

“Hacia una integración verdadera – un comentario sobre las políticas migratorias de la Unión Europea”

Anna Barbara Zejc

1.Introducción

Cada uno de nosotros tuvo un momento en el que se sentía “otro” o “diferente”. Ya sea dentro de nuestro propio país o mientras estaba de viaje en el extranjero, todos hemos experimentado alguna vez las diferencias culturales innegables. Y aunque un problema de comunicación durante vacaciones resulta anecdótico, no lo es tanto cuando este sentimiento de diferencia resulta inherente a la realidad que vivimos. Me refiero a la situación de los nacionales de los terceros países que vienen al continente europeo y cuya integración en el nuevo ámbito no resulta fácil. En el siguiente trabajo, se tratará de la integración de los inmigrantes en el continente europeo y un análisis de los aspectos de los cuales depende el éxito de dicha integración.

Los movimientos actuales de población tienen un patrón bien distinguido - desgraciadamente en los últimos años, por motivos de conflictos civiles y militares, y sumando la situación de inestabilidad económica en los países de Oriente Medio entre otros, el movimiento migratorio aumentó considerablemente¹. Las primaveras árabes, que comenzaron con el cambio político en Tunisia y Egipto, afectaron a los países laterales y generaron el llamado “efecto domino”, transformando sustancialmente la realidad política. La situación en Libia y la guerra en Siria, además del conflicto en Yemen, inciden sobre las personas, que deciden emprender el viaje hacia los territorios no afectados por los enfrentamientos, como Europa.

Y aquí es donde surge la cuestión de la que me gustaría deliberar - la integración de los nacionales de terceros países que vienen a la Unión para quedarse un período del tiempo prolongado. La llegada masiva de los nacionales de terceros países, el efecto de los conflictos en el continente africano y en los países árabes, puso en entredicho el llamado “sistema de Dublín”², es decir, la regulación europea que se ocupa del tratamiento y

¹PRIEGO A., “LAS PRIMAVERAS ÁRABES: LA INFLUENCIA DE QATAR Y SUS RELACIONES CON LOS ESTADOS DEL GOLFO”, *Revista UNISCI*, Octubre, 2015, núm 39., pp. 250-252.

²Reglamento (UE) no 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, *DO L 180/31*, de 29 de junio de 2013.

asistencia a los refugiados y de las personas que requieren ayuda internacional. El debate está abierto, debido a que la situación en región de Oriente Medio y África del Norte sigue sin mostrar una perspectiva de una paz duradera.

Entonces, tenemos que preguntarnos ¿cuáles son los derechos que tienen los nacionales de terceros países al cruzar la frontera de un país de la Unión? ¿Estos son suficientes y permiten una verdadera integración en la población europea? ¿En último lugar, reconocemos el estatus de “ciudadano” a estas personas(ya sea solicitantes de asilo o los inmigrantes por razones económicas) o todo lo contrario, condicionamos su acceso al espacio público?

Me gustaría reflexionar de manera breve sobre esta cuestión, debido que las últimas estadísticas demuestran que lo que estamos viviendo (o mejor dicho, lo que sufren estas personas provenientes de los territorios afectados por los conflictos) es una verdadera crisis humanitaria y de que el aumento de la llegada de los inmigrantes no es una situación pasajera. La situación actual requiere una respuesta por parte de los Estados Miembros, siendo crucial el tema de los derechos civiles que tienen los inmigrantes dentro del marco de las políticas migratorias.

II. Ciudadanos europeos

La ciudadanía de la Unión Europea o la ciudadanía europea fue explícitamente reconocida con el Tratado de Maastricht³. Con el paso de los años se puso fundamentos para el mercado interior, con el Acta Única Europea⁴ y otras iniciativas, que reconocieron libre circulación de bienes, servicios, capitales y de personas. Y aunque en primer momento la facultad de desplazarse hacia otros Estados se reconocía en base a la condición económica, en tanto que quienes podían desplazarse eran trabajadores, poco a poco se fue ampliando el supuesto de hecho al reconocimiento de la posibilidad de vivir y desarrollar su vida en un país diferente del país de origen dentro de la Unión Europea.

Además, hay que subrayar de que la ciudadanía de la UE resulta operativa solo en tanto que se ostenta la condición del nacional de un país miembro de la Unión- es una condición sine qua non para poder disfrutar de las libertades que reconoce. Dicha necesidad fue justificada con la oportunidad de tener un papel activo como miembro de la

³Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992 , DO C 191/1, de 29 de julio de 1992.

⁴Acta Única Europea, de 28 de febrero de 1986, DO L 169, de 29 de junio de 1987.

