



Un modelo social para el futuro. La integración de los inmigrantes en Europa

*Presentado por el Centro de Investigaciones Políticas Aplicadas
(Centrum für angewandte Politikforschung - C•A•P) de Munich*

*Documento estratégico para el Cuarto Foro Germano-Español
5 y 6 de febrero de 2007, Würth-Haus Berlin*

Organizadores:



1. El interés de la política de integración

Numerosos países europeos sufren desde hace años una constante presión migratoria. La globalización de las modernas economías nacionales ha hecho que se intensifiquen a escala mundial los movimientos migratorios hacia los mercados de trabajo de los Estados ricos. Al mismo tiempo, los conflictos bélicos y las crisis internacionales han desatado un enorme flujo de refugiados. Según algunas estimaciones, actualmente existen casi 200 millones de emigrantes repartidos en todos los continentes.¹

El continente europeo siempre ha sido uno de los principales destinos de las migraciones mundiales. La mayor parte de todos inmigrantes –56,1 millones– viven en Europa, mientras que a América del Norte le corresponden 40,8 millones de ellos. Al aprobar el Tratado de Maastricht en 1992, los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE acordaron un procedimiento concertado en el ámbito clave del asilo y la inmigración. En esa ocasión, la inmigración se consideró sobre todo un riesgo para la seguridad, por lo que se concedió a la restricción una prioridad absoluta. La integración social y cultural de los inmigrantes quedó en manos de los Estados miembros, los cuales llevan a cabo esta tarea con diversa intensidad.

Desde hace poco se observa un amplio cambio de percepciones a escala europea. La inmigración y la integración se consideran cada vez más como una parte integrante de la vida social que debe definirse mediante conceptos responsables. Este cambio de actitud se debe a que nos hemos dado cuenta de que el fracaso de la política de integración tiene graves consecuencias para la solidaridad y la cohesión interior de las sociedades europeas.

En el centro de los debates se encuentran los principales ámbitos de una política de integración con futuro: la integración educativa, profesional y social de los inmigrantes. En estos ámbitos se observa con especial claridad la brecha existente entre los inmigrantes y la población de acogida. Únicamente una gestión eficaz de la inmigración puede contribuir a evitar las consecuencias negativas de una inmigración incontrolada y a aprovechar plenamente el potencial cultural, político y social de la inmigración.

2. Demografía y mercado laboral: factores importantes que influyen en la política de integración

Aparte de los refugiados producto de las guerras y de la persecución política y personal, que representan un 5 % de los inmigrantes en Europa, la principal causa de la migración hacia Europa es la dramática situación económica existente en los países de origen. Los bajos salarios, las altas tasas de desempleo y una situación catastrófica en el sector educativo obligan a muchos inmigrantes a abandonar su país de nacimiento. La distribución asimétrica de la riqueza mundial (casi la mitad de los trabajadores gana menos de dos dólares diarios, mientras que el salario medio diario per cápita en los Estados Unidos es de aproximadamente 70 dólares²) hizo que el número de inmigrantes que viven en los países industriales ricos de Occidente se duplicara entre 1980 y 2000. Un 89 % del crecimiento demográfico en Europa entre 1995 y 2000 se debió a la inmigración. El porcentaje de inmigrantes

¹ Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (2005): Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien, Berlín.

² Le Monde Diplomatique (coord.) (2005): Atlas der Globalisierung, Berlín.

aumentó considerablemente sobre todo en Grecia, España, Irlanda, Luxemburgo y Austria.

Inmigración neta, porcentaje de la población extranjera y porcentaje de la población activa extranjera

	Inmigración neta expresada en porcentaje de la población total (2005)	Porcentaje de la población extranjera (2004)	Porcentaje de la población activa extranjera (2004)
UE-27	0,3	5,5*	datos no disponibles
Alemania	0,1	8,9	10,1
España	1,5	6,6	16,3**

* Los porcentajes se refieren a la UE-25

** Cifra correspondiente a 2003.

Fuentes: Eurostat, OCDE, Oficina Federal de Estadística de Alemania, Instituto Nacional de Estadística de España.

Aparte de las malas condiciones existentes en el país de origen («factores de rechazo»), las circunstancias económicas y demográficas concretas que existen en la Unión Europea son responsables en gran parte de los flujos migratorios («factores de atracción»). Esto se debe, por una parte, a la creciente necesidad de trabajadores a bajo sueldo. La feroz competencia en la economía mundial incrementa la presión sobre las empresas europeas para que mantengan el precio de los factores de producción al nivel más bajo posible. Una parte de los inmigrantes está dispuesta a satisfacer esta demanda de trabajadores baratos y flexibles.

Sin embargo, las modernas economías nacionales también dependen de la inmigración para conseguir trabajadores bien cualificados. El crecimiento económico, junto con el constante envejecimiento de la población, genera en Europa una necesidad de trabajadores bien capacitados que el mercado nacional no puede satisfacer. Por ello, la contribución de la mano de obra inmigrante bien cualificada en muchos países constituye un fundamento importante del bienestar económico y contribuye a la competitividad de la Unión Europea respecto a los Estados Unidos o China.

Evolución demográfica en Europa

	Porcentaje de crecimiento de la población 2004-2050	Porcentaje de la población mayor de 65 años (2004)	Porcentaje de la población mayor de 65 años (2050)
UE-25	-1,5	16,4	29,9
Bulgaria	-34,7	17,1	33,5
Rumanía	-21,1	14,5	29,6
Alemania	-9,6	18,0	31,6
España	1,2	16,9	35,6

Fuente: Comisión Europea: Plan de política en materia de migración legal, COM (2005) 669 final, Bruselas, 2005.

Si consideramos los países de origen de los inmigrantes, observaremos un espectro sumamente heterogéneo en la Unión Europea. Así, los mayores grupos de extranjeros en Alemania son los constituidos por ciudadanos de Turquía, la antigua Yugoslavia, Italia, Grecia y Polonia. En la República Checa predominan los ciudadanos de Ucrania, la República Eslovaca, Vietnam, Polonia y Rusia. En

España, la mayor parte de la población extranjera procede de Rumania, Marruecos, el Reino Unido, Bolivia y Argentina.³

La composición de la población extranjera refleja, por una parte, la vecindad geográfica y, por la otra, las distintas tradiciones y características de cada uno de los Estados miembros, manifestación de las diferentes condiciones históricas y geográficas de los diversos países de origen. Este hecho pone de manifiesto que la diversidad de la población extranjera genera en una Unión Europea de 27 o más Estados miembros una pluralidad de tradiciones, valores y modos de vida que constituye tanto una oportunidad como un reto.

3. El ámbito de integración europeo

Debido a las consecuencias políticas, económicas y sociales de la constante inmigración, los Estados miembros elevaron el asilo y la inmigración a ámbitos de interés común mediante la adopción del Tratado de Maastricht en 1992. Estos ámbitos políticos se integraron en el Derecho comunitario mediante la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia por parte del Tratado de Amsterdam, y se concretaron, por lo que se refiere a la inmigración, en las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de 1999. Mientras que las fronteras interiores del continente europeo se iban diluyendo progresivamente, los programas de migración de la UE estaban destinados sobre todo a la vigilancia de las fronteras exteriores de la Unión, apareciendo así el término «fortaleza europea».

El Programa de La Haya, adoptado en 2004 y vigente hasta 2010, continúa con las medidas iniciadas en Tampere. En tanto que las disposiciones adoptadas en Tampere se limitan sobre todo a la limitación de la inmigración, el Programa de La Haya hace hincapié expresamente en la importancia de la inmigración para satisfacer la demanda de mano de obra y para la sostenibilidad del crecimiento económico en Europa. Por esta razón se facilitará el acceso al mercado laboral europeo a determinados grupos de inmigrantes.

El Consejo de la UE ha adoptado diversas medidas legislativas a dicho fin. Así, por ejemplo, la Directiva relativa a las estancias con fines educativos y de estudios superiores y la Directiva para la acogida de nacionales de países terceros con fines científicos pretenden, ante todo, facilitar la inmigración de trabajadores altamente cualificados. Sin embargo, el marco jurídico para la integración propiamente dicha de los inmigrantes está formulado de forma vaga en la Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar y en la Directiva relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

La organización ulterior de la integración social, política y cultural de los inmigrantes era hasta ese momento competencia exclusiva de los Estados miembros, situación que cambió considerablemente al adoptarse las medidas de integración. Se trata de medidas que van desde la regulación legislativa de amplios conceptos (como en Dinamarca y Finlandia), pasando por simples procesos de formalidades basadas en medidas sociales, profesionales y políticas de acompañamiento realizadas por agentes no gubernamentales (por ejemplo, Italia), hasta programas mínimos para la integración de refugiados (como en Polonia).⁴ No obstante, la integración social, profesional y educativa de los inmigrantes plantea graves problemas a muchos

³ Véase Eurostat, Instituto Nacional de Estadística.

⁴ Comisión Europea (2006): Segundo informe anual sobre migración e integración, SEC (2006) 892, Bruselas,.

Estados miembros. Asimismo, cada vez se debate más sobre el problema del islamismo.

Las diferencias de tradición, experiencias y valores de los inmigrantes puede en ocasiones representar un problema considerable para su integración social. La diferencia entre culturas genera desconfianza, prejuicios y tensiones que pueden desembocar en la delincuencia y ataques violentos, o bien pueden desembocar, en algunos casos, en un aislamiento en las denominadas sociedades paralelas. En el ámbito de la educación y el mercado laboral a veces existen diferencias muy marcadas entre el rendimiento de los inmigrantes y el de la población nativa, lo que resulta especialmente problemático para la integración social y económica.⁵

Situación educativa y profesional de los inmigrantes en Alemania

	Porcentaje de alumnos que abandonan la escuela con graduado escolar (2003)	Porcentaje de alumnos que abandonan la escuela con bachillerato (2003)	Porcentaje de alumnos que abandonan la escuela sin título alguno (2003)	Tasa de desempleo (2004)	Porcentaje de los que corren riesgo de caer en la pobreza (2003)
Alemanes	24,5	26,0	7,9	11,7*	15,4*
Extranjeros que viven la RFA	41,5	10,2	19,2	20,5	24,0

* Porcentaje correspondiente a todo el mercado de trabajo.

Fuente: Comisionado del Gobierno Federal para Migración, Refugiados e Integración (2005): Informe sobre la situación de los ciudadanos extranjeros en Alemania, Berlín.

El principal requisito para formular un concepto de integración responsable y con futuro es, por consiguiente, comprender la realidad de la inmigración, pues ésta debe dejar de entenderse como un fenómeno que puede regularse exclusivamente con mecanismos de entrada y acceso. Muchos inmigrantes pasan una parte importante de su vida en su nuevo entorno. El número de personas con antecedentes migratorios aumenta constantemente en los Estados miembros de la UE, y en Alemania representa actualmente un 20 % de la población total.⁶ Por ello es necesario reconocer que la inmigración forma parte integrante de las sociedades europeas y tiene consecuencias importantes para los procesos internos del país de acogida.

Algunos indicios señalan que la integración comienza a ser percibida de otra manera. En vista de la similitud entre los problemas que plantea, este tema se aborda cada vez más como un reto común para todos los Estados miembros de la UE. Se han creado centros de contacto nacionales para mejorar la coordinación y reunir en red todos los datos relativos a la política de integración de los Estados miembros. Ya se han presentado las primeras propuestas para adoptar un planteamiento común.⁷

⁵ OCDE (2006): Wo haben Schüler mit Migrationshintergrund die größten Erfolgchancen: Eine vergleichende Analyse von Leistung und Engagement in PISA 2003, París.

⁶ Oficina Federal de Estadística (2005): Leben in Deutschland. Haushalt, Familien und Gesundheit – Ergebnisse des Mikrozensus 2005, Wiesbaden.

⁷ Comisión Europea (2005): Programa Común para la Integración - Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea, COM (2005) 389 final, Bruselas; Comisión Europea (2004): Handbook on Integration for policy-makers and practitioners, Bruselas; Comisión

En el Consejo Europeo de diciembre de 2006, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea acordaron asimismo deliberar exhaustivamente sobre el tema de la política de integración bajo la Presidencia alemana del Consejo en marzo de 2007 y establecer las piedras angulares para un programa común en materia de integración. Para ello, los Ministros de Justicia y de Interior deberán acordar una serie de principios básicos para formar el marco para una política de integración de futuro en la Unión Europea que tenga en cuenta la continua llegada de inmigrantes, el cambio demográfico de la población europea y la importancia económica de la inmigración.

Los Estados miembros de la Unión Europea no pueden permitirse el fracaso de estos esfuerzos a favor de la integración, dada su estrecha interdependencia. La política de migración e integración es considerada un bien común por los ciudadanos, y cada vez son más los que piden que la UE se encargue de ella.⁸ Si la Unión Europea fracasa en este cometido, los ciudadanos podrían retirarle la aceptación y legitimidad que necesita.

4. Propuestas para una política de integración con futuro para la UE

- *El marco europeo: definición local*

La política de integración siempre depende directamente de circunstancias regionales y locales específicas. Las características del mercado laboral local, la dedicación de las instituciones de la sociedad civil de la localidad, la definición de la participación política y la infraestructura escolar constituyen factores decisivos para el éxito de las medidas de integración. Por ello, es necesario que una política coherente de los Estados miembros deje suficiente espacio para las particularidades nacionales, regionales y locales en la forma de tratar la integración de los inmigrantes.

El establecimiento de redes entre todas las instancias que participan en el proceso de integración puede ofrecer un importante valor añadido al planteamiento común europeo. Así, la UE podría servir de plataforma para el intercambio periódico de información entre todos los actores a nivel local, regional y nacional. Para que este proceso de aprendizaje sea eficaz es necesario disponer de estadísticas informativas y comparables. A tal fin, la Unión Europea debe formular propuestas para la creación de una base de datos común que recoja los datos y los resultados de los estudios de los Estados miembros en materia de integración y convivencia intercultural.

Gracias a su carácter no vinculante, el Método Abierto de Coordinación (MAC) ofrece a los Estados miembros de la UE la posibilidad de buscar soluciones a nivel europeo y, al mismo tiempo, de tener en cuenta las peculiaridades de la política de integración de cada uno de ellos.⁹

A diferencia de otros instrumentos legislativos comunitarios, el MAC permite una concertación común en ámbitos políticos que normalmente están reservados a los Estados nacionales, sin que ello implique una transferencia de competencias al plano europeo. La posibilidad de participación de diversos actores, ámbitos políticos

Europea (2003): Comunicación de la Comisión sobre inmigración, integración y empleo, COM (2003) 336 final, Bruselas.

⁸ Comisión Europea (2004): Justicia y Asuntos de Interior. Eurobarómetro Flash 155, Bruselas.

⁹ Comisión Europea (2001): Comunicación de la Comisión relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración, COM (2001) 387 final, Bruselas.

y métodos permite una respuesta flexible en una Unión Europea que se caracteriza por la diversidad.¹⁰ El MAC, que se basa en la idea del aprendizaje recíproco mediante la comparación transfronterizas de medidas políticas, permite proponer planteamientos innovadores e identificar mejores prácticas. Los Estados miembros de la UE deberían aprovechar las posibilidades que brinda el MAC para superar los retos comunes que plantea una política de integración responsable.

- *Integración = Reciprocidad*

Toda política de integración debe tener en cuenta que la integración de los inmigrantes es un proceso social recíproco que plantea exigencias tanto a la sociedad de acogida como a los inmigrantes. El objetivo de los trabajos de integración debería ser equiparar en la medida de lo posible las oportunidades de participación política, económica y social de los inmigrantes a las de la población nativa.

Esto implica el establecimiento por parte del país de acogida de un marco fiable, transparente y equitativo que promueva la integración de los inmigrantes. Aparte de los derechos y obligaciones contemplados por la ley, es necesario concentrarse ante todo en la mejora de las condiciones sociales para la integración. Las campañas mediáticas y la celebración de actos multiculturales pueden contribuir a sensibilizar a la población sobre la necesidad de integrar a los inmigrantes y motivarla a participar activamente en el proceso de integración.

A la hora de formular las medidas para la integración es necesario tener en cuenta que la variedad de la inmigración exige programas distintos y diferenciados. Por lo tanto, las ofertas de integración deben estar hechas a la medida de los diversos grupos, como inmigrantes recién llegados, inmigrantes que viven desde hace tiempo en el país, mujeres, jóvenes, personas mayores, descendientes de los inmigrantes. Deberían transmitirse conocimientos básicos sobre el país de acogida incluso a los inmigrantes tolerados temporalmente a fin de facilitar su estancia en el país de que se trate.

Sin embargo, la integración no se produce únicamente por medio de la concepción de programas de integración, sino que exige esfuerzos activos de los propios inmigrantes para su integración. Esto implica la participación de los inmigrantes en el proceso de integración y un esfuerzo de su parte para aprender la lengua, la historia y la política del país de acogida.

Reciprocidad significa igualmente respetar el ordenamiento jurídico y los valores del país de acogida sin tener que renunciar a la propia identidad. Aparte de los valores nacionales, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea podría servir de orientación para los valores y normas europeos. Esta Carta podría ofrecer un marco sólido de principios inmutables, sin por ello hacer del estilo de vida occidental una pauta única de conducta. El respeto del principio de tolerancia dejaría espacio suficiente para la práctica de las tradiciones y costumbres propias y podría contribuir al establecimiento de un auténtico pluralismo en la Unión Europea.

¹⁰ Metz, Almut (2005): Innovation in EU Governance? Six Proposals for Taming Open Co-Ordination, C·A·P Policy Analysis 1, Múnich.

- *Ámbitos clave de la integración: educación, ocupación, sociedad*

La integración de los inmigrantes sólo puede tener éxito si se establece como tarea de toda la sociedad en los ámbitos pertinentes, a saber: política, economía, educación, sociedad civil, cultura y religión. Para el éxito de las medidas de integración resulta determinante una orientación estratégica y coherente en el fomento de la integración.

A este respecto, un conocimiento suficiente de la lengua nacional es clave para todas las demás medidas de integración. Los cursos de lengua no sólo deben estar a disposición de los recién llegados, sino también de las personas que viven desde hace tiempo en el país de acogida y que tienen antecedentes migratorios. Debido a la importancia que tiene una promoción a edad temprana, la enseñanza de la lengua en jardines de infancia y escuelas desempeña un papel especial. Aparte de la enseñanza del país de acogida, pueden considerarse modelos que fomenten el multilingüismo entre niños y jóvenes. La enseñanza de la lengua del país de origen puede tender un puente entre las distintas nacionalidades y transmitir competencias interculturales desde los primeros años de la infancia.

Sin embargo, la enseñanza de conocimientos suficientes de la lengua nacional no basta para integrar a los inmigrantes. Para mejorar la comprensión de la sociedad de acogida deberían impartirse, aparte de la enseñanza de lengua, conocimientos básicos sobre la cultura y civilización del país. La explicación del sistema político, de las experiencias históricas y de las raíces culturales y religiosas puede permitir comprender mejor el nuevo entorno.

Es de particular importancia ejercer un fomento decidido de la educación. La formación escolar es decisiva para la posterior integración de las personas en la vida profesional y social. Por ello, los contenidos didácticos escolares deben adaptarse a las exigencias de una sociedad de inmigración con el fin de evitar consecuencias negativas, como la marginación social, la pobreza y la delincuencia. Los programas selectivos para niños y jóvenes con antecedentes migratorios podrían reducir la brecha existente con los niños y jóvenes de su misma edad de la sociedad de acogida, por un lado, y disminuir mediante medidas de detección precoz el riesgo de que se conviertan en «niños problemáticos», por el otro.

También en el ámbito profesional y laboral se requieren grandes esfuerzos. En estos ámbitos son necesarias medidas selectivas para facilitar la entrada en el mundo laboral. En particular habría que estudiar la posibilidad de reconocer los títulos y formaciones de los inmigrantes a fin de permitir su rápida integración en el mercado de trabajo. Por otra parte, habría que prestar especial atención a evitar la discriminación en el lugar de trabajo y a promover medidas a favor de la igualdad de oportunidades dentro de las empresas.

En última instancia, el éxito de las medidas de integración dependerá en una amplia aceptación social. La integración tiene lugar ante todo mediante la participación en la vida social, de modo que debe darse prioridad absoluta a promover la convivencia activa de los inmigrantes y la población nativa en los centros urbanos y otras localidades. Los encuentros en asociaciones, instalaciones culturales, lugares públicos, empresas, iglesias, escuelas u otros foros de la sociedad civil deben ser objeto de un apoyo y acompañamiento conceptual constantes. La planificación de la vivienda y la adaptación de los paisajes urbanos forman parte también de una convivencia variada y común. El incremento de las actividades en los barrios puede hacer que los inmigrantes y los ciudadanos de la sociedad de acogida se comprendan mejor y entren en contacto recíproco.

- *Responsabilizarse con la participación y la comunicación*

La estructura de la inmigración en la Unión Europea es cada vez más heterogénea y sus formas y causas varían considerablemente. Para los responsables políticos resulta cada vez más difícil formular conceptos adecuados y eficaces para la integración. Mediante la participación de todos los interesados –los inmigrantes, las autoridades locales, regionales, nacionales y europeas, el sector privado, los establecimientos educativos, los interlocutores sociales, las iglesias, las religiones y la sociedad civil– pueden ponerse en común distintas ideas sobre la integración de los inmigrantes para su puesta en marcha de forma constructiva. Cada uno de estos actores tiene la obligación de hacer una contribución activa al éxito de una política de integración responsable. De este modo podrá asegurarse la aceptación de los conceptos así desarrollados y fomentar la responsabilidad ante los demás actores sociales.

La gestión de la comunicación reviste una particular importancia en este aspecto. Por medio de una moderación profesional debe crearse un ambiente que permita un intercambio constructivo y orientado hacia la obtención de resultados. La inquietud que provocan la delincuencia y el terrorismo no permiten en muchos casos valorar como es debido el pluralismo social y cultural. Un proceso coordinado de comunicación puede contribuir a reducir los prejuicios y malentendidos entre los integrantes y la población nativa.

Transparencia y franqueza resultan fundamentales para dicho proceso de comunicación. Las ventajas y desventajas de la inmigración y la integración deben exponerse con claridad entre los distintos grupos, así como ante la opinión pública. Una parte de este proceso consiste en indicar claramente los problemas y dificultades que conlleva la integración. Sobre esta base se podrían elaborar estrategias comunes de actuación para un modelo social europeo que aproveche plenamente las posibilidades políticas, culturales y económicas que ofrece la inmigración.