicas.

En cualquier caso habría que reconocer que la convivencia parece caminar sola: *“el cruce se está produciendo, la convivencia se está produciendo, pero creo que no se está dando desde la conciencia, no se da siendo conscientes que se da”*. Pero como mínimo cabría plantearse una ordenación y homogenización de los instrumentos, una regulación que permitiera mayor transparencia, mejor gestión pública, mayor seguridad para los servicios sociales, pero sobre todo mayores garantías de integración de la población inmigrante; *“los contratos de integración solo sirven si construyen un piso, una base para que esa persona adquiriera una certeza... Es un estatuto jurídico e institucional que da ese piso para que la gente se sienta segura, para que se sientan ciudadanos...”* Porque al final la integración cívica de una persona solo puede garantizarse desde el pleno conocimiento de los derechos y la participación, en los que encontraríamos la puerta de entrada al reconocimiento mutuo y a la confianza.



# BIBLIOGRAFÍA



## BIBLIOGRAFÍA

### I.- FUENTES DOCUMENTALES

- AJA FERNÁNDEZ, E. (2012) «La integración de los inmigrantes en los sistemas federales - la experiencia de España». *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad.* 1, 1-17.
- AJA, E., ARANGO, J., OLIVER, J. (eds.) (2008) *La inmigración en la encrucijada. Anuario de la inmigración en España.* Barcelona: Cibod Edicions, 2008.
- AÑÓN ROIG, M.J. (2011) «Diversidad cultural y espacio público: respuestas en clave de igualdad» en AÑÓN ROIG, M.J. Y SOLANES CORELLA, A. (Coord.) *Construyendo sociedades multiculturales: espacio público y derechos.* Valencia: Tirant lo Blanch. pp. 83-125.
- (2010) «Integración una cuestión de derechos». *Revista Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura.* 744, 625-638.
- AÑÓN ROIG, M.J., MIRAVET BERGÓN, P. (2008) «La Unión europea y la integración social y política de los inmigrantes». *Sistema: Revista de ciencias sociales.* 207, 87-108.
- ARANGO, J. (2006) «Europa y la inmigración: una relación difícil», en BLANCO, C. *Migraciones. Nuevas Movilidades en un mundo en movimiento.* Barcelona: Anthropos. pp. 91-111.
- BASCHERINI, G. (2008) «Las políticas migratorias en Europa: una visión comparada». *Revista de derecho constitucional europeo.* 10, 49-100.
- CACHÓN RODRÍGUEZ, L. (2011) *Inmigración y conflictos en Europa: Aprender para una mejor convivencia.* Barcelona: Hacer.
- (2009) «En la “España inmigrante”: entre la fragilidad de los inmigrantes y las políticas de integración». *Papeles del CEIC.* 45 (1), 1-35.
- (2008) «La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial». *Política y Sociedad.* 45 (1), 205-235.
- CARDOEN, M. (2011) «El sistema constitucional de Bélgica». *Revista de derecho constitucional europeo.* 15, 223-260.

- CARRERA, S. (2006) «Programas de integración para inmigrantes: Una perspectiva comparada en la unión europea». *Migraciones, Revista del Instituto Universitario de estudios sobre migraciones*. 20, 37-73.
- (2005) «What does free movement mean in theory and practice in an enlarged EU?» *European Law Journal*, 11 (6), 699-721.
- CARRERA, S., GROENENDIJK, C., GUILD, E. (2009) *Illiberal liberal states: immigration, citizenship, and integration in the EU*. Farnham, Surrey: Ashgate.
- COMUNIDAD DE MADRID (2015) inmigramadrid. Portal de Integración y Convivencia de la Comunidad de Madrid. <http://www.madrid.org>
- (2009) *Plan de integración de la Comunidad de Madrid 2009-2012*. Madrid: Consejería de Inmigración y Cooperación.
- FANJUL MARTÍN, E. (2010) «¿Qué podemos aprender del multiculturalismo canadiense?» *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*. 66.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, A. (2013) «Acciones en materia de integración de los inmigrantes en la Unión europea». *La Ley Unión Europea*. 3, 5-19.
- FREEMAN, G. (2006) «La incorporación de inmigrantes en las democracias occidentales» en PORTES, A., DEWIND, J. (coord.) *Repensando las migraciones: nuevas perspectivas teóricas y empíricas*. México: Porrúa, pp. 131-156.
- GARCÍA CÍVICO, J. (2013) «¿Hay realmente un horizonte intercultural en la Unión Europea?» *Universitas: Revista de filosofía, derecho y política*. 17, 97-138.
- (2010) «La medición de la integración social de los inmigrantes a través de un sistema de indicadores coherentes con la noción de ciudadanía inclusiva». *Universitas: Revista de filosofía, derecho y política*. 12, 73-112.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2014) *Plan de ciudadanía y de las migraciones: horizonte 2016*. Barcelona: Departament de Benestar Social i Família.
- (2008) *Pacto Nacional para la Inmigración. Un pacto para vivir juntos y juntas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- GENERALITAT VALENCIANA (2008) *Programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana: Escuela de Acogida*. Valencia: Conselleria de Solidaritat i Ciutadania.

- GUIRAUDON, V. (2008) «Contratos de integración para inmigrantes: Tendencias comunes y diferencias en la experiencia europea». *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*. 43.
- IGLESIAS, M. (2010) *Conflicto y cooperación entre España y Marruecos (1956-2008)*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.
- INSTITUTO CERVANTES (2015) «Prueba de conocimientos constitucionales y socioculturales de España (CCSE)» Disponible en: <https://ccse.cervantes.es/>
- (1988) «Diploma de estudios de la lengua española (DELE)» Ministerio de Educación (RD 826/88). Disponible en <http://dele.cervantes.es>
- INTEGRATION, EF (2013) *Integration Report. Perspectives and recommendations for action*. <http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2015) «Cifras de Población a 1 de enero de 2015». Publicado el 25 de junio 2015.
- (2014) «Cifras de Población a 1 de enero de 2014. Estadísticas de Migraciones». Publicado el 30 de junio 2014.
  - (2007) «El número de extranjeros empadronados en España a fecha 31 de diciembre de 2006». Publicado el 11 de junio.
  - (2003) «Los extranjeros residentes en España». 1998-2002.
- JOPPKE, C. (2008) «Comparative Citizenship: A Restrictive Turn in Europe?». *Law & Ethics of Human Rights*. 2 (1), 1-41.
- (2007a) «Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe». *West European Politics*. 30 (1), 1-22.
  - (2007b) «Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity». *Citizenship Studies*. 11 (1), 37-48.
  - (2004) «Los musulmanes y el velo: Alemania vista a través de la experiencia de Francia» *Revista Internacional de filosofía política*. 24, 61-76.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2014) Inmigrante. Portal del inmigrante. <http://www.inmigracion.jcyl.es/>
- (2015) *III Plan estratégico de inmigración de Castilla y León 2014-2017*. Valladolid: Conserjería de la Presidencia.

- LA SPINA, E. (2013) «¿Hacia el control “infra-droit” de la integración efectiva en la normativa de extranjería española?» *La revue des droits de l’homme*. 4. Varia. Disponible en <http://revdh.revues.org/450>
- (2009) «El ejemplo belga de participación política de los inmigrantes: Un referente plausible» en LUCAS, F.J. Y SOLANES, Á. (eds.). *La igualdad en los derechos: Claves de la integración*. Madrid: Dykinson. pp. 447-480.
- LUCAS MARTIN, F.J. (2011) «El modelo social europeo y las transformaciones derivadas de la presencia estable de inmigrantes». *Pasajes: Revista de pensamiento contemporáneo*. 35, 69-77.
- (2005a) «Condiciones jurídicas y políticas del proyecto intercultural en España». *Anales de historia contemporánea*. 21, 161-178.
- (2005b) «El proyecto europeo y la ciudadanía para los inmigrantes». *Revista Arbor: ciencia, pensamiento y cultura*. 713, 69-79.
- LUCAS, F.J., QUIÑONES, A., CAMPELO, P., IZAOLA, A., ZUBERO, I. (2012) *Inmigración e integración en la UE. Dos retos para el s. XX*. Bilbao: EurobasK.
- LUCAS, F.J., AÑÓN, M. J., GALIANA, A., MIRAVET, P., RUIZ, M., SIMÓ, C., SOLANES, A., TORRES, F. (2008) *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*. Fundación BBVA Bilbao: Rubes Editorial.
- MARTÍNEZ DE LIZARRONDO ARTOLA, A. (2010) «La incidencia del fondo de apoyo y el PECEI en las políticas autonómicas de integración de inmigrantes». *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*. 85, 31-46.
- (2009) «La integración de inmigrantes en España: El modelo Patchwork». *Revista: Migraciones*. 26, 115-146.
- MARTÍNEZ DE LIZARRONDO ARTOLA, A., RAMÍREZ DE ARELLANO ALEMÁN, M. (2013) «La “integración cívica” y los informes de esfuerzo de integración». *Revista de derecho migratorio y extranjería*. 34, 137-161.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. (2015) *Informe sobre la actividad de las conferencias sectoriales durante el año 2014*. <http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es>

- MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN (2011) *Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración 2011-2014*. Madrid: Dirección General de integración de los inmigrantes.
- (2007) *Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración 2007-2010*. Madrid: Dirección General de integración de los inmigrantes.
- NIESSEN, J., HUDDLESTON, T. (2014) *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales*. Bruselas: Comisión Europea.
- NIESSEN, J., SCHIBEL, Y. (2007) *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales*. Bruselas: Comisión Europea.
- (2004) *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales*. Bruselas: Comisión Europea.
- OBSERVATORY, E.C. (2013) *Country Report: Denmark*. Badia Fiesolana, Italy: European University Institute.
- OCDE (2011) «International Migration Database».
- Disponible en: <http://www.oecd.org/els/mig/oecdmigrationdatabases.htm>
- (2009a) «Integración laboral de los inmigrantes y sus hijos en Bélgica». *Actualidad internacional sociolaboral*. 121, 176-179
  - (2009b) *Perspectivas de las migraciones internacionales 2008*. Madrid: Colección Informes OCDE. 70.
- OERS, R. (2014) *Deserving Citizenship*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- (2010a) *Citizenship Tests in the Netherlands, Germany and the UK*. Leiden: Nijhoff.
- OERS, R., ERSBOLL, E., KOSTAKOPOULOU, T. (2010b) *A re-definition of belonging?* Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- OLESTI RAYO, A. (2012) «El espacio Schengen y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores de los estados miembros de la unión europea». *Revista d'estudis autonòmics i federals*. 15, 44-84.
- RODRÍGUEZ, G., GIL, J., GARCÍA, E. (1996) *Metodología de la investigación cualitativa*. Granada: Aljibe.
- ROSALES, J. M. (2014) *La integración cívica de los inmigrantes. Un ensayo sobre inmigración, ciudadanía y derechos*. Barcelona: Horsori.

- SALES TEN, A. (2011) «Evolución de las políticas públicas en materia de inmigración y asilo, en la EU y España», en CASTRO, C., GADEA, E., MORAES, N. Y PEDREÑO, A. (eds.) *El Mediterráneo y sus migraciones*. Murcia: edit.um
- (2007) «Los recursos formales para la integración de la inmigración». *Cuadernos de Geografía*. 81/82, 161-186.
- SANTA CRUZ ÁLVAREZ, S. Y ANDREA TUDELA, J.C. (2011) «Gestión de la extranjería y la inmigración en el marco comparado de Andalucía, Lombardía y Valonia», en Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía. Granada: Instituto de Migraciones. pp. 1751-1755.
- SANTAMARÍA, C. (2010) «La ciudadanía como ámbito de integración social ante el fenómeno de las migraciones». *Revista Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*. 186 (744), 605-614.
- SAYAGO, S. (2014) «El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales». *Revista Cinta de Moebio*. 49, 1-10.
- SOLANES CORELLA, A. (2013) «Indicadores para la integración de los inmigrantes desde las directivas europeas» en LUCAS, F.J. Y AÑÓN, M. J. (eds.) *Integración y derechos: a la búsqueda de indicadores*. Barcelona Icaria. pp. 11-36.
- (2010) «Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010». *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*. 90, 77-101.
- (2009) «¿Integrando por ley?: De los contratos europeos de integración al compromiso de la ley autonómica valenciana 15/2008». *Revista de derecho migratorio y extranjería*. 20, 47-75.
- (2006) «Integración sin derechos: de la irregularidad a la participación». *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*. 14.
- TAYLOR, S.J., Y BOGDAN, R. (1987) *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós.
- THIEBAUT, C. (2010) «Tolerancia y hospitalidad. Una reflexión moral ante la inmigración». *Revista Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*. 186(744), 543-554.
- TSHITSHI NDOUBA, K. (coord.) (2012) *Inmigración y comunidades religiosas: Implicaciones para las políticas de integración de los inmigrantes*. Fundación de Estudios Internacionales. Madrid: Instituto de Estudios Jurídicos Internacionales.
- VALLES, M. S. (2003) *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.

- VELASCO, J.C. (2006a) «Mutaciones de la ciudadanía en el contexto de las migraciones transnacionales». *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*. 14.
- (2006b) «Pluralidad de identidades e integración cívica». *Revista Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*. 182(722), 725-740.
- WALLACE GOODMAN, S. (2014) *Civic integration and membership politics in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

## II.- FUENTES NORMATIVAS DE ESPAÑA.

- Constitución Española de 1978.
- Decreto 150/2014, de 18 de noviembre, de los servicios de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña. (DOGC nº 6754, de 20/11/14).
- Decreto 93/2009, de 10 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunidad Valenciana. (DOGV nº 6056, de 14/07/09).
- Instrucción del Ministerio de Justicia, 26 de julio de 2007, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre tramitación de las solicitudes de adquisición de la nacionalidad española por residencia. (BOE nº 189, de 08/08/07).
- Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la administración de justicia y del Registro civil. (BOE nº 167, de 14/07/15).
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. (BOE nº 312, de 30/12/13).
- Ley 3/2013, de 28 de mayo, de integración de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León. (BOE nº 144, de 17/06/13).
- Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. (BOJA nº 122, de 23/06/2010).
- Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña. (BOE nº 139, de 08/06/10).
- Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana. (BOE nº 9, de 10/01/09).

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. (BOE nº 80, de 03/04/85).
- Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio, de modificación de los artículos 31 bis y 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. (BOE nº 180, de 28/07/11).
- Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. (BOE nº 299, de 12/12/09).
- Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. (BOE nº 172, de 20/07/06).
- Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. (BOE nº 279, de 21/11/03).
- Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros. (BOE nº 234, de 30/09/03).
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. (BOE nº 10, de 12/01/00).
- Orden de 16 de febrero de 2012, por la que se establece el procedimiento para la emisión del informe sobre esfuerzo de integración de la persona extranjera en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. (BOJA nº 46, de 07/03/2012).
- Orden 11/2010, de 27 de septiembre, de la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía, por la que se regula la autorización para la impartición del programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana Escuela de Acogida. (DOCV nº 6368, de 04/10/10).
- Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009. (BOE nº 103, de 30/04/11).
- Real Decreto 1162/2009, de 10 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los

extranjeros en España y su integración social, aprobado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre. (BOE 117, de 23/07/09).

- Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. (BOE nº 6, de 07/01/05).
- Real Decreto 490/1995, de 7 de abril, por el que se crea el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. (BOE nº 87, de 12/04/95).
- Sentencia de 20 de marzo de 2003, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por la que se anulan diversos preceptos del Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, reformada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre. (BOE nº117, de 26/05/03).

### III. FUENTES NORMATIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA.

#### COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO:

- (COM 2014/210) Comunicación de la Comisión: “Directrices de la aplicación de la Directiva 2003/86 sobre el derecho a la reagrupación familiar”. Bruselas, 3 de abril de 2014.
- (COM 2014/154) Comunicación de la Comisión: “Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad”. Estrasburgo, 11 de marzo de 2014.
- (COM 2014/96) Informe de la Comisión: “La aplicación del Enfoque Global de la Migración y la Movilidad”. Bruselas, 21 de febrero de 2014.
- (COM 2011/743) Comunicación de la Comisión: “Enfoque Global de la Migración y la Movilidad”. Bruselas, 18 de noviembre de 2011.
- (COM 2011/455) Comunicación de la Comisión: “Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países”. Bruselas, 20 de julio de 2011.
- (COM 2010/171) Comunicación de la Comisión: “Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos. Plan de acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo” (no publicada en el Diario Oficial). Bruselas, 20 de abril de 2010.
- (COM 2008/611) Comunicación de la Comisión: “Reforzar el planteamiento

- global de la migración: aumentar la coordinación, la coherencia y las sinergias” (no publicada en el Diario Oficial). Bruselas, 8 de octubre de 2008.
- (COM 2008/359) Comunicación de la Comisión: “Una Política Común de Emigración para Europa: principios, medidas e instrumentos” (no publicada en el Diario Oficial). Bruselas, 17 de junio de 2008.
  - (COM 2007/780) Comunicación de la Comisión: “Una Política Común de inmigración”. Bruselas, 5 de diciembre de 2007.
  - (COM 2006) Comunicación de la Comisión: “Enfoque equilibrado sobre una gestión de la inmigración legal y clandestina” (no publicada en el Diario Oficial). Bruselas, 19 de julio de 2006.
  - (COM 2005/184) Comunicación de la Comisión (de 10 de mayo de 2005): “Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia”. Bruselas, 24 de septiembre de 2005.
  - (COM 2005/389) Comunicación de la Comisión: “Programa Común para la Integración Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea” (no publicada en el Diario Oficial). Bruselas, 1 de septiembre de 2005.
  - (COM 2004/508) Comunicación de la Comisión: “Primer informe anual sobre inmigración e integración”. Bruselas, 16 de julio de 2004.
  - (COM 2003/336) Comunicación de la Comisión (de 3 de junio de 2003): “Inmigración, integración y empleo”. Bruselas, 25 de marzo de 2004.
  - (COM 2000/757) Comunicación de la Comisión: “Una política comunitaria de migración”. Bruselas, 22 de noviembre de 2000.

### CONCLUSIONES DEL CONSEJO EUROPEO:

- (2014) Conclusiones de 26 y 27 de junio. Bruselas, 27 de junio de 2014.
- (2013) Conclusiones de 24 y 25 de octubre. Bruselas, 25 de octubre de 2013.
- (2010) Conclusiones sobre las políticas de integración de la Unión adoptadas en la “IV Conferencia Ministerial de la Unión europea sobre integración Zaragoza 15 y 16 de abril de 2010”. Disponible en: [www.eu2010.es](http://www.eu2010.es)

- (2008) Conclusiones sobre las políticas de integración de la Unión adoptadas en la “III Conferencia Ministerial celebrada en Vich 3 y 4 de noviembre de 2008”. Disponible en: [www.archive-ue2008.fr](http://www.archive-ue2008.fr)
- (2007) Conclusiones de la Presidencia del Consejo de 12 y 13 de junio, en las que se recogen los acuerdos sobre las políticas de integración de la Unión adoptadas en Postdam el 10 y 11 de mayo. Bruselas, 20 julio de 2007.
- (2003) Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Salónica, de 19 y 20 de junio. Bruselas, 1 de octubre de 2003.
- (1999) Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere, de 15 y 16 de octubre de 1999. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu>.

DECISIÓN DEL CONSEJO EUROPEO:

- (CE 2008/381) Decisión de 14 de mayo de 2008, por la que se crea una Red Europea de Migración (REM).
- (CE 2007/435) Decisión de 25 de junio, por la que se establece el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013, como parte del programa general: “Solidaridad y gestión de los flujos migratorios”.
- (CE 2000/750) Decisión de 27 de noviembre, por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006).

DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO:

- (DOC. 2012/181) Dictamen sobre: “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones sobre la Agenda europea para la integración de Nacionales de Terceros países”. Bruselas, 21 de junio de 2012.
- (CESE 2002) Dictamen sobre: “La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada”. Bruselas, de 21 de marzo de 2002.

DICTAMEN DEL COMITÉ DE LAS REGIONES (2012 C), sobre la Agenda europea en el que se recogen los Módulos europeos sobre integración de inmigrantes. Publicado en el Diario Oficial de 18 de abril de 2012.

### DICTAMEN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL:

- (CES 2002a) Dictamen aprobado por el Consejo Económico y Social, el 16 de enero de 2002 (ponente: Sr. Pariza Castaños).
- (CES 2002b) Dictamen del Consejo Económico y Social, publicado en el DOC número 48, de 21 de febrero de 2002 (ponentes: Sr. Mengozzi y Sr. Pariza Castaños).

### DIRECTIVA DE LA UNIÓN EUROPEA:

- (2003/109/CE) Directiva de 25 de noviembre, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. Publicada en el Diario Oficial el 23 de enero de 2004.
- (2003/86/CE) Directiva de 22 de septiembre, sobre el derecho a la reagrupación familiar. Publicada en el Diario Oficial el 3 de octubre de 2003.
- (2000/43/CE) Directiva de 29 de junio, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. Publicada en el Diario Oficial el 19 de julio de 2000.
- (2000/78/CE) Directiva de 27 de noviembre, para la igualdad de trato y la ocupación. Publicada en el Diario Oficial el 2 de diciembre de 2000.

### PROGRAMA DE LA UNIÓN EUROPEA:

- (DOUE C115) Programa de Estocolmo Una Europa abierta y segura que sirva al ciudadano Bruselas, 4 de mayo de 2010.
- (DOUE C 53/01) Programa de la Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea. Bruselas, 3 de marzo de 2005.

### TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA:

- (DOUE C 326) Tratado de funcionamiento de la Unión europea (versión consolidada del TFUE). Publicado en el Diario oficial de la UE de 26 de octubre de 2012.
- (DOUE C 306/01) Tratado de Lisboa. Publicado en el diario oficial de la UE de 17 de diciembre de 2007.
- (C325/33) Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Publicado en el Diario oficial de las Comunidades europeas de 24 de diciembre de 2002.

- (DOUE 340) Tratado de Ámsterdam. Publicado en el Diario Oficial de 10 de noviembre de 1997.
- (DOC 191) Tratado de Maastricht. Publicado en el Diario Oficial de 29 de julio de 1992. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal>

#### OTRAS FUENTES DE LA UNIÓN EUROPEA:

- (2008) Pacto Europeo sobre inmigración y asilo. Bruselas, 24 de septiembre de 2008. Disponible en: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice](http://europa.eu/legislation_summaries/justice)
- (2007) Informe de la Comisión: “II Informe Anual sobre Inmigración e Integración de la Comisión de la UE”. Bruselas, 11 de septiembre de 2007.
- (2006) Informe del Parlamento europeo sobre las estrategias y los medios para la integración de los inmigrantes en la Unión Europea. Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior. Ponente: Stavros Lambrinidis (2006/2056(INI)). Bruselas, 17 de mayo de 2006.
- (2004) Documento del Consejo de 19 de noviembre de 2004 sobre: “Primera Conferencia Ministerial sobre las políticas de integración”. (14615/04) Groningen, 2004.
- (Guía núm. 20) Guía práctica de la Unión “Política de justicia e interior en la UE”. Disponible en: <http://www.madrid.org/cs/>

#### IV.- DOCUMENTOS OFICIALES Y REGISTROS DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE LOS GOBIERNOS.

##### ALEMANIA, GOBIERNO DE

- (2015) *Naturalisation in Germany*. Recuperado el 6 de enero de 2015, de Federal Office for Migration and Refugees-: <http://www.bamf.de/EN/Einbuengerung/InDeutschland/indeutschland-node.html>
- (2014) *Bundesamt für Migration*. Recuperado el 30 de diciembre de 2014, de Bundesamt für Migration und Flüchtlinge- Willkommen in Deutschland: <http://www.bamf.de/DE/Willkommen/willkommen-node.html>
- (2013) Informe de 14 de junio: *Migration to Germany*. Recuperado el 17 de enero de 2014, de Federal Office for Migration and Refugees - Migration to Germany - Subsequent entry of spouses: <http://www.bamf.de/EN/Migration/EhepartnerFamilie/ehepartnerfamilie-node.html>

- (2012a) Informe de 24 de julio: *Auswärtiges Amt-Zuwanderungsgesetz*. Recuperado el 30 de diciembre de 2014, de <http://www.auswaertiges-amt.de/sid>
- (2012b) Informe de 2 de marzo de: *Integration courses*. Recuperado el 23 de noviembre de 2013, de Federal Office for Migration and Refugees - Welcome to Germany -: <http://www.bamf.de/EN/Willkommen/DeutschLernen/Integrationskurse/integrationskurse-node.html>
- (2011a) *La Actualidad de Alemania*. Recuperado el 3 de enero de 2015, de <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/head-navi/pie-de-imprenta.html>
- (2011b) Informe de 18 de junio: *Naturalisation*. Recuperado el 23 de noviembre de 2013, de Federal Office for Migration and Refugees- Naturalisation - What is the naturalisation test?: <http://www.bamf.de/EN/Einbuengerung/WasEinbuengerungstest/waseinbuengerungstest-node.html>
- (2007) *Goethe Institut, exámenes de alemán*. Recuperado el 30 de diciembre de 2014, de <http://www.goethe.de/lrn/prj/pba/esindex.htm>
- (2006) Informe de 3 de julio: *Charta-der-vielfalt*. Recuperado el 19 de febrero de 2014, de La Carta Corporativa de la diversidad para Alemania: [www.charta-der-vielfalt.de/fileadmin/user\\_upload/.../Charter\\_es.pdf](http://www.charta-der-vielfalt.de/fileadmin/user_upload/.../Charter_es.pdf)

### AUSTRIA, GOBIERNO DE

- (2015a) *Integration and citizenship*. Recuperado el 11 de enero de 2015, de migration.gv.at - living and working in Austria - Integration and citizenship: <http://www.migration.gv.at/en/living-and-working-in-austria/integrationhttp://-and-citizenship/integration-agreement.html>
- (2015b) *Living and working in Austria*. Recuperado el 11 de enero de 2015, de migration.gv.at - Living and working in Austria - Language learning: <http://www.migration.gv.at/en/living-and-working-in-austria/language/http://language-learning.html/>
- (2015c). *migration.gv.at - Living and working in Austria - Types of immigration*. Recuperado el 11 de enero de 2015, de <http://www.migration.gv.at/en/types-of-immigration.html>
- (2014) *Requirements for naturalisation in Austria*. Recuperado el 11 de noviembre de 2014, de [www.wien.gv.at/english/administration/civilstatus/citizenship/requirements.html](http://www.wien.gv.at/english/administration/civilstatus/citizenship/requirements.html)

BÉLGICA, GOBIERNO DE (2010) Registro de 20 de enero, del Gobierno de Bélgica. *Portal belgium.be*. Recuperado el 17 de enero de 2015.

BÉLGICA, GOBIERNOS REGIONALES DE

- (2015) Registro del Gobierno Regional de Amberes: *Inburgering Antwerpen*. Recuperado el 17 de enero de 2015, de <http://inburgeringantwerpen.be/node/78>
- (2015) Registro del Gobierno Regional de Flandes. *Inburgering*. Recuperado el 17 de Enero de 2015, de <http://inburgering.be/es>
- (2014) Registro del Gobierno Regional de Flandes. *Huis van het Nederlands (Casa del holandes)*. Recuperado el 17 de Enero de 2015.

DINAMARCA, GOBIERNO DE

- (2015) *Denmark, el sitio web oficial de Dinamarca*. Recuperado el 11 de febrero de 2015, de <http://denmark.dk/es/>
- (2014) Informe de 22 de diciembre: *Indvandringsproven*. Recuperado el 30 de diciembre de 2014, de ny i danmark, dk Indvandringsproven (prueba de inmigración): <https://www.nyidanmark.dk/>
- (2013) Informe de 10 de octubre: *ny i danmark, dk Indrejse & ophold (entrada y estancia)*. Recuperado el 11 de enero de 2015, de <https://www.nyidanmark.dk/>
- (2013) Informe de 6 de junio de *ny i danmark, dk Justits Ministeriet (circular núm 9253)*. Recuperado el 12 de enero de 2015, de <https://www.nyidanmark.dk/>

FRANCIA, GOBIERNO DE

- (2014) *Politique d'égalité républicaine et d'intégration*. Paris: Pôle Stratégie, Médias et Communication. Disponible en: [archives.gouvernement.fr](http://archives.gouvernement.fr)
- (2012) Informe de 8 de agosto sobre *Service-Public*. Recuperado el 7 de enero de 2015, de Le site officiel de l'administration française - Contrat d'accueil et d'intégration: <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/N17046>.
- (2009a) Informe de 9 de noviembre sobre: *Haut Conseil à l' Intégration*. Recuperado el 26 de septiembre de 2013, de [www.hci.gouv.fr](http://www.hci.gouv.fr)
- (2009b) *Le dispositif d'accueil et d'integration*. Paris: OFFI Office Français de l'immigration et del'intégration. Disponible en: <http://www.ofii.fr/>

### FRANCIA, MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

- (2014a) Informe de diciembre del I.M: *Inmigration, asile, accueil et accompagnement des étrangers en France - Accueil et accompagnement*. Recuperado el 7 de enero de 2015, de <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Accueil-et-accompagnement>
- (2014b) Informe de diciembre del I.M: *Office Français de l'immigration et l'integration*. Recuperado el 9 de diciembre de 2014, de [http://www.ofii.fr/qui\\_sommes-nous\\_46/index.html?sub\\_menu=1](http://www.ofii.fr/qui_sommes-nous_46/index.html?sub_menu=1)
- (2014c) Informe de 5 de febrero del I.M.: *Inmigration*. Recuperado el 7 de enero de 2015, de *Immigration, asile, accueil et accompagnement des étrangers en France - Les visas de long séjour*: <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Immigration/Les-visas/Les-visas-de-long-sejour>
- (2013) Informe de 12 de marzo del I.M.: *L'accès à la nationalité française*. Recuperado el 21 de noviembre de 2014, de *Immigration, asile, accueil et accompagnement des étrangers en France*: <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Accueil-et-accompagnement/L-acces-a-la-nationalite-francaise>
- (2012) Informe de 28 de agosto del I.M.: *Accueil et accompagnement*. Recuperado el 7 de enero de 2015, de *Immigration, asile, accueil et accompagnement des étrangers en France - L'accueil des primo-arrivants*: <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Accueil-et-accompagnement/L-accueil-des-primo-arrivants/Le-contrat-d-accueil-et-d-integration>

### PAÍSES BAJOS, GOBIERNO DE LOS

- (2014a) *Naar Nederland*. Recuperado el 11 de noviembre de 2014, de <http://www.naarnederland.nl/>
- (2014b) *Immigration and Naturalisation Service*. Recuperado el 9 de diciembre de 2014, de <https://ind.nl/EN/individuals/residence-wizard/other-information/civic-integration/>

### REINO UNIDO, GOBIERNO DEL

- (2014) C.N.: *UK European Migration Network National Contact Point- Annual Policy Report 2013*. Recuperado el 17 de noviembre de 2014, de [http://www.emnukncp.org/Annual\\_Policy\\_Reviews.html](http://www.emnukncp.org/Annual_Policy_Reviews.html)

- (2014a) *Visas and immigration*. Recuperado el 7 de noviembre de 2014, de <https://www.gov.uk/browse/visas-immigration>.
- (2014b) Informe de 12 de noviembre: *Organise your citizenship ceremony with your council*. Recuperado el 9 de enero de 2015, de <https://www.gov.uk/organise-citizenship-ceremony-council>.
- (2014c) Informe de 15 de mayo de: *Gov.UK. Securing borders and reducing immigration -Bills and legislation*. Recuperado el 21 de noviembre de 2014, de <https://www.gov.uk/government/policies/securing-borders->

#### SUECIA, GOBIERNO DE

- (2014a) Informe de 30 de diciembre de: *Swedish Citizenship*. Recuperado el 12 de enero de 2015, de <http://www.government.se/sb/d/17645/a/19449>
- (2014b) Informe de 22 de diciembre de *Migrationsverket - Working in Sweden*. Recuperado el 11 de enero de 2015, de <http://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Working-in-Sweden.html>
- (2014c) Informe de 5 de noviembre de: *Migrationsverket - Longer than 90 days*. Recuperado el 24 de noviembre de 2014, de <http://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Visiting-Sweden/Visiting-relatives-and-friends/Longer-than-90-days.html>
- (2014d) Informe de 17 de octubre de: *Migrationsverket - Our mission*. Recuperado el 24 de noviembre de 2014, de <http://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Board/Our-mission.html>
- (2014e) Informe de 9 de octubre de: *Migrationsverket*. Recuperado el 20 de noviembre de 2014, de <http://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Studying-in-Sweden.html>
- (2014f) Informe de 12 de septiembre de: *Migrationsverket*. Recuperado el 24 de noviembre de 2014, de *Moving to someone in Sweden*: <http://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Moving-to-someone-in-Sweden.html>
- (2014g) Informe de 7 de julio: *Long-term resident status in Sweden*. Recuperado el 24 de noviembre de 2014, de *Migrationsverket*: <http://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Working-in-Sweden/Long-term-residents/Long-term-resident-in-Sweden.html>

- (2014h) Informe de 23 de mayo de: *Information on visas*. Recuperado el 24 de noviembre de 2014, de <http://www.government.se/sb/d/12386>
- (2013) Informe de 19 de abril de: *Skolverket - Läroplaner -SFI*. Recuperado el 20 de abril de 2014, de <http://www.skolverket.se/laroplaner-amnen-och-kurser>

SUIZA, GOBIERNO DE

- (2015) Informe de 1 de enero de: *Secrétariat d'Etat aux migrations - politique suisse en matière d'intégration*. Recuperado el 19 de enero de 2015, de <https://www.sem.admin.ch/sem/fr>
- (2014) Informe de 1 de septiembre de: *Secrétariat d'Etat aux migrations - Entrée & Séjour*. Recuperado el 18 de enero de 2015, de <https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen.html>
- (2012) Informe de 1 de agosto de: *Secrétariat d'Etat aux migrations - Naturalisations*. Recuperado el 20 de enero de 2015, de <https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/buergerrecht.html>

**ANEXOS**



## Anexos

<b>1. Los instrumentos de los países del paradigma</b>	<b>351</b>
<b>2. Los instrumentos para la nacionalidad por residencia en España</b>	<b>383</b>
<b>3. Los autores del discurso en España</b>	<b>391</b>



**Anexo I**

# **LOS INSTRUMENTOS DE LOS PAÍSES DEL PARADIGMA**



## LOS PAÍSES BAJOS

Impreso para realizar la solicitud del examen de integración cívica.

Modelo de Certificado que se concede tras aprobar el examen.

Ilustración del paquete formativo.

## LA REPÚBLICA FRANCESA

Modelo del contrato de acogida e integración.

## EL REINO UNIDO

Ilustración del manual para preparar el examen de vida en el Reino Unido.

Modelo de examen con las 24 preguntas.

## LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

Modelo de la solicitud de inscripción en el curso de integración.

## LA REPÚBLICA DE AUSTRIA

Modelo de solicitud de la tarjeta Roja. En las páginas 7 y 8 se incorpora la “declaración final”, en su punto 6.se indica: “Reconozco que con la expedición del permiso, entro en el Acuerdo de Integración”.

## EL REINO DE BÉLGICA

La programación oficial de los cursos de septiembre a julio.

Tabla de equivalencias de los niveles de idioma.

Ilustración del folleto informativo de la documentación que debe llevar a la cita para la entrevista de inclusión en el programa.

## EL REINO DE DINAMARCA

Declaración de integración y ciudadanía activa en la sociedad danesa.

## EL REINO DE SUECIA

Ilustración del manual de integración.

Guía de introducción con los pasos a seguir para solicitar la aplicación.

## LA CONFEDERACIÓN SUIZA

Modelo de Contrato de Integración.

## LOS PAÍSES BAJOS

Impreso para realizar la solicitud del examen de integración cívica



Ministerie van Buitenlandse Zaken

### Bijlage Aanmeldingsformulier basisexamen inburgering in het buitenland

**Schrijf duidelijk en in  
blokketters**

#### 1. Invullen gegevens van de stad waar het examen afgelegd gaat worden

*Naam ambassade of consulaat-generaal*

Geef aan op welke ambassade of consulaat-generaal de examenkandidaat het examen gaat afleggen. Het examen kan alleen worden afgelegd in het land van herkomst of in het land van bestendig verblijf. In die gevallen waarin in het land van herkomst of bestendig verblijf geen Nederlandse vertegenwoordiging is waar het basisexamen afgelegd kan worden, wordt u verzocht u tot de dichtstbijzijnde vertegenwoordiging te wenden. In de bijlage vindt u een lijst met alle ambassades en consulaten-generaal waar het basisexamen afgelegd kan worden. Houdt u er rekening mee dat de uiteindelijke aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ingediend moet worden bij dezelfde vertegenwoordiging waar het basisexamen is afgelegd. U moet de naam van de stad invullen en niet de naam van het land.

*Ambassade / consulaat-generaal\** .....

\* verplicht veld

#### 2. Invullen gegevens examenkandidaat

*Gegevens kandidaat*

*Achternaam\** .....

*Voorletters\** .....

*Tussenvoegsel* .....

*Straatnaam* .....

*Huisnummer* .....

*Postcode* .....

*Plaats\** .....

*Land\** .....

*Geboortedatum (dd-mm-jjjj)\** .....

*Paspoortnummer* .....

*E-mailadres* .....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Modelo de certificado que se concede tras aprobar el examen

## **Examinator Inburgeringsexamen**

CINOP verklaart dat,

***NAAM KANDIDAAT***

**met goed gevolg de Examentraining voor  
examinatoren inburgering heeft afgelegd en  
het afsluitende examen heeft behaald.**

**Plaats: 's- Hertogenbosch Datum:**

**Namens CINOP,**

***Marli Tijssen***

.....

**Handtekening kandidaat:**

.....

CERTIFICAAT

Ilustración del paquete formativo



## LA REPÚBLICA FRANCESA

### Modelo del contrato de acogida e integración.



#### CONTRAT D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration  
Office Français de l'Immigration et de l'Intégration

## Bienvenue en France,



Vous avez été admis à résider sur le territoire de la République française, État membre de l'Union européenne. Chaque année, plus de 100 000 étrangers s'installent en France venant de pays, de cultures différents. Comme vous, depuis plus de cent ans, d'autres y sont venus et y ont construit leur vie. Ils ont participé à son développement et à sa modernisation. Certains, parfois au prix de leur liberté ou de leur vie, ont défendu son sol par les armes. La France et les Français sont attachés à une histoire, à une culture et à certaines valeurs fondamentales. Pour vivre ensemble, il est nécessaire de les connaître et de les respecter. C'est pourquoi, dans le cadre d'un contrat d'accueil et d'intégration, nous vous demandons de suivre une journée de formation civique pour mieux comprendre le pays dans lequel vous allez vivre.

### La France, une démocratie

- La France est une république indivisible, laïque, démocratique et sociale.
- Le pouvoir repose sur la souveraineté du peuple, exprimée par le suffrage universel ouvert à tous les citoyens français âgés de plus de 18 ans.
- Sur de nombreux bâtiments publics, vous verrez gravée l'inscription «Liberté, Égalité, Fraternité». Cette devise est celle de la République française.

### La France, un pays de droits et de devoirs

La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 proclame que tous les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits, quelles que soient leur origine, leur condition et leur fortune. La France garantit le respect des droits fondamentaux, qui sont notamment :

- La liberté, qui s'exprime sous plusieurs formes : liberté d'opinion, liberté d'expression, liberté de réunion, liberté de circulation...
- La sûreté, qui garantit la protection par les pouvoirs publics des personnes et des biens.
- Le droit personnel à la propriété.

Les étrangers en situation régulière ont les mêmes droits et les mêmes devoirs que les Français, sauf le droit de vote qui reste attaché à la nationalité, et doivent respecter les lois et principes de la République française. Qu'elle sanctionne ou qu'elle protège, la loi est la même pour tous, sans distinction d'origine, de race ou de religion.

### La France, un pays laïque

- En France, la religion relève du domaine privé.

- Chacun peut avoir les croyances religieuses de son choix ou ne pas en avoir. Tant qu'elles ne troublent pas l'ordre public, l'État respecte toutes les croyances et la liberté de culte.
- L'État est indépendant des religions et veille à l'application des principes de tolérance et de liberté.

### La France, un pays d'égalité

L'égalité entre les hommes et les femmes est un principe fondamental de la société française. Les femmes ont les mêmes droits et les mêmes devoirs que les hommes. Les parents sont conjointement responsables de leurs enfants. Ce principe s'applique à tous, Français et étrangers. Les femmes ne sont soumises ni à l'autorité du mari, ni à celle du père ou du frère pour, par exemple, travailler, sortir ou ouvrir un compte bancaire. Les mariages forcés et la polygamie sont interdits, tandis que l'intégrité du corps est protégée par la loi.

### Connaître le français, une nécessité

- La langue française est un des fondements de l'unité nationale. La connaissance du français est donc indispensable à votre intégration et favorisera le contact avec l'ensemble de la population.
- C'est pourquoi vous devez avoir un niveau de connaissance de la langue française qui vous permette, par exemple, d'entreprendre des démarches administratives, d'inscrire vos enfants à l'école, de trouver un travail et de participer à part entière à la vie de la cité. Si vous n'avez pas ce niveau à votre arrivée en France, vous devez l'acquérir en suivant une formation sanctionnée par un diplôme reconnu par l'État. L'inscription à cette formation gratuite est faite par l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration.
- L'école est la base de la réussite professionnelle de vos enfants. En France, l'école publique est gratuite. La scolarité est obligatoire de 6 à 16 ans. Garçons et filles étudient ensemble dans toutes les classes.



## Préambule

L'intégration de populations différentes exige une tolérance mutuelle et le respect par tous, Français comme étrangers, des règles, des lois et des usages.

Choisir de vivre en France, c'est avoir la volonté de s'intégrer à la société française et d'accepter les valeurs fondamentales de la République.

C'est pourquoi vous devez préparer votre intégration républicaine dans la société française en signant, à cette fin, le contrat d'accueil et d'intégration prévu par l'article L-311-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Le présent contrat est conclu entre l'Etat, représenté par le préfet du département et  
Madame/Mademoiselle/Monsieur .....

## Article 1 : Engagements de l'État

L'État assure l'ensemble des prestations suivantes :

- Une réunion d'accueil collectif
- Une visite médicale permettant la délivrance du titre de séjour
- Un entretien individuel permettant notamment d'apprécier le niveau de connaissance en français du signataire du contrat
- En tant que de besoin :
  - un bilan linguistique
  - un entretien avec un travailleur social, donnant lieu, si nécessaire, à l'établissement d'un diagnostic social et à la mise en œuvre d'un appui social individualisé
- Une journée de formation civique présentant les droits fondamentaux et les grands principes et valeurs de la République, ainsi que les institutions de la France
- Si nécessaire, une formation linguistique dont la durée est fixée en fonction des besoins et capacités d'apprentissage de la personne. Cette formation est destinée à permettre d'atteindre un niveau de langue correspondant à celui exigé pour le diplôme initial de langue française (DILF)
- Une session d'information sur la vie en France qui a pour objet de faciliter la compréhension de la société française et l'accès aux services publics
- Un bilan de compétences professionnelles, sur une demi-journée permettant de faire un point sur les compétences professionnelles et le projet professionnel des signataires et de les orienter en conséquence. Ce bilan vise à encourager les signataires du CAI à trouver un emploi.

## Article 2 : Engagements du signataire du contrat

M./ Mme / Melle .....  
dont le niveau de connaissance du français est jugé satisfaisant / non satisfaisant (rayer la mention inutile) s'engage :

- À participer à la journée de formation civique, à la session d'information sur la vie en France s'il a souhaité en bénéficier, et au bilan de compétences professionnelles
  - À suivre avec assiduité, lorsqu'elle lui a été prescrite, la formation linguistique destinée à lui permettre d'atteindre un niveau satisfaisant en français, ainsi qu'à se présenter à l'examen organisé à l'issue de la formation pour l'obtention du diplôme initial de langue française (DILF)
  - À se rendre aux entretiens fixés pour le suivi du contrat.
- L'assiduité de l'étranger à chacune des formations prescrites est sanctionnée par une attestation nominative remise par l'OFII.

## Article 3 : Durée du contrat

Le présent contrat est conclu pour une durée d'un an. Il peut exceptionnellement être prolongé par le préfet dans la limite d'une année supplémentaire, pour engager ou terminer une formation prescrite. Dans ce cas, la clôture du contrat intervient à l'échéance de cette formation, dans des conditions précisées au signataire par l'OFII.

## Article 4 : Suivi du contrat

La réalisation du contrat fait l'objet d'un suivi administratif et d'une évaluation par l'OFII. Au terme du contrat, l'Office vérifie que les actions de formation ou d'information inscrites au contrat ont été effectivement suivies et délivre au signataire une attestation nominative récapitulative qui précise les modalités de leur validation. Cette attestation est transmise au préfet qui peut tenir compte, lors du premier renouvellement de la carte de séjour, du non respect des engagements pris dans le cadre du contrat.

## Article 5 : Respect du contrat

Le signataire est informé que le préfet :

- Peut résilier le contrat en cas de non participation à une formation prescrite ou en cas d'abandon en cours de formation, sans motif légitime
- Tient compte de la signature du contrat et de son respect pour l'appréciation de la condition d'intégration républicaine de l'étranger dans la société française prévue pour la délivrance de la carte de résident.

N° de contrat : .....

N° AGDREF : .....

Fait à .....

Le .....

Le préfet du département :

Mme, Melle, M.  
(Pour les mineurs, le représentant légal)

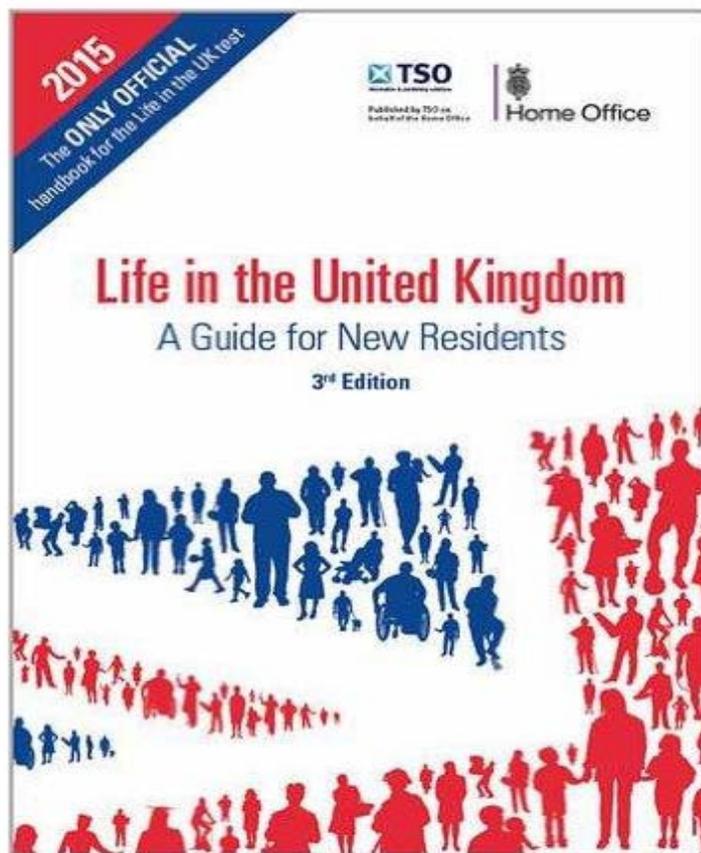
C.A.I. 01/2010

Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration  
Office Français de l'Immigration et de l'Intégration

La loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés s'applique à ce contrat. Elle garantit un droit d'accès et de rectification pour les données vous concernant auprès de l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration.

## EL REINO UNIDO

Ilustración del manual para preparar el examen de vida en el Reino Unido



## Modelo de examen con las 24 preguntas.

### Life in the UK Test » 9

"The Life in the United Kingdom Test" is a test for individuals seeking **Indefinite Leave to Remain** in the UK or **naturalisation** as a **British citizen**. The test lasts for 45 minutes, the entrants have to answer 24 **questions**. the test is based on chapters 1, 2, 3, 4 & 5 of a handbook third edition 2013 "**Life in the UK Handbook 3rd Edition: A Guide for New Residents**" and it is still valid for 2015 exams. Remember that you need to get at least 75% to pass this test

00:44:42

1. **Police forces are independent of the government**
  - True
  - False
2. **St Patrick's day is a public holiday in Northern Ireland**
  - True
  - False
3. **The members of the National Assembly for Welsh (AMs) can only speak in Welsh**
  - Yes, this is correct
  - No, They can also speak in English
4. **What is the capital city of Scotland?**
  - Aberdeen
  - Dundee
  - Edinburgh
  - Glasgow
5. **The jury has to listen to the evidence presented at the trial and then decide a verdict of 'guilty' or 'not guilty' based on what they have heard**
  - Yes, it's correct
  - No, they don't decide a verdict
6. **Remembrance Day November 11th commemorates those who died fighting for the UK and its allies**
  - True
  - False
7. **Anne of Cleves the wife of Henry VIII was a \_\_\_\_\_ princess**
  - German
  - French
  - Scottish
  - Spanish

8. **Guy Fawkes Night on 5th November goes back to 1605, when a small group of Catholics plotted to kill the Protestant King by using gunpowder to blow up the Houses of Parliament**
- True
  - False
9. **Who is the head of state of the UK?**
- Queen Elizabeth II
  - King George III
  - Queen Victoria
  - Winston Churchill
10. **There are a few MPs who do not represent any of the main political parties are called**
- Self Member
  - Shadow Members
  - Oppositions
  - Independents
11. **The fundamental principles of British life include:**
- Democracy
  - The rule of law
  - Individual liberty
  - Tolerance of those with different faiths and beliefs
  - Participation in community life
  - All of the above
12. **What is another name for the Church of England?**
- The Catholic Church
  - The UK Church
  - The English
  - The Anglican Church
13. **You can buy alcohol in a shop or pub when you are 16 years old**
- True
  - False
14. **People in the UK have to pay tax on their income, which includes: (Choose any 2 answers)**
- Disability Living Allowance
  - Profits from self-employment
  - Income from property, savings and dividends
  - Working/Child Tax Credit

- Child Benefit
  - Maternity Allowance
15. **In each constituency, the candidate who gets the most votes is**
- elected
  - collected
  - selected
16. **Judges can make decisions in disputes about contracts, property or employment rights or after an accident**
- True
  - False
17. **To register to vote you have to \_\_\_\_\_**
- Pay fees
  - Fill in a form
  - have to go to the MP
18. **British citizens can stand for office as a**
- Member of Parliament
  - Local councillor
  - Member of the European Parliament
  - All of the above
19. **Britain has a constitutional Monarchy in which the King or The Queen have unlimited powers**
- True
  - False
20. **A National Insurance number is**
- a unique record for the NHS
  - a unique personal account number
  - a unique record for the Surgery
21. **In Scotland, the national Church is the Church of Scotland, which is a \_\_\_\_\_**
- Protestant Church
  - Presbyterian Church
  - Methodists Church
  - Anglican Church
22. **In England, Wales and Northern Ireland, most minor criminal cases are dealt with in a**
- Magistrates' Court
  - Justice of the Peace Court

23. Who is the ceremonial head of the Commonwealth?

- The Foreign Secretary
- The Queen
- The Prime Minister
- All of these

24. Most towns and cities have a central shopping area, which is called \_\_\_\_\_

- the market
- the town centre
- the shopping club
- car-boot sale

# REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

## Modelo solicitud de inscripción en el curso de integración



Falls der Antrag über einen Kursträger gestellt wird, bitte Namen und Kennziffer eintragen.

### Antrag auf Zulassung zu einem Integrationskurs (Sprach- und Orientierungskurs) für Ausländer gemäß § 44 Absatz 4 Satz 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG)

Herr  Frau

Name		Ggf. Geburtsname		Vorname	Geburtsdatum
Straße/Hausnummer		Postleitzahl	Ort	Ggf. wohnhaft bei (c/o)	Telefonnummer

Falls sich Ihre Anschrift ändert, teilen Sie dies dem Bundesamt bitte unverzüglich mit.

Jahr der Einreise:

**Ich beantrage die Zulassung zu einem Integrationskurs (Sprach- und Orientierungskurs) gemäß § 44 Abs. 4 Satz 1 AufenthG.**

Ich versichere, dass ich mich in keiner schulischen Ausbildung befinde und bisher noch an keinem Integrationskurs teilgenommen habe.

Dem Antrag ist eine Kopie des aktuellen Aufenthaltstitels beizufügen. Bei Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates der EU genügt eine Kopie des Ausweisdokuments (z. B. Reisepass).

**Grund der Einreise nach Deutschland**

Familiennachzug zu einem deutschen Ehegatten (Nachweis der deutschen Staatsangehörigkeit beifügen)  
 Familiennachzug zu einem ausländischen Ehegatten (Kopie des aktuellen Aufenthaltstitels des Ehegatten beifügen)  
 Sonstige Gründe:

**Begründung des Antrages auf Zulassung zum Integrationskurs**

Nachweis ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache und Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet für die Erteilung einer **Niederlassungserlaubnis**  
 Ein entsprechender Nachweis, dass ein Verfahren zum Erhalt einer Niederlassungserlaubnis bereits läuft, ist beizufügen.  
 Nachweis ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache für die **Einbürgerung**  
 Sonstige Gründe:

Ich versichere, dass ich alle Angaben vollständig und richtig gemacht habe. Ich bin mir bewusst, dass falsche Angaben zur Ablehnung des Antrags oder – bei späterer Feststellung – zum Widerruf der Zulassung führen können. Ich erkläre, dass ich die Hinweise im Merkblatt zum Integrationskurs, Formularnummer 630.009 (zu finden unter: [www.bamf.de](http://www.bamf.de)) zur Kenntnis genommen habe.

Ort, Datum, Unterschrift

**Ich beantrage die Befreiung vom Kostenbeitrag zum Integrationskurs.**

**Begründung:**  
 Ich beziehe  Leistungen nach SGB II (Arbeitslosengeld II) oder  Leistungen nach SGB XII (Sozialhilfe) oder ich bin aus  sonstigen Gründen finanziell bedürftig (Härtefall)

Dem Antrag ist ein aktueller Nachweis über den Leistungsbezug nach SGB II (Arbeitslosengeld II) oder nach SGB XII (Sozialhilfe) oder ein Nachweis bzw. eine Entscheidung einer anderen Stelle zur finanziellen Bedürftigkeit (Härtefall), z.B. Wohngeld, Befreiung von den GEZ-Gebühren etc. beizufügen.

Ich versichere, dass ich alle Angaben vollständig und richtig gemacht habe. Ich bin verpflichtet, dem Bundesamt unverzüglich mitzuteilen, wenn mir die oben aufgeführten Leistungen nicht mehr gewährt werden. Ich bin mir bewusst, dass falsche Angaben zur Ablehnung des Antrages oder – bei späterer Feststellung – zum Widerruf der Bewilligung führen können.

Ort, Datum, Unterschrift

KNr. 630 007p BAMF 04/2013

## LA REPÚBLICA DE AUSTRIA

### Modelo de solicitud de la tarjeta Roja

En las páginas 7 y 8 se incorpora la “declaración final” que en su punto 6 indica: “Reconozco que con la expedición del permiso, entro en el Acuerdo de Integración”.

<p>1 EU-Passbild</p> <p><u>Hinweis:</u> 35 mm breit x 45 mm hoch Maximale Kopfhöhe: 36 mm Mindestaugenabstand: 8 mm (ideal 10 mm) <a href="http://www.passbildkriterien.at">http://www.passbildkriterien.at</a></p>	<p>↑ Unterschrift (Unterschrift des gesetzl. Vertreters) (2) ↑</p> <p>Zutreffendes bitte <input checked="" type="checkbox"/> ankreuzen!</p> <p>Alle gelb unterlegten Felder sind zutreffendenfalls auszufüllen. Alle Datumsangaben bitte im Format TT.MM.JJJJ (z.B. 31.12.2000) eingeben. Aus Gründen der Lesbarkeit wurde im Text die männliche Form gewählt, nichtsdestoweniger beziehen sich die Angaben auf Frauen und Männer in gleicher Weise.</p>
---	--

<p>An _____ 3</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	<p>Abgegeben am: _____</p> <p>durch: <input type="checkbox"/> persönlich <input type="checkbox"/> gesetzlichen Vertreter</p> <p>Fingerabdrücke von ö. Vertretungsbehörde abgenommen:</p> <p><input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein</p> <p><input type="checkbox"/> Eingabegebühr entrichtet</p> <p>Bei: _____</p> <p style="text-align: center; background-color: red; color: white; padding: 2px;"><b>Nur von der Behörde auszufüllen!</b></p>
---	--

**ANTRAG AUF ERTEILUNG EINES AUFENTHALTSTITELS  
„ROT-WEISS-ROT - KARTE“**

gem. § 41 Abs. 1 NAG (Besonders Hochqualifizierte)

gem. § 41 Abs. 2 Z 1 NAG (Fachkraft im Mangelberuf)

gem. § 41 Abs. 2 Z 2 NAG (Sonstige Schlüsselkraft)

gem. § 41 Abs. 2 Z 3 NAG (Studienabsolvent als Schlüsselkraft)

gem. § 41 Abs. 2 Z 4 NAG (selbständige Schlüsselkraft)

<p>A. Ich stelle einen</p>	<p>4 <input type="checkbox"/> Erstantrag</p> <p>5 <input type="checkbox"/> Zweckänderungsantrag</p> <p>6 <input type="checkbox"/> Verlängerungsantrag/Zweckänderungsantrag</p>
----------------------------	--

#### B. Antragsteller

7 Familienname(n)/ Nachname(n)	8 frühere Familiennamen/ Nachname(n)	
9 Vorname(n)		
10 Geburtsdatum	11 Geburtsstaat	12 Geburtsort
13 Familienstand		
<input type="checkbox"/> Ledig	14 <input type="checkbox"/> Verheiratet/ EP	15 <input type="checkbox"/> Geschieden/ aufgelöste EP
		16 <input type="checkbox"/> Verwitwet/ Auflösung der EP durch Tod

17	Sozialversicherungsnummer		Geschlecht	
			18 <input type="checkbox"/> männlich	19 <input type="checkbox"/> weiblich
20	Staatsangehörigkeit(en)			seit
22				21
				23
24	frühere Staatsangehörigkeit(en)			seit
				25
26	Familiename(n)/ Nachname(n) des Vaters		Vorname(n) des Vaters	
28	Familiename(n)/ Nachname(n) der Mutter		Vorname(n) der Mutter	
30	Art des Reisedokumentes			
	<input type="checkbox"/> Reisepass	31 <input type="checkbox"/> Dienstpass	32 <input type="checkbox"/> Diplomatenpass	33 <input type="checkbox"/>
34	Nummer	35 Datum der Ausstellung	36 Ort der Ausstellung	37 Gültig bis
38	Bisheriger Aufenthaltstitel			
	<input type="checkbox"/> ja	39 <input type="checkbox"/> nein	40 wenn ja, welcher	

**C. Derzeitiger Wohnsitz des Antragstellers**

41	Land	42	Postleitzahl
43	Straße, Hausnummer, Türnummer	44	Ort
45	Telefon	46	Telefax
47	Mobiltelefon	48	E-Mail-Adresse

**D. Familienangehörige des Antragstellers**

Ich bin in Kenntnis, dass der Zuzug meiner Angehörigen jeweils eines eigenen Antrages bedarf.

Daten des Ehegatten/ eingetragenen Partners			
49	Familiename(n)/ Nachname(n)	50	Frühere(r) Familiename(n)/ Nachname(n)
51	Vorname(n)	52	Geburtsdatum
53	Staatsangehörigkeit(en)	54	Datum der Eheschließung/ Datum der Begründung der EP
Daten aller leiblichen, adoptierten und legitimierten Kinder			
55	Familiename(n)/ Nachname(n)	56	Vorname(n)
57	Geburtsdatum	58 <input type="checkbox"/> ja	59 <input type="checkbox"/> nein
60	Familiename(n)/ Nachname(n)	61	Vorname(n)
62	Geburtsdatum	63 <input type="checkbox"/> ja	64 <input type="checkbox"/> nein
65	Familiename(n)/ Nachname(n)	66	Vorname(n)
67	Geburtsdatum	68 <input type="checkbox"/> ja	69 <input type="checkbox"/> nein

70	Familienname(n)/ Nachname(n)	71	Vorname(n)
72	Geburtsdatum	73	Besitz eigene Aufenthaltsberechtigung für Österreich <input type="checkbox"/> ja                      74 <input type="checkbox"/> nein
Angaben zum gemeinsamen Haushalt (Wohnsitz) mit diesen Familienangehörigen			
75	Land	76	Postleitzahl
77	Straße, Hausnummer, Türnummer	78	Ort

**E. (Beabsichtigter) Wohnsitz des Antragstellers**

79	Land	80	Postleitzahl
81	Straße, Hausnummer, Türnummer	82	Ort
83	Telefon	84	Telefax
85	Mobiltelefon	86	E-Mail-Adresse

**F. Zustelladresse des Antragstellers (wenn nicht mit Punkt C. ident)**

87	Land	88	Postleitzahl
89	Straße, Hausnummer, Türnummer	90	Ort
91	Telefon	92	Telefax
93	Mobiltelefon	94	E-Mail-Adresse

**G. Daten einer in Österreich leistungspflichtigen und alle Risiken abdeckenden privaten Krankenversicherung für die Aufenthaltsdauer (sofern keine gesetzliche Krankenversicherung besteht)**

95	Versicherer	96	Polizzenummer
97	Gedecktes Risiko	98	Versicherungssumme (EUR)
		99	Vertragsende

**H. Daten einer in Österreich leistungspflichtigen und alle Risiken abdeckenden gesetzlichen Krankenversicherung für die Aufenthaltsdauer**

100	
-----	--

**I. Verfügbare eigene Mittel zur Sicherung des Lebensunterhaltes für die Aufenthaltsdauer**

1. Vermögen, Einkommen		
101	Art des Vermögens	102 Höhe (EUR)
103		104
105	Einkommen, geldwerte Ansprüche (insbes. Unterhaltsansprüche)	106 Höhe monatlich (EUR)

2. Unterhaltspflichtige Person in Österreich	
107 Familienname(n)/ Nachname(n)	108 Frühere(r) Familienname(n)/ Nachname(n)
109 Vorname(n)	110 Geburtsdatum
111 Geschlecht <input type="checkbox"/> männlich      112 <input type="checkbox"/> weiblich	113 Verwandtschafts-, sonstiges Verhältnis
114 Familienstand <input type="checkbox"/> Ledig      115 <input type="checkbox"/> Verheiratet/ EP	116 <input type="checkbox"/> Geschieden/ aufgelöste EP      117 <input type="checkbox"/> Verwitwet/ Auflösung der EP durch Tod
118 Bundesland	119 Postleitzahl
120 Straße, Hausnummer, Türnummer	121 Ort
122 Telefon	123 Telefax
124 Mobiltelefon	125 E-Mail-Adresse

**J. Bisherige strafrechtliche Verurteilungen**

126 Gericht	127 Aktenzahl	128 Datum der Rechtskraft
-------------	---------------	---------------------------

**K. Angaben zum Aufenthaltswitz**

129 Bezeichnung des beabsichtigten Berufes	130 Erlerner Beruf
131 Zuletzt ausgeübter Beruf	
132 Bezeichnung des Arbeitgebers	133 Postleitzahl
134 Straße, Hausnummer, Türnummer	135 Ort

**L. Folgende Urkunden und Nachweise sind dem Antrag anzuschließen (im Original und in Kopie)**

**Nur von der Behörde auszufüllen!**

<input type="checkbox"/> gültiges Reisedokument	<input type="checkbox"/> im Original vorgelegt <input type="checkbox"/> in Kopie vorgelegt <input type="checkbox"/> Kopie stimmt mit Original überein
<input type="checkbox"/> Geburtsurkunde oder ein diesem gleichzuhaltendes Dokument (nur bei Erstanträgen)	<input type="checkbox"/> im Original vorgelegt <input type="checkbox"/> in Kopie vorgelegt <input type="checkbox"/> Kopie stimmt mit Original überein
<input type="checkbox"/> Aktuelles Lichtbild des Antragstellers	<input type="checkbox"/> vorgelegt
<input type="checkbox"/> Erforderlichenfalls Heiratsurkunde, Partnerschaftsurkunde, Urkunde über die Ehescheidung, Urkunde über die Auflösung der Partnerschaft, Urkunde über die Annahme an Kindesstatt, Nachweis oder Urkunde über das Verwandtschaftsverhältnis, Sterbeurkunde	<input type="checkbox"/> im Original vorgelegt <input type="checkbox"/> in Kopie vorgelegt <input type="checkbox"/> Kopie stimmt mit Original überein
<input type="checkbox"/> Nachweis des Rechtsanspruches auf eine ortsübliche Unterkunft (Miet- oder Untermietvertrag) bestandrechtliche Vorverträge oder Eigentumsnachweise	<input type="checkbox"/> im Original vorgelegt <input type="checkbox"/> in Kopie vorgelegt <input type="checkbox"/> Kopie stimmt mit Original überein

<ul style="list-style-type: none"> <li>o Nachweis über einen in Österreich leistungspflichtigen und alle Risiken abdeckenden Krankenversicherungsschutz, sofern keine gesetzliche Pflichtversicherung bestehen wird oder besteht</li> </ul>	<input type="checkbox"/> im Original vorgelegt <input type="checkbox"/> in Kopie vorgelegt <input type="checkbox"/> Kopie stimmt mit Original überein
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Nachweis des gesicherten Lebensunterhalts, (Lohnzettel, Lohnbestätigungen, Dienstverträge, Bestätigungen über Pensions-, Renten- oder sonstige Versicherungsleistungen, Nachweise über das erforderliche Investitionskapital oder Nachweis eigenen Vermögens in ausreichender Höhe)</li> </ul>	<input type="checkbox"/> im Original vorgelegt <input type="checkbox"/> in Kopie vorgelegt <input type="checkbox"/> Kopie stimmt mit Original überein

**Gegebenenfalls zusätzliche Nachweise bei § 41 Abs. 1 NAG (Besonders Hochqualifizierte), sofern nicht bereits bei Erteilung eines Visums gem. § 24a Abs. 2 FPG eingereicht:**

**1. Zum Nachweis eines Studienabschlusses** an einer tertiären Bildungseinrichtung mit vierjähriger Mindestdauer:

- a) Urkunde über den erfolgreichen Abschluss des Studiums und
  - b) Nachweis über den Status der Universität oder sonstigen tertiären Bildungseinrichtung;
- im Original vorgelegt     in Kopie vorgelegt     Kopie stimmt mit Original überein

**2. Zum Nachweis einer Habilitation** das Dokument, mit dem diese zuerkannt wird;

- im Original vorgelegt     in Kopie vorgelegt     Kopie stimmt mit Original überein

**3. Zum Nachweis des letztjährigen Bruttojahresgehaltes** in einer Führungsposition eines börsennotierten Unternehmens oder eines Unternehmens, für dessen Aktivitäten bzw. Geschäftsfeld eine positive Stellungnahme der zuständigen Außenhandelsstelle vorliegt:

- a) Steuerbescheid oder Lohnbestätigung,
  - b) Bestätigung des Dienstgebers, dass der Antragsteller in einer Führungsposition tätig war und
  - c) Nachweis, dass das Unternehmen an der Börse notiert ist oder eine positive Stellungnahme der zuständigen Außenhandelsstelle betreffend die Aktivitäten bzw. das Geschäftsfeld des Unternehmens;
- im Original vorgelegt     in Kopie vorgelegt     Kopie stimmt mit Original überein

**4. Zum Nachweis einer Forschungs- oder Innovationstätigkeit:**

- a) Nachweis wissenschaftlicher Publikationen unter Angabe des Titels und der Fundstelle,
  - b) Bestätigung einer Universität oder einer öffentlichen oder privaten Forschungseinrichtung, dass der Antragsteller in der Forschung und Entwicklung oder in der wissenschaftlichen, einschließlich der forschungsgeleiteten akademischen Lehre tätig war, oder
  - c) Nachweis einer Patentanmeldung mittels Auszug aus dem nationalen oder regionalen Patentregister;
- im Original vorgelegt     in Kopie vorgelegt     Kopie stimmt mit Original überein

**5. Zum Nachweis anerkannter Auszeichnungen und Preise** eine die Verleihung bestätigende Urkunde;

- im Original vorgelegt     in Kopie vorgelegt     Kopie stimmt mit Original überein

**6. Zum Nachweis von Berufserfahrung:**

- a) Dienstzeugnis und
  - b) Arbeitsbestätigung;
- im Original vorgelegt     in Kopie vorgelegt     Kopie stimmt mit Original überein

7. Zum **Nachweis von Kenntnissen der deutschen oder englischen Sprache** ein diese Kenntnisse bestätigendes international anerkanntes Sprachdiplom oder Kurszeugnis;

im Original vorgelegt  in Kopie vorgelegt  Kopie stimmt mit Original überein

8. Zum **Nachweis eines Studiums in Österreich** (zweiter Studienabschnitt oder Hälfte der ECTS-Anrechnungspunkte) das entsprechende Studienbuch und die entsprechenden Prüfungszeugnisse;

im Original vorgelegt  in Kopie vorgelegt  Kopie stimmt mit Original überein

9. Zum **Nachweis eines Diplomstudiums oder Bachelor- und Masterstudiums in Österreich** eine Urkunde über den erfolgreichen Abschluss dieses Studiums;

im Original vorgelegt  in Kopie vorgelegt  Kopie stimmt mit Original überein

### 10. Arbeitgeberklärung nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz

im Original vorgelegt  in Kopie vorgelegt  Kopie stimmt mit Original überein

---

### **Gegebenenfalls zusätzliche Nachweise bei § 41 Abs. 2 Z 1 und 2 NAG (Fachkraft im Mangelberuf, sonstige Schlüsselkraft):**

1. Zum Nachweis einer **abgeschlossenen Berufsausbildung** ein entsprechendes Zeugnis oder Diplom;

im Original vorgelegt  in Kopie vorgelegt  Kopie stimmt mit Original überein

2. Zum **Nachweis spezieller Kenntnisse und Fertigkeiten:**

- a) Dienst- oder Ausbildungszeugnis und
- b) Arbeitsbestätigung;

im Original vorgelegt  in Kopie vorgelegt  Kopie stimmt mit Original überein

3. Zum **Nachweis der allgemeinen Universitätsreife** ein Zeugnis über einen Schulabschluss, der der allgemeinen Universitätsreife im Sinne des § 64 Abs. 1 des Universitätsgesetzes 2002, BGBl. I Nr. 120 entspricht;

im Original vorgelegt  in Kopie vorgelegt  Kopie stimmt mit Original überein

4. Zum **Nachweis eines Studienabschlusses an einer tertiären Bildungseinrichtung mit dreijähriger Mindestdauer:**

- a) Urkunde über den erfolgreichen Abschluss des Studiums und
- b) Nachweis über den Status der Universität oder sonstigen tertiären Bildungseinrichtung;

im Original vorgelegt  in Kopie vorgelegt  Kopie stimmt mit Original überein

5. Zum Nachweis **ausbildungsadäquater Berufserfahrung:**

- a) Dienstzeugnis und
- b) Arbeitsbestätigung;

im Original vorgelegt  in Kopie vorgelegt  Kopie stimmt mit Original überein

6. Zum **Nachweis von Kenntnissen der deutschen oder englischen Sprache** ein diese Kenntnisse bestätigendes international anerkanntes Sprachdiplom oder Kurszeugnis;

im Original vorgelegt  in Kopie vorgelegt  Kopie stimmt mit Original überein

7. für **Zusatzpunkte als Profisportler oder Profisporttrainer:**

- a) Dienstzeugnis und
- b) Arbeitsbestätigung;

im Original vorgelegt    in Kopie vorgelegt    Kopie stimmt mit Original überein

8. **Arbeitgebererklärung nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz**

im Original vorgelegt    in Kopie vorgelegt    Kopie stimmt mit Original überein

---

**Gegebenenfalls zusätzliche Nachweise bei § 41 Abs. 2 Z 3 NAG (Studienabsolvent als Schlüsselkraft):**

---

1. Zum **Nachweis eines Studiums in Österreich** (zweiter Studienabschnitt oder Hälfte der ECTS-Anrechnungspunkte):

- das entsprechende Studienbuch und
- die entsprechenden Prüfungszeugnisse;

im Original vorgelegt    in Kopie vorgelegt    Kopie stimmt mit Original überein

2. zum **Nachweis eines Diplomstudiums oder Bachelor- und Masterstudiums in Österreich** eine Urkunde über den erfolgreichen Abschluss dieses Studiums;

im Original vorgelegt    in Kopie vorgelegt    Kopie stimmt mit Original überein

3. **Arbeitgebererklärung nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz.**

im Original vorgelegt    in Kopie vorgelegt    Kopie stimmt mit Original überein

---

**Gegebenenfalls zusätzliche Nachweise bei § 41 Abs. 2 Z 4 NAG (Selbständige Schlüsselkraft):**

---

1. **Nachweis des Transfers von Investitionskapital oder der Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen;**

im Original vorgelegt    in Kopie vorgelegt    Kopie stimmt mit Original überein

2. Beschreibung und Ziele der beabsichtigten unternehmerischen Tätigkeit („**Businessplan**“).

im Original vorgelegt    in Kopie vorgelegt    Kopie stimmt mit Original überein

---

**M. Abschlusserklärung**

1. Ich versichere, alle Angaben nach bestem Wissen und Gewissen und unter Anschluss aller mir zur Verfügung stehenden Belege vollständig und richtig gemacht zu haben. Nicht deutschsprachige Belege sind auf Verlangen in deutschsprachiger Übersetzung vorzulegen.
2. Ich verpflichte mich, eine Zustelladresse anzugeben sowie im Fall einer allfälligen Änderung der Adresse diese der Bewilligungsbehörde unverzüglich bekannt zu geben. Ich nehme zur Kenntnis, dass im Fall, dass die Zustellung einer Ladung oder einer Verfahrensordnung zum wiederholten Mal nicht möglich ist, das Verfahren eingestellt werden kann.
3. Ich verpflichte mich, jede Änderung meiner Angaben direkt bei der Bewilligungsbehörde unter Anschluss der entsprechenden Unterlagen unverzüglich schriftlich zu melden.
4. Ich nehme zur Kenntnis, dass die persönliche Abholung des Aufenthaltstitels durch den

Antragsteller erforderlich ist (Ausnahme gesetzlicher Vertreter).

5. Ich nehme zur Kenntnis, dass unvollständige oder unrichtige Angaben sowie die Außerachtlassung der Punkte M1 bis M4 auch zur Versagung der Bewilligung oder der Versagung einer Verlängerung der Bewilligung führen können.
6. Ich nehme zur Kenntnis, dass ich mit der Erteilung des Aufenthaltstitels die Integrationsvereinbarung eingehe.
7. Ich nehme zur Kenntnis, dass der Verlust der Familieneigenschaft binnen einem Monat der Bewilligungsbehörde zu melden ist.
8. Ich nehme zur Kenntnis, dass das Eingehen und die Vermittlung von Aufenthaltsehen, das Eingehen und die Vermittlung von Aufenthaltsadoptionen bzw. die Erschleichung eines Aufenthaltstitels gerichtlich strafbare Tatbestände darstellen.
9. Ich nehme zur Kenntnis, dass ich eine Verwaltungsübertretung begehe und mit einer Geldstrafe von 50 Euro bis zu 250 Euro zu bestrafen bin, wenn ich:
  - eine Änderung des Aufenthaltszweckes während der Gültigkeit des Aufenthaltstitels der Behörde nicht ohne unnötigen Aufschub bekannt gebe oder Handlungen setze, die vom Zweckumfang nicht erfasst sind.
  - ein ungültiges oder gegenstandsloses Dokument nicht bei der Behörde abgebe.
  - bei Verlust, Diebstahl, Beschädigung oder Änderung der Identitätsdaten (z.B. Heirat) meiner Meldepflicht nicht rechtzeitig nachkomme
  - den Verlust der Familienangehörigeneigenschaft nicht binnen einem Monat der Bewilligungsbehörde melde.

Ort	Datum	Unterschrift
Name und Anschrift des gesetzlichen Vertreters (für nicht eigenberechtigte Personen)		
Unterschrift des gesetzlichen Vertreters		

## EL REINO DE BÉLGICA

### La programación oficial de los cursos

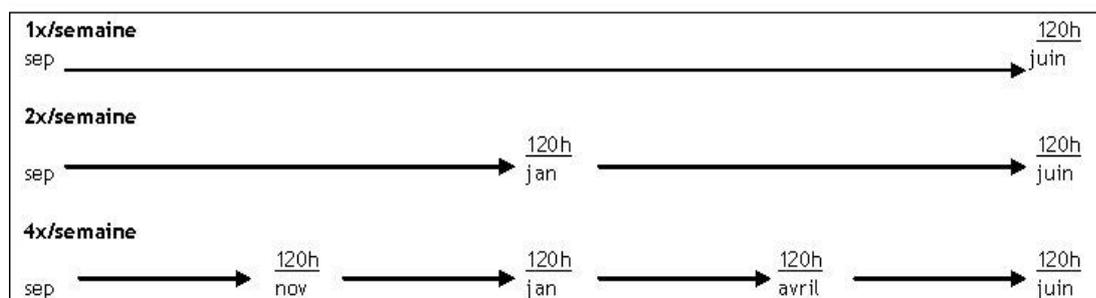


#### Modules

Les CVO et CBE travaillent avec un système modulaire: le parcours pour l'apprentissage du néerlandais est divisé en différents modules.

Dans un CVO un module correspond en moyenne à 120 h. Si vous optez pour un module intensif de néerlandais (4x/semaine), ce module dure 2 mois (env. 10 semaines). Un cours 1x/semaine se prolonge sur une année scolaire complète.

Schématiquement, les cours se présentent de la façon suivante:



Le CBE propose quelques modules plus longs pour débutants. Le CBE propose également des cours pour les personnes qui doivent encore apprendre à lire ou à écrire en caractères latins (Analfi). Le CBE Brusselleer fonctionne avec des listes d'attente.

La Maison signale à l'école que le candidat veut apprendre le néerlandais. Les candidats sont avertis de la date du début des cours. Voici un aperçu des différents niveaux de néerlandais pouvant être atteints.

Tabla de equivalencias de los niveles de idioma

Niveaus Nederlands		Centrum Basiseducatie (CBE)		Officiële indeling voor de CVO's (Centra voor Volwassenonderwijs)		Europees Referentiekader	
Startniveau	BENTZ 04	Breakthrough 1	Richtgraad 1	Module 1.1	A1	Breakthrough	
	BENTZ 05						
Gemakkelijk	BENTZ 06	Waystage 1	Richtgraad 2	Module 1.2	A2	Waystage	
	BENTZ 07						
Gevorderd	BENTZ 08	Waystage 2	Richtgraad 3	Module 2.1	B1	Threshold	
	BENTZ 09						
Moelijk	BENTZ 10	Waystage 2	Richtgraad 4	Module 2.2	B2	Vantage	
	BENTZ 11						
				Module 3.1	B2	Vantage	
				Module 4.1	C1	Effectiveness	



Ilustración del folleto informativo de la documentación Que debe llevar a la cita para la entrevista de inclusión en el programa.

### Documents à ne pas oublier

- Vous devez souvent légaliser les documents que vous amenez avec vous de votre pays d'origine. Cette légalisation fait des frais dans votre pays d'origine. Demandez des informations à l'ambassade belge ou au consulat belge dans votre pays. Vous trouverez plus d'informations sur [www.amburgering.be](http://www.amburgering.be).
- Si vous souhaitez utiliser en Belgique des documents de votre pays d'origine, ces documents doivent être reconnus.
- Pour de nombreux documents, vous avez besoin d'une traduction néerlandaise officielle.
- Conservez aussi toujours les documents originaux, vous devez parfois les montrer.

### ENSEIGNEMENT

Vous avez déjà obtenu un diplôme dans votre propre pays ? Il est alors bon de faire reconnaître ce diplôme en Flandre. Un diplôme étranger valable vous aide à vous intégrer. Vous pouvez ainsi continuer à étudier en Flandre. Vous pouvez postuler pour des emplois pour lesquels vous devez avoir des diplômes. Ou vous pouvez lancer votre propre affaire ou donner des cours.

Attention : tous les diplômes étrangers ne peuvent pas être reconnus en Flandre.

La procédure de reconnaissance du diplôme est différente selon la situation. Vous trouverez plus d'informations sur [www.inburgering.be](http://www.inburgering.be).

Les documents suivants sont souvent importants dans une procédure :

- la copie de votre certificat de nationalité ;
- la copie de vos contrats d'études, diplômes et suppléments au diplôme ;
- le programme d'études officiel avec les informations sur le nombre de cours et d'heures ;
- la copie de votre matricule, de votre travail de fin d'études ou de votre mémoire ;
- les informations sur vos stages, le nombre d'heures de stage, les missions de stage...

Si votre enfant veut entrer dans une école flamande, vous ne devez pas faire reconnaître de diplôme. Il est toujours bon d'intimer la nouvelle école du niveau d'études de votre enfant.

Apportez avec vous les documents suivants :

- les certificats d'études ou les diplômes de votre enfant ;
- les bulletins scolaires ;
- la copie d'une attestation de la direction de l'école sur les points suivants :
  - combien d'années d'école primaire et/ou secondaire votre enfant a-t-il suivies ?
  - votre enfant a-t-il réussi l'école primaire ?
  - quelles études suivent l'école primaire dans votre pays d'origine ?

### Travailler

Il est très important de trouver du travail en Flandre. La vie en Flandre est chère. Dans la plupart des familles, les deux partenaires travaillent pour pouvoir tout payer.

Parfois, il faut avoir un permis de travail pour pouvoir travailler. Par exemple, si vous venez en Flandre dans le cadre d'un regroupement familial et que le membre de votre famille n'est ni belge ni citoyen de l'UE, le type de permis de travail dont vous avez besoin dépend du statut de séjour du membre de votre famille en Flandre.

Vous avez droit à un permis de travail C si le membre de votre famille n'est pas citoyen de l'UE, mais dispose d'un droit de séjour définitif. Vous devez demander le permis de travail C vous-même. Si vous habitez en Région flamande, rendez-vous pour cela au service Migration du travail. Si vous habitez en Région de Bruxelles-Capitale, vous devez aller à la Cellule Permis de travail du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale. Vous ne pouvez commencer la procédure de demande qu'une fois arrivé(e) en Flandre. Pour cette procédure, vous devez avoir certains documents (qui exemple une attestation de votre commune). Vous ne pouvez demander ces documents qu'une fois arrivé(e) en Flandre.

Lorsque vous avez un permis de travail C, vous pouvez chercher du travail. Lorsque vous cherchez un travail, les documents suivants sont souvent importants :

- un curriculum vitae ; une liste reprenant vos données personnelles, vos études, vos diplômes et votre expérience professionnelle ;
- une copie des contrats de travail précédents ou des attestations d'emploi ;
- vos diplômes ou certificats d'études.

Vous devez avoir un permis de travail de type B si le membre de votre famille n'est pas un travailleur immigré membre de l'UE et ne réside pas encore de manière définitive en Flandre. Votre employeur doit demander pour vous un permis de travail B. C'est exceptionnel et cela ne s'applique pas à tous les types de contrats de travail.

**ATTENTION !**

Avec un permis de travail C, vous n'avez pas de garantie d'avoir un emploi. Lorsque vous avez votre permis de travail C, vous pouvez chercher du travail. Le VDAB (Office flamand de l'emploi) et de la formation professionnelle) peut vous aider. Vous habitez en Région de Bruxelles-Capitale ? Allez sur le site des Des Actis pour y obtenir de l'aide et des informations. Pour la plupart des emplois, vous devez parler néerlandais.

Sur [www.inburgering.be](http://www.inburgering.be) vous trouverez un lien vers un site web qui reprend plus d'informations sur les différents types de permis de travail, les conditions et les procédures.

## EL REINO DE DINAMARCA

### Declaración de integración y ciudadanía activa en la sociedad danesa



#### Declaración de integración y ciudadanía activa en la sociedad danesa

Nombre:

Documento de identidad del extranjero/Número del registro civil:

Yo, el abajo firmante, declaro por la presente que trabajaré activamente para garantizar mi integración y la de mis hijos/hijas y esposa/esposo o pareja en la sociedad danesa y que nos convertiremos en ciudadanos activos de ella.

Por lo tanto, declaro lo siguiente:

- Acataré la legislación danesa y protegeré los principios democráticos de Dinamarca, en todos sus aspectos.
- Comprendo y acepto que el idioma danés y el conocimiento de la sociedad danesa son la llave para poder tener una vida buena y activa en Dinamarca. Por lo tanto, voy a aprender danés y a adquirir conocimientos sobre la sociedad danesa tan pronto como sea posible. Comprendo y acepto que puedo aprender danés asistiendo a los cursos de danés que me ha ofrecido mi municipio.
- Comprendo y acepto que los ciudadanos individuales y sus familias son los responsables de mantenerse a ellos mismos. Por lo tanto, haré todo lo posible para poder ser económicamente independiente tan pronto como sea posible. Comprendo y acepto que la participación en las actividades descritas en el acuerdo de integración entre el municipio y yo podrán ayudarme a ser económicamente independiente.
- Comprendo y acepto que si busco trabajo activamente, si asisto a un curso de danés y si participo en las actividades descritas en el acuerdo de integración entre el municipio y yo, tendré derecho, a no ser que mi esposa/esposo tenga la obligación de mantenerme, a recibir temporalmente prestaciones sociales hasta que pueda ser económicamente independiente.
- Reconozco que los hombres y las mujeres tienen las mismas obligaciones y derechos en Dinamarca y que tanto hombres como mujeres deben contribuir a la sociedad. Por consiguiente, hombres y mujeres tienen los mismos derechos, y en algunos casos, obligaciones, a la educación y el trabajo, del mismo modo que hombres y mujeres tienen los mismos derechos a participar en el proceso democrático. Hombres y mujeres tienen la obligación de pagar impuestos y asumir sus responsabilidades como padres para sus hijos/hijas.
- Comprendo y acepto que en Dinamarca es ilegal la violencia o coerción ilícita contra mi cónyuge y otras personas, entre ellas, los niños/niñas.
- Reconozco que en Dinamarca se les da a todos los niños el mismo respeto y oportunidades para su desarrollo, sean niños o niñas, para que puedan crecer y convertirse en ciudadanos activos y responsables capaces de tomar sus propias decisiones. Me aseguraré de que mis hijos/hijas tengan la mejor infancia, adolescencia, educación e integración posibles en Dinamarca. Entre otras cosas me aseguraré de que mi hijo/hija aprenda danés tan pronto como sea posible y de que haga sus deberes durante todos sus años escolares y colaborará activamente con la guardería o escuela de mi hijo/hija.
- Comprendo y acepto que en Dinamarca es ilegal pegar a mis hijos/hijas.
- Comprendo y acepto que en Dinamarca la ablación del clítoris de las niñas y el uso de la fuerza para contraer matrimonio es ilegal y punible.
- Respeto la libertad e integridad personal de los individuos, la igualdad de hombres y mujeres y la libertad de expresión y culto religioso, que son valores fundamentales en Dinamarca.
- Comprendo y acepto que la discriminación por causa del género o color de la piel y las amenazas y desprecios contra grupos por causa de su religión u orientación sexual entre otras cosas es ilegal y punible en Dinamarca.

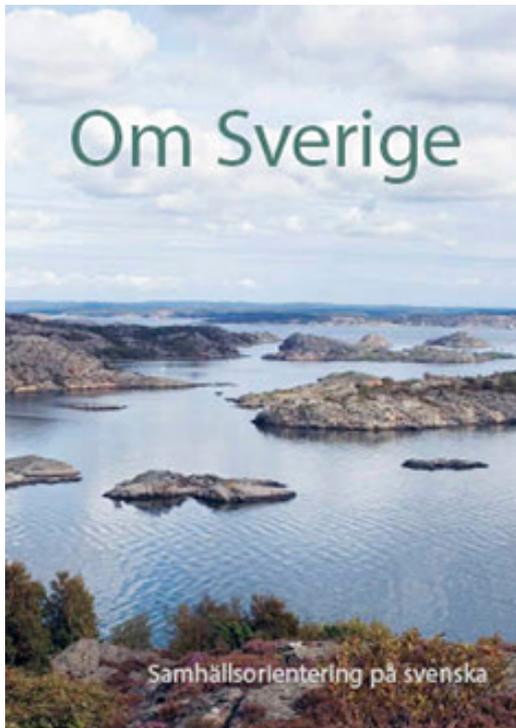
- Reconozco que la sociedad danesa condena enérgicamente el terrorismo. Comprendo y acepto que cualquier persona que intente cometer un delito, que implique un peligro para la vida humana o el bienestar o valores significativos de la sociedad, claramente tiene la obligación desde el principio a hacer todo lo que esté en su mano para prevenir el delito o sus consecuencias, y si es necesario denunciarlo ante la policía, y que la omisión de la misma es punible, si se comete o intenta cometer el delito, con multa o hasta tres años de prisión.
- Reconozco que la sociedad danesa condena totalmente actos de terrorismo y que cualquier ciudadano tiene la obligación de combatir el terrorismo entre otras cosas ayudando a las autoridades en su prevención e investigación.
- Reconozco que el compromiso activo con la sociedad danesa es un prerrequisito para tener una buena vida en Dinamarca independientemente de cuanto tiempo pueda durar.
- Comprendo y acepto que para poder ampliar mi permiso de residencia aún deben existir los motivos originales por los que se me concedió un permiso de residencia.
- Comprendo y acepto que el permiso de residencia indefinido normalmente está condicionado, entre otras cosas, a superar la prueba de idioma danés de segundo nivel (Danskprøve 2) o una prueba de idioma danés de un nivel similar o superior, a haber tenido un empleo regular a tiempo completo en este país por lo menos durante dos años y durante seis meses en los últimos tres años anteriores a la presentación de la solicitud del permiso de residencia indefinido y aceptar a seguir estando vinculado al mercado de trabajo en el momento en que se le comunique el permiso de residencia indefinido, a que en los tres años anteriores a la presentación de la solicitud del permiso de residencia indefinido, y hasta que se le comunique el permiso de residencia indefinido, no haya recibido prestaciones públicas según la ley sobre política social activa o la ley de integración, a que no tenga deudas impagadas con las administraciones públicas y a que haya aprobado la prueba de ciudadanía o a que demuestre una ciudadanía activa en este país mediante su participación durante un año como mínimo en comités, organizaciones, etc. Comprendo y acepto que cualquier infracción criminal puede posponer o anular la concesión de un permiso de residencia permanente.
- Comprendo y acepto que para que se me conceda un permiso de residencia es necesario que, como condición previa, cumpla mi acuerdo de integración asistiendo a las actividades acordadas, posiblemente inscribiéndome en cursos de educación formal o poniéndome a trabajar cuanto antes, que haya aprobado el examen final del curso de danés y que no tenga deudas impagadas con las autoridades públicas. Comprendo y acepto que cualquier infracción criminal puede posponer o anular la concesión de un permiso de residencia permanente.
- Comprendo y acepto que si soy refugiado, no tendré derecho a protección si las condiciones en mi país de origen han cambiado de tal modo que permitan mi regreso. Comprendo y acepto que a los refugiados y sus familias se les puede conceder ayuda financiera para volver a su país de origen o país de residencia anterior si desean hacerlo en cualquier momento.

Fecha:

Firma:

## EL REINO DE SUECIA

Ilustración del manual de integración



Guía de introducción con los pasos a seguir para solicitar la aplicación.



## Busque el Guía de Introducción de varias formas

- 1 Escriba su código de área y le saldrán una lista de todos los Guías que hay en la zona. También puede escribir su código postal, dirección específica o ciudad /zona, para ver que Guías hay en las zonas cercanas. Va a recibir sugerencias cuando comience a escribir.
- 2 Aquí puede hacer una búsqueda de información del texto de presentación del Guía (ver página 6). Usted puede por ejemplo escribir el nombre de la empresa del Guía que le interesa o escribir una palabra de búsqueda, por ejemplo específicamente los conocimientos o el enfoque que a usted le interese que el Guía tenga. Puede también dejar el espacio vacío.
- 3 Presione aquí para elegir el campo profesional del cual usted desea que tenga conocimientos el Guía. También puede dejar libre el espacio.
- 4 Aquí puede elegir el idioma que usted quiere que hable el Guía. Si no es importante para usted que el Guía hable alguno de los idiomas de la lista, entonces puede dejar libre el espacio. Si el Guía no habla su idioma debe el Guía solicitar un intérprete.
- 5 Si usted sabe el\*numero - KA del Guía que usted busca puede presionar el + y escribir el numero. Todos los Guías tienen un numero -KA único para cada dirección a la que prestan sus servicios.
- 5 Presione después el botón de SÖK. Entonces le saldrá una lista de Guías.

\* Numero -KA = Todos los Guías de introducción tienen un numero -KA único por el cual se les identifica, por la dirección desde donde prestan sus servicios.

Annexe 3 pour IV / 2.1.5

Logo / Adresse  
de l'autorité / organisation responsable  
de la convention d'intégration (CInt)

CONVENTION D'INTÉGRATION<sup>1</sup>

entre

[coordonnées de la personne concernée]  
(ci-après « l'intéressé »)

et

**l'autorité ou l'organisation  
responsable de la CInt**  
(nom)

*La présente CInt vise à favoriser l'intégration au plan individuel ; elle se fonde sur les principes du droit fédéral des étrangers, en vertu duquel*

- l'objectif de la politique suisse en matière d'intégration est de favoriser une coexistence pacifique de toutes les personnes vivant en Suisse, sur la base des valeurs de la Constitution fédérale ainsi que dans le respect mutuel et la tolérance ;
- une intégration réussie est un processus réciproque, qui implique tout à la fois la volonté de l'étranger de s'intégrer et l'ouverture de la population suisse ;
- la Confédération, les cantons et les communes préconisent l'égalité des chances et encouragent les étrangers résidant de manière légale et durable en Suisse à participer, au même titre que les citoyens suisses, à la vie économique et sociale locale ;
- il est attendu des migrants qu'ils se familiarisent avec la société et le mode de vie en Suisse et respectent les règles et les lois en vigueur ; il est indispensable que les personnes qui envisagent de séjourner en Suisse à long terme acquièrent la langue nationale parlée sur leur lieu de domicile.

---

<sup>1</sup> Art. 54 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr), RS 142.20, art. 5 de l'ordonnance du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers (OIE), RS 142.208, et, s'il y a lieu, la législation cantonale.

**I. Données personnelles**

**Coordonnées :**

Nom :  
Prénom :  
Adresse :  
NPA, localité :  
Tél. privé :  
Tél. prof. :  
Tél. mobile :  
E-mail :

Nationalité :  
Etat civil :  
Date de naissance :  
N° RCE (SYMIC) :

Arrivée en Suisse le :  
Arrivée dans le canton XY le :

But du séjour :

**Connaissances linguistiques**

Langue maternelle :  
Autres langues :  
Connaissance du français<sup>2</sup>:

**Activité actuelle**

Activité lucrative :  
Degré d'occupation :  
Employeur :

Travail éducatif :  
Nombre d'enfants à éduquer :  
Age des enfants :

**II. Objectifs de la convention**

La présente Clnt vise à favoriser la réalisation de la condition fixée dans la décision du ..... de l'autorité cantonale compétente en matière de migration astreignant l'intéressé à suivre un cours de langue ou un cours d'intégration.

L'intéressé, ..... (nom du migrant)

**A. Langue**

- capable de s'exprimer en langue française dans la vie quotidienne  
 participe à un cours de langue visant les objectifs suivants : .....

<sup>2</sup> Cadre européen commun de référence pour les langues édicté par le Conseil de l'Europe

**B. Mode de vie en Suisse**

- connaît le fonctionnement des institutions suisses (école, formation professionnelle, travail, santé, etc.) ;
- connaît le mode de vie et les usages en Suisse, le système juridique suisse ainsi que les normes fondamentales et les valeurs de la Constitution fédérale, en particulier l'importance qu'elle accorde à l'égalité entre femmes et hommes.
- .....

**III. Aide du canton**

Le canton renseigne l'intéressé sur les cours de langues et d'intégration et l'informe de l'existence des services-conseils.

**IV. Devoirs du migrant**

**1. Mesures :**

**A. Cours de langue :**

Cours de langue ordinaires :

- Alphabétisation
- Cours de base
- Cours d'expression orale (conversation)  
etc.

Délai-cadre :

- \_\_\_\_\_ mois
- \_\_\_\_\_ mois
- \_\_\_\_\_ mois

**B. Cours d'intégration :**

- Cours d'intégration  
etc.

Délai-cadre :

- \_\_\_\_\_ mois

**2. Attestation de fréquentation des cours et certificat**

Le service désigné par le canton (institution, centre de cours) atteste la participation de l'intéressé et la réalisation des objectifs spécifiques fixés dans son cas.

L'intéressé ..... (nom du migrant) s'engage à transmettre spontanément une copie de l'attestation de fréquentation des cours ou du certificat à l'autorité compétente et ce, d'ici au ..... (date), à l'adresse suivante :

**V. Conséquence de l'exécution ou du non-respect de la condition fixée dans la décision de l'autorité cantonale compétente en matière de migration astreignant l'intéressé à suivre un « cours de langue » ou un « cours d'intégration ».**

La décision du ..... de l'autorité cantonale compétente en matière de migration relative à l'octroi ou à la prolongation de l'autorisation de séjour engage l'intéressé à participer à un cours d'intégration ou à un cours de langue ainsi qu'à atteindre l'objectif fixé.

Le non-respect de cette condition sera considéré comme un manque de volonté d'intégration. L'autorité compétente en matière de migration peut alors, dans les limites de son pouvoir discrétionnaire, refuser de prolonger l'autorisation de séjour.

Le fait que le migrant suive le cours prévu et transmette l'attestation correspondante à l'autorité compétente (cf. adresse à la fin du chiffre IV) peut avoir une incidence positive sur les décisions d'autorisation, par exemple en cas de demande de prolongation de l'autorisation de séjour ou lorsque l'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement peut être envisagé.

Signature:  
(du migrant)

Signature et timbre de  
l'autorité cantonale ou de  
l'institution compétente

.....  
Lieu et date

.....  
Lieu et date

Le conjoint ou la conjointe en cas de mariage, le partenaire ou la partenaire en cas de partenariat enregistré ou, pour les mineurs, le représentant légal, a pris connaissance du contenu de la présente CInt et le confirme par sa signature :

.....  
Lieu et date

.....  
Lieu et date

**Annexes (par exemple) :**

Liste des cours de langue et d'intégration dans le canton / la commune de ...

Autres documents d'information

Echelle d'évaluation du niveau de langue

Liste de critères relatifs à l'octroi anticipé d'une autorisation d'établissement

**Copies :**

L'intéressé :

Service cantonal chargé des contacts avec l'ODM pour les questions d'intégration

Autorité cantonale compétente en matière de migration

.....



**Anexo II**

**LOS INSTRUMENTOS PARA LA  
NACIONALIDAD POR RESIDENCIA EN  
ESPAÑA**



# 1. MODELO DE EXAMEN

## INSTRUCCIONES

Esta prueba tiene **cinco tareas**. Usted debe responder a 25 preguntas en total.

Duración: **45 minutos**.

## TAREA 1

Seleccione la respuesta correcta para cada pregunta. Marque sus opciones únicamente en la **Hoja de respuestas**.

**1. Según la Constitución española, la soberanía nacional reside en el pueblo, del que proceden...**

- a) las leyes orgánicas del Estado.    b) los estatutos de autonomía.    c) los poderes del Estado.

**2. El Jefe del Estado es...**

- a) el presidente del Gobierno.    b) el Rey.    c) el ministro de Asuntos Exteriores.

**3. Convocar elecciones corresponde al...**

- a) ministro del Interior.    b) presidente del Gobierno.    c) Rey.

**4. Antes de ser nombrado por el Rey, el presidente de Gobierno debe recibir la confianza de...**

- a) el Congreso de los Diputados.    b) el Senado.    c) las dos Cámaras.

**5. El poder legislativo corresponde...**

- a) al presidente y los ministros.    b) a los jueces y magistrados    c) a los diputados y senadores.

**6. El poder judicial está constituido por...**

- a) los ministros y el presidente.    b) los jueces y magistrados.    c) los diputados y senadores.

**7. La enseñanza de las lenguas cooficiales es competencia...**

- a) del Estado.    b) de la comunidad autónoma.    c) del gobierno provincial.

**8. ¿Quiénes forman parte del órgano ejecutivo de las comunidades autónomas?**

- a) El presidente y los ministros.    b) El alcalde y los concejales.    c) El presidente y los consejeros.

**9. Los españoles pueden votar a partir de los...**

- a) 16 años.    b) 18 años.    c) 21 años.

**10. Los ciudadanos de la UE y de algunos países con acuerdos de reciprocidad, residentes en España, pueden votar en las elecciones...**

- a) locales.    b) autonómicas.    c) generales.





**PRUEBA DE CONOCIMIENTOS CONSTITUCIONALES Y SOCIOCULTURALES DE ESPAÑA (CCSE)**

CLAVE DE RESPUESTAS

Código: 20

TAREA 1

<b>N.º preg. prueba</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>N.º preg. Manual</b>	1002	1006	1010	1037	1045	1066	1091	1101	1110	1111
<b>Respuesta correcta</b>	C	B	C	A	C	B	B	C	B	A

TAREA 2

<b>N.º preg. prueba</b>	11	12	13
<b>N.º preg. Manual</b>	2011	2023	2006
<b>Respuesta correcta</b>	A	A	A

TAREA 3

<b>N.º preg. prueba</b>	14	15
<b>N.º preg. Manual</b>	3001	3020
<b>Respuesta correcta</b>	C	C

TAREA 4

<b>N.º preg. prueba</b>	16	17	18
<b>N.º preg. Manual</b>	4016	4007	4026
<b>Respuesta correcta</b>	C	C	A

TAREA 5

<b>N.º preg. prueba</b>	19	20	21	22	23	24	25
<b>N.º preg. Manual</b>	5005	5019	5020	5059	5074	5053	5063
<b>Respuesta correcta</b>	A	C	B	C	A	B	A

## 2. DECLARACIÓN JURADA SOBRE REQUISITOS PARA EL ACCESO AL EXAMEN DE IDIOMA DELE



### DECLARACIÓN JURADA DE CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS PARA LA INSCRIPCIÓN EN LAS PRUEBAS CONDUCENTES A LA OBTENCIÓN DE LOS DIPLOMAS DE ESPAÑOL DELE

**NACIONALES DE ESTADOS DONDE EL ESPAÑOL ES LENGUA OFICIAL QUE SEAN RESIDENTES EN OTROS ESTADOS CUYA LENGUA OFICIAL NO ES EL ESPAÑOL**

\_\_\_\_\_, con pasaporte de \_\_\_\_\_, número \_\_\_\_\_, y residente en \_\_\_\_\_, declara que cumple al menos dos de las condiciones que se señalan a continuación, tal y como se establece en el Real Decreto 1137/2002, de 31 de octubre (BOE de 8 de noviembre):

- El español no es la lengua materna del padre y de la madre del candidato.
- El español no es la primera lengua que aprendió.
- No utiliza el español como lengua de comunicación habitual.
- No ha cursado en español la totalidad o una parte de su educación primaria o secundaria.

Y para que conste a los efectos oportunos, firma la presente declaración en \_\_\_\_\_, a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015.

Firmado:

Sello:

#### Ejemplar para el candidato

En cumplimiento con lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, le informamos de que sus datos personales serán tratados y quedarán incorporados al fichero denominado «Gestión Académica» del que es responsable el Instituto Cervantes, registrado en la Agencia Española de Protección de Datos, con la finalidad de gestionar los diplomas de español DELE. En todo caso, puede ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición a los datos dirigiendo su solicitud por correo electrónico a la dirección [lopd@cervantes.es](mailto:lopd@cervantes.es), por correo postal al Instituto Cervantes (C/Alcalá, 49. Madrid 28014) o presencialmente ante el Registro del Instituto Cervantes en Madrid en la dirección indicada.

Autorizo al uso de mis datos para fines promocionales e informativos del Instituto Cervantes.

En el caso de menores de edad:

D./D.ª \_\_\_\_\_ autoriza como padre, madre o tutor legal de \_\_\_\_\_, menor de edad o sin capacidad legal para obrar, que los datos de este se incorporen al fichero denominado «Gestión Académica» del que es responsable el Instituto Cervantes, registrado en la Agencia de Protección de Datos, con la finalidad de gestionar los diplomas de español DELE.



**Anexo III**

**LOS AUTORES DEL DISCURSO  
EN ESPAÑA**



Aguado Codes, Juan Luis	Licenciado en Ciencias del trabajo y Graduado social. Funcionario de carrera de la administración civil del estado, en 2006 asume la Jefatura de la Oficina de Extranjeros de la Subdelegación del Gobierno de Valencia.
Aparicio Gómez, Rosa	Doctora en Ciencias Políticas y Sociología. Miembro del Consejo de Administración del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia. Presidenta del Foro para la integración social de los inmigrantes en España.
Arango Vila-Belda, Joaquín	Catedrático de Sociología en la Universidad Complutense de Madrid. Director del Centro de Estudios sobre Migraciones y Ciudadanía. Miembro del grupo de expertos EuroMed-2030. Fue presidente del Foro para la integración social de los inmigrantes en España.
Arriba González de Durana, Ana	Doctora en Sociología. Ha formado parte de los grupos de expertos encargados de la elaboración de los Planes Regionales para la Inclusión Social y la Inmigración de la Comunidad de Madrid.
Barciela Fernández, Sergio	Licenciado en Derecho y Ciencias Empresariales. Trabaja en Cáritas España donde es el Responsable del Programa de Migración, empleo y comercio justo.
Bari, Ikraam	Presidente de la Asociación de Pakistaníes en la Comunidad Valenciana. Llegó a España en el año 2001. En actualidad tiene su propia empresa en el sector de la construcción.
Bas Soria, Juan José	Técnico de la Administración General del Estado y Profesor asociado de la Universidad de Valencia. Fue el Director Provincial de Trabajo en la Subdelegación de Gobierno de la Comunidad Valenciana entre 2004 y 2008.
Bodoque Arribas, Anselmo	Técnico de la Administración General del Estado y Profesor asociado de la Universidad de Valencia. Asesor y Analista de políticas públicas con diferentes Gabinetes en la Generalitat Valenciana.

Cachón Rodríguez, Lorenzo	Catedrático de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Fue Presidente del Foro para la integración social de los inmigrantes y asesor de la Comisión Europea anti discriminación.
Campuzano i Canadés, Carles	Licenciado en Derecho. Diputado en el congreso desde 1996 del grupo parlamentario catalán (CiU) por la ciudad de Barcelona. Preside la Fundación ACSAR que centra sus trabajos en materia de inmigración, asilo y refugio.
Cardona, Sandra Paulina	Delegada de la asociación Hispano-Ecuatoriana Rumiñahui en la Comunidad Valenciana. Diplomada en Ciencias de la Educación y Máster Políticas de Integración y Ciudadanía.
Carrasco Carpio, Concha	Doctora en Ciencias económicas es profesora en la Universidad de Alcalá de Henares. Trabaja el fenómeno de la inmigración y su proyección socioeconómica. Colaboró con la Red Acoge-Federación de asociaciones Pro inmigrantes.
Castaño Reyero, M. José	Doctora en Migraciones internacionales y cooperación al desarrollo. Investigadora en el Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, donde trabaja temas de derecho de inmigración y tarta de seres humanos.
Castillo Plaza, Consol	Licenciada en Geografía e Historia. En mayo de 2011 entró como Concejala del Grupo Municipal Compromís en el Ayuntamiento de Valencia. Actualmente es la Concejala Delegada de Servicios Sociales.
Climent Bolinches, Pere	Trabajador Social en el Ayuntamiento de Valencia, asumió la Dirección del Centro de Apoyo a la Inmigración desde su apertura en marzo de 2004 hasta abril de 2009. Actualmente es el responsable de la Oficina Técnica del plan Norte-Sur.
Cristóbal Rincón, Francisco	Diplomado en Trabajo Social. Coordinador del Equipo de Inclusión de Cártias España. Anteriormente fue responsable del área de asistencia técnica de la Fundación Luis Vives.

De Lucas Martín, Francisco Javier	Catedrático de Filosofía del Derecho. Dirige el Grupo de Estudios sobre Ciudadanía, Inmigración, Multiculturalidad y minorías (GECIMm) de la Universidad de Valencia, por encargo de la comisión europea. Ha colaborado con buena parte de las ONGs y asociaciones de inmigrantes.
Die Olmos, Luis	Doctor en Sociología es profesor de la Universidad Católica de Valencia. Especialista en migraciones internacionales y políticas de inmigración. Miembro del Consejo Científico de la Fundación FOESSA. Fue el director del área de Estudios e Investigaciones de Ceimigra.
Diègne Fayé, Papa	Presidente de la Asociación Intercultural Senegalesa Candombe y miembro de la Asociación Jarit-Valencia. Licenciado en Filología actualmente realiza el Doctorado en traducción e interpretación en la Universidad de Valencia.
El Hadri, Souad	Doctora en Derecho por la Universidad de Valencia. Referente del Feminismo Islámico. Trabajó como Asesora Jurídica y Mediadora Intercultural en la Dirección General de Inmigración de la Generalitat Valenciana. Nacida en Marruecos reside en la Comunidad Valenciana desde 1996.
Elizalde Hevia, Antonio	Rector Emérito de la Universidad Boliviana de Chile. Desarrolló tareas gubernamentales bajo los gobiernos de Frei Montalva y Allende, ha trabajado como consultor para UNICEF, PNUD, CEPAL e ILPES, fue director adjunto del Centro de Alternativas de Desarrollo (CEPAUR).
El-Ziene, Hussein	Presidente de la Comunidad Palestina en la Comunidad Valenciana. Colaboró en la redacción del Plan Valenciano contra el Racismo y la Xenofobia. Afincado en España desde el año 1983. Licenciado en Informática en la Universidad Politécnica de Valencia. En la actualidad dirige una empresa de comercio y exportación.
Felip i Sardá, Josep M <sup>a</sup>	Técnico de la administración general del Estado, ha ocupado diversos cargos entre ellos el de Director General de Inmigración de la Generalitat Valenciana entre 2008 y 2012, anteriormente había sido el Director General de Ciudadanía e Integración.

Fernández García, Mercedes	Doctora en Ciencias económicas y Licenciada en Derecho. Desde 2012 es la Directora del Instituto Universitario de migraciones de la Universidad Pontificia de Comillas. Trabaja en temas de migraciones transnacionales y teorías económicas sobre inmigración y migración.
Fundateanu, Nadia Irina	Jurista especialista en migraciones y Mediadora Intercultural. Trabaja en la Agencia AMICS de la Poble de Vallbona. Máster en derecho administrativo de la administración Pública en la Universidad de Valencia. Nacida en Rumania reside en España desde 2004.
García Roca, Joaquín	Doctor en Sociología por la Universidad de Valencia y Doctor Honoris causa por la Universidad Bolivariana de Chile. Fue director del Centro de Estudios para la Integración Social y Formación de Inmigrantes (CeiMigra).
Giménez Romero, Carlos	Catedrático de Antropología Social es el Director del Instituto Universitario de Investigación sobre Migraciones, en la Universidad Autónoma de Madrid. Asesoró la puesta en marcha de Centros de atención social a los inmigrantes (CASI) en Madrid.
Gómez-Tavira, Pablo	Desde 2003 está vinculado al Gobierno Autonómico de la Comunidad de Madrid, en el que ha ocupado diversos cargos entre ellos el de Director General de Inmigración. Anteriormente fue coordinador de la Unidad de Programas Especiales de Atención a Inmigrantes y Refugiados del Ministerio.
Labrador Fernández, Jesús	Doctor en Filosofía y Letras es profesor de la Universidad Pontificia Comillas. Colabora con el Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones y con la Cátedra de Internacionalización y Diversidad.
Lakis, Riad	Presidente de la Asociación de amistad hispano árabe. Miembro de la Taula Cívica del Sur del Mediterráneo. Nació en el Líbano y está afincado en España desde el año 1974. Licenciado en Medicina por la Universidad de Valencia, en la actualidad es empresario de exportación.
Malgesini Rey, Graciela	Consultora de Entidades, Redes y Plataformas del Tercer Sector de Acción Social. Miembro del Instituto Universitario de Investigación sobre Migraciones de la Universidad Autónoma de Madrid.

Marbán Gallego, Vicente	Doctor en economía es profesor en la Universidad de Alcalá de Henares. Forma parte del Consejo de redacción de la Revista Española del Tercer Sector y del Consejo asesor científico de la revista Documentación Social.
Martin Cubas, Joaquín	Doctor en Derecho es profesor de Ciencia Política en la Universidad de Valencia. Miembro del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local. Fue Director del Máster y Diploma de Políticas de Integración Ciudadana.
Martínez Martínez, Luis Felipe	Subdelegado del Gobierno en Valencia de abril de 2004 a diciembre de 2011. Ha desempeñado numerosos cargos en la Administración General del Estado y en la Administración Autonómica de la Comunidad Valenciana. Actualmente es Subsecretario en la Conselleria de Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas.
Medina Ruiz, Rosa	Trabajadora Social en Cáritas Valencia donde coordina el área de Acción Social del programa de Inmigrantes. Participó de forma activa en la creación y consolidación de la mesa de entidades de solidaridad con los inmigrantes en Valencia.
Montalbán Gámez, Ventura	Vinculado al sindicato Comisiones Obreras del País Valenciano desde 1968. Desde 2004 es el Secretario de Migraciones y Cooperación Internacional al desarrollo y Director del Centro de Información de Trabajadores y Trabajadoras Migrantes (CITMI-CITE). Miembro del Fórum Valenciano de la inmigración.
Mora Castro, Albert	Doctor en Ciencias Sociales es profesor en la Universidad de Valencia. En su etapa anterior fue el Coordinador del Centro de Atención Sociosanitaria a Inmigrantes de Médicos del Mundo-Comunidad Valenciana y técnico responsable de la Escuela de Ciudadanía Intercultural de la Fundación CeiMigra.
Mora Rosado, Sebastián	Licenciado en Filosofía por la Universidad Pontificia de Comillas. Desde noviembre de 2009 es Secretario General de Cáritas Española y Director ejecutivo de la Fundación FOESSA (Fomento de estudios Sociales y Sociología aplicada).

- Mota López, Rosalía      Doctora en Ciencias Políticas y Sociología es profesora de la Universidad Pontificia Comillas. Trabaja temas de exclusión, políticas sociales, trabajo social, voluntariado y políticas sociales.
- Muñoz Gil, Jorge      Funcionario de la Administración General del Estado, ha estado al frente de la Dirección del Área de Trabajo e Inmigración de la Delegación de Gobierno, en el periodo 2000-2004 y desde 2011 a la actualidad.
- Pajares Alonso, Miguel      Responsable del Área de Inmigración de Comisiones Obreras de Cataluña a quien representó en el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. Fue miembro del Consejo Asesor de Inmigración de la Generalitat de Cataluña. Portavoz de la Federación de SOS Racismo.
- Polo Castillo, Luci      Fundadora y Presidenta de la Asociación Colombiana Por ti Mujer en Valencia. Trabaja temas de integración de las mujeres inmigrantes colombianas y por el reconocimiento de la población inmigrante como una contribución positiva en la sociedad española. Nacida en Colombia reside en España desde 1999.
- Quiros, Berta Alicia      Refugiada Política de Colombia que reside en España desde 2003. Pertenece al colectivo de mujeres refugiadas en España. Presidenta de la Asociación Social y Cultural de Hispano americanos en Valencia. Licenciada y postgraduada en Educación Social es especialista en diversidad cultural y cooperación al desarrollo.
- Rico Perete, Antonia      Vinculada al sindicato Comisiones Obreras responsable de formación de la Fundación CITME-CITE del País Valenciano. Ha diseñado diferentes Itinerarios Formativos de Inserción Sociolaboral dirigidos a Inmigrantes.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio      Catedrático de Sociología en la Universidad de Alcalá de Henares. Es miembro del consejo de la Revista Española del Tercer Sector y del Consejo Científico de la Fundación FOESSA.

Rodríguez Pardo, Estrella	Directora General de la Integración de la Inmigración en España de abril de 2004 a noviembre de 2011. En la Actualidad es la Directora de Estudios e Innovación Social en Cruz Roja Española, organización en la que había sido la Directora del área de Intervención Social.
Romero González, Joan	Catedrático de Geografía Humana de la Universidad de Valencia. Es miembro de la Cátedra Alfons Cucó de Reflexión Política Europea en la Universitat de València. Fue Secretario General del PSPV-PSOE entre 1997 y 1999, y Conseller de Educación y Ciencia de la Generalitat Valenciana entre 1993 y 1995.
Ruiz de Huidobro, José M <sup>a</sup>	Doctor en Derecho y profesor en la Universidad Pontificia de Comillas. Especialista en nacionalidad, extranjería e inmigración. Colabora con la Asociación de Trabajadores e Inmigrantes Marroquíes en España ATIME
Sánchez Bercedo, Lluç	Abogado de SOS Racismo en Madrid. Integrante del equipo municipal de orientación jurídica en materia de extranjería y para supuestos de racismo, xenofobia, homofobia y transfobia (SOJEM) del Ayuntamiento de Madrid.
Segurado Lozano, María	Licenciada en Derecho trabaja en el Servicio de Migración de Cáritas España, como Responsable de la Red Jurídica. Representó a dicha entidad ante el Gobierno en la mesa de negociación para las reformas de la Ley de extranjería.
Solanes Corella, Ángeles	Doctora en Derecho es profesora de Filosofía del Derecho y miembro del Instituto Universitario de Derechos Humanos en la Universidad de Valencia. Aborda temas relacionados con los derechos humanos, sociedades multiculturales, las políticas de inmigración, entre otros temas.
Subirats i Humet, Joan	Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Barcelona. Director del Instituto de gobierno y políticas públicas. Especialista en temas de gobernanza, gestión pública, exclusión social e innovación democrática. Colaborador habitual en el periódico El País y otros medios de comunicación.

Tshitshi Nddouba, Kayamba	Coordinador General de Estudios de la Escuela de Profesionales de Inmigración y Cooperación de la Comunidad de Madrid. Abogado implicado con la comunidad emigrante. Refugiado político de la República Democrática del Congo reside en Madrid desde 1998.
Torres Pérez, Francisco	Doctor en Ciencias Sociales es profesor en la Universidad de Valencia, tiene amplia experiencia en estudios sobre inmigración en el contexto español. Entre 1992 y 2002 fue Miembro de la Mesa de entidades de Solidaridad con los inmigrantes de Valencia y uno de sus portavoces.
Vidal Fernández, Fernando	Doctor en Sociología es profesor de la Universidad Pontificia Comillas donde dirige el Instituto Universitario de familia. Es el Presidente de la Fundación RAIS y Patrono de la Fundación FOESSA.
Villavicencio Mapy, Yolanda	Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales. Desde 1997 dirige la asociación América España, Solidaridad y Cooperación con Colombia (AESCO). Fue diputada de la asamblea de Madrid.
Yebenes González, Manuel Jesús	Sociólogo y Trabajador Social se integra al equipo del Centro de Apoyo a la Inmigración del Ayuntamiento de Valencia en 2006. En abril de 2009 asume la dirección del mismo ya como CAI-AMICS.