Comunidad y la influencia de los ciudadanos en los asuntos que les resultan cercanos e importantes, en marco de la creación del proyecto europeo común⁵.

Por otro lado, la situación migratoria procedente del exterior fue regulada, aparte de unas Directivas sobre la movilidad de los trabajadores, con el Acuerdo de Schengen⁶ y Sistema de Dublín ya mencionado que determina el país responsable de tramitar las solicitudes de personas que buscan una protección internacional. Una vez obtenido el asilo, el nacional de tercer país puede residir y trabajar legalmente en el país de la Unión Europea y tiene reconocida la posibilidad de viajar por la Unión a partir de un cierto momento de su residencia dentro del país que otorgó de la protección. Aunque situación de un trabajador difiere sustancialmente de las circunstancias en las que se encuentra el solicitante de asilo o de protección internacional subsidiaria, ambas situaciones merecen un análisis desde el punto de vista de su posterior integración en la sociedad en la que se encuentran.

Tampoco podemos olvidar la regulación comunitaria de los residentes de larga duración⁷, que fija las condiciones y la igualdad de trato con los ciudadanos europeos. Tras residir legalmente por un periodo de 5 años, los inmigrantes son reconocidos como los residentes de larga duración y obtienen un permiso que equipara sus derechos a los de los nacionales en los ámbitos tales como empleo, protección social, educación y acceso a bienes y servicios con los derechos de los ciudadanos comunitarios. Sin embargo, este reconocimiento se lleva a cabo solo bajo unas condiciones fijadas en el art. 5 de la Directiva; el residente de larga duración ha de tener recursos económicos para su mantenimiento, y un seguro que cubre sus necesidades de la asistencia médica. Por consiguiente, no puede constituir una amenaza para el orden público o la seguridad, y en algunos casos es necesario cumplir con las medidas de integración (conocimiento de idioma etc.). la igualdad de trato concedida, descrita en el art. 11, puede verse condicionada o restringida por varios motivos, entre ellos las razones territoriales (beneficios limitados solo al territorio de la residencia habitual) o posibilidad de

⁵“A People’s Europe.Reports from the ad hoc committee.” European Council, 1985, chaired by Pietro Adonnino, citado por DE JONG, J., “ Cultural citizenship – some critical thoughts on the usefulness and the risks of the concept”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2013, núm. 48, pp. 41-43.

⁶Acuerdo de 14 de junio de 1985 y Convenio de 19 de junio 1990, de Schengen, ambos integrados en el acervo comunitario en 1999, que establecen una eliminación progresiva de los controles en las fronteras interiores de los 6 países firmantes y establecer un régimen de libre circulación para todos los nacionales de los países signatarios, los demás países de la Unión Europea (UE) y algunos países de fuera de la UE. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A133020>, consultado el 19 de abril de 2017.

⁷Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, *DO L 16*, de 23 de enero de 2004, pp. 44–53.

reconocer las prestaciones sociales sólo en su nivel más básico. Bajo la perspectiva de ciudadanía, resulta importante el otorgamiento de la libertad de asociación y afiliación y la participación en organizaciones de trabajadores o empresarios o en cualquier organización profesional, también de los procedimientos de acceso a la vivienda, sin embargo podemos constatar el ámbito bastante limitado. En último lugar, la Directiva no es aplicable a los solicitantes de la protección internacional, protección subsidiaria o a los refugiados.

III. ¿Los valores europeos?

Como bien indica De Jong, resulta importante que los inmigrantes cumplan o acaten las leyes del país de llegada, pero no resulta viable la inculcación o reconocimiento de todos⁸ y cada uno de los valores de la sociedad del país por parte de los mismos. No podemos caer en una visión simplista, que iguala a los derechos civiles con el concepto de identidad nacional. Hay que diferenciar estos dos conceptos, ya que de otra manera estaríamos obligando los inmigrantes que llegan hacia el país a adoptar un modelo social concreto, muy diferente a su propia cultura.

La acotación del cumplimiento al acervo legal y unos valores comunes es una fórmula muy buena para permitir una pacífica integración de los nacionales de diferentes países, pero no es una fórmula mágica que resuelva todas las cuestiones conflictivas. A mi juicio, no se puede imponer una obligación de adquirir o reconocer el modelo de un ciudadano medio “diseñado”; en primer lugar porque este ciudadano medio tampoco resulta aplicable a todos los ciudadanos de un determinado país y en segundo lugar, porque las características allí recogidas no son solo una muestra de los derechos civiles reconocidos a los nacionales sino en cierta manera reflejan rasgos culturales y tradiciones de este país. Esta impregnación no puede verse trasladada sino que tiene que adaptarse a las características propias de los nacionales de los terceros países. Los valores fundamentales, y respeto hacia las demás culturas deberían resultar como una condicionante de las mismas. Pero de nuevo, el problema que ocurre aquí es que al determinar la nacionalidad y derechos nacionales, no pensamos en los “otros”, o los que vienen de fuera, sino en un determinado sistema político, un concreto momento histórico y una sociedad acotada perteneciente a un territorio concreto. A esta idea hay que añadir el asunto de que los valores no son uniformes, pero que sin duda forman parte de una cultura

⁸DE JONG, J., “ Cultural citizenship – some critical thoughts ...”, op.cit., p.49.

y en consecuencia afectan al concepto de la ciudadanía. Así, en la perspectiva de multiculturalismo, hay que analizar la posibilidad de su pacífica coexistencia con la ciudadanía.

Este aspecto necesariamente evoca la antigua idea de una vinculación indisoluble entre el Estado (define quienes son los ciudadanos), la Nación (vincula el Estado y ciudadanía de manera estable) y la ciudadanía (como expresión de relación entre los dos demás componentes, en tanto que les dota de legitimidad)⁹. Sin embargo, en el contexto actual, ¿hasta que punto esta relación puede justificar la exclusión de una parte importante del espacio público, y negar el reconocimiento de ciertos derechos “cívicos” a un grupo cada vez más importante de la sociedad de un determinado país? El primer paso para desconexión de la ciudadanía y la Nación se percibió en cierto modo en el propio proceso de la integración europea, con el reconocimiento al que ya aludía antes, cuando con el Tratado de Maastricht se reconoció “la ciudadanía europea”, pero sigue siendo un concepto vinculado a la nacionalidad. Como afirma Zapata-Barrero¹⁰, existen varios contextos de la multiculturalidad (como por ejemplo contexto de la globalización, pluralismo de identidades nacionales y culturales, de inmigración etc.), pero destacó una idea muy original e importante en mi opinión. Este autor afirmó que la ciudadanía, vinculada a la nacionalidad, proviene del principio de nacimiento y comparó este “privilegio” a los antiguos privilegios reconocidos a los aristócratas. Es decir, que podemos pertenecer a una clase privilegiada por el mero hecho de nacimiento, pero no en un contexto estrictamente social dentro de un determinado país, sino en un contexto más amplio – ostentando una determinada nacionalidad. Esta comparación, aunque simplista y no del todo cierta, sí resulta útil a la hora de contrastar la situación de un inmigrante con un nacional en el mundo globalizado en el que vivimos. Además, nos permite ampliar la perspectiva en cuanto a la percepción de la vinculación necesaria entre ciudadanía-nacionalidad, en cuanto que este paradigma de una relación indisoluble se vio superado en el paradigma de aristocracia- privilegios y mayores derechos dentro de la sociedad. Porque a lo mejor lo

⁹HABERMAS, J., “Ciudadanía e identidad nacional. Reflexiones sobre el futuro europeo.” Texto de una conferencia impartida el Instituto de Filosofía del CSIC (Madrid), traducida por Francisco Colom González. La versión definitiva apareció posteriormente en: HABERMAS, J., *Facticidad y validez*, ed. Trotta, Madrid, 1998, pp. 619-643. Disponible en http://www.proyectos.cchs.csic.es/politicas-migratorias/sites/proyectos.cchs.csic.es/politicas-migratorias/files/Ciudadania_e_identidad_nacional_-_Traduccion.pdf Consultado el 11 de abril de 2017, pp. 2-7.

¹⁰ZAPATA-BARRERO, R., “LA CIUDADANÍA EN CONTEXTOS DE MULTICULTURALIDAD: PROCESOS DE CAMBIOS DE PARADIGMAS”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 2003, núm. 37, pp.175-197.

que hoy nos parece poco probable, dentro de un período de tiempo será ampliamente aceptable por la sociedad.

IV. Hacia la ciudadanía más inclusiva – ¿cómo hacerla realidad?

1. Cambio de concepto de ciudadano

Tras las primeras nociones acerca de los retos que plantea la integración efectiva y los posibles conflictos que puede encontrar, hemos de preguntarnos como podemos resolver estos obstáculos hacia la integración de los nacionales de los terceros países. Dicho de otro modo, que concepto de ciudadanía es el que mejor responde a las necesidades actuales de las sociedades diversificadas en las que conviven las personas provenientes de diferentes países, tanto de los Estados Miembros como de fuera de la UE.

De la necesidad de un cambio en la percepción de la noción de ciudadano se percató el Comité Económico y Social Europeo, emitiendo un Dictamen titulado «Una ciudadanía más inclusiva abierta a los inmigrantes»¹¹. Las propuestas concluidas dentro del mismo localizan los ámbitos más problemáticos, pero a la vez aportan los posibles remedios o soluciones que podrían implantar los Estados Miembros. Veamos de manera pormenorizada en que términos el CESE plantea esta cuestión.

El Dictamen en 7 puntos desarrolla las transformaciones necesarias de las políticas de inmigración. Lo que resulta llamativo, es el enfoque completo que presenta, aludiendo por ejemplo al diálogo con los países de origen. El primer punto del documento, que contiene recomendaciones y propuestas, indica la prevalencia de criterio de residencia ante el criterio de la nacionalidad en cuanto al reconocimiento de los derechos y libertades implícitas en la condición del ciudadano. Resalta la idea de ampliación de las bases democráticas y mejora de la calidad de democracia de las sociedades de hoy, para poder proteger adecuadamente los derechos fundamentales de los ciudadanos que a primera vista no resultan homogéneos. Una de las propuestas indica el reconocimiento de estatuto de ciudadano a los nacionales de terceros países que residan de manera legal y estable en el territorio de la Unión. La noción de ciudadanía cívica para los nacionales de terceros países, según la opinión de la Comisión, puede tomar como referencia la Carta Europea de los Derechos Fundamentales. La CDFUE en 7 capítulos desglosa todo los derechos

¹¹Dictamen del Comité Económico y Social Europeo “Una ciudadanía más inclusiva abierta a los inmigrantes”, *DO C 67/16*, de 6 de marzo de 2014.

reconocidos a los ciudadanos europeos, pero no sólo. Una buena parte de las disposiciones de la Carta resultan aplicables también a los nacionales de los terceros países.

A su vez, subraya el hecho de que la integración es un proceso social bidireccional, de adaptación mutua entre los inmigrantes y la sociedad de acogida, que se debe apoyar a través de una buena gobernanza de la Unión, a nivel local y regional.¹² Y mientras que el otorgamiento de la nacionalidad sigue siendo la competencia estatal, como la expresión de su soberanía, el Dictamen manifiesta su crítica acerca de necesaria vinculación entre la nacionalidad de un país miembro de la Unión y la ciudadanía. El límite temporal de 5 años, tras el cual se permitiría la adquisición de la ciudadanía europea por los inmigrantes, podría ser una solución.

El Dictamen aquí analizado es un documento importante, que de manera bastante ambiciosa y adecuada plantea la cuestión de ciudadanía europea en la actualidad. La conciencia sobre la participación de los inmigrantes en el proceso democrático, derivado del criterio de la residencia legal efectiva en un determinado territorio, es una solución más práctica a la hora de integrar los nacionales de terceros países en su país de acogida. Las aspiraciones indicadas resultan plausibles, pero dentro del panorama actual, con la crisis económica y el aumento de los flujos migratorios, los países se han convertido en murallas¹³ que dificultan la inmigración.

Sin embargo, ya de inmediato podemos localizar dos problemas: el primero, la necesaria voluntad política de los Estados miembros. No está claro, si a las alturas actuales del proceso de integración europea los Estados están dispuestos a permitir que sea el legislador comunitario el sujeto responsable de decidir acerca del reconocimiento del estatus de los ciudadanos, aunque este hecho seguramente reconocería una nueva calidad en cuanto a la ciudadanía europea y se acomodaría mucho mejor a la sociedad actual. Luego, el segundo posible conflicto que hay que resolver, estamos en presencia de una cuestión compleja y no meramente política. Como lo dice expresamente el Dictamen, estamos en presencia de un problema con dimensión sociológica. “Por qué muchos jóvenes descendientes de inmigrantes siguen siendo «ciudadanos de segunda clase?»”¹⁴. Esta

¹²Dictamen del Comité Económico y Social Europeo “Una ciudadanía más inclusiva abierta a los inmigrantes”, op.cit., punto 3.6.

¹³MARTÍN Y PERÉZ DE NANCLARES, M., “La inmigración y la Unión Europea”, en: MARTÍNEZ DE PISÓN, J.M., (coord.), *Inmigración y ciudadanía: perspectivas sociojurídicas*, Colección jurídica, Universidad de la Rioja, 2013, núm.20, , pp. 78-79.

¹⁴Dictamen del Comité Económico y Social Europeo “Una ciudadanía más inclusiva abierta a los inmigrantes”, op.cit., punto 4.7.

pregunta planteada por el Dictamen refleja claramente la complejidad del problema – la condición de no igualdad resulta trasladada o heredada por los hijos de los inmigrantes, a pesar de que estos ostentan la nacionalidad de un país europeo en el que nacieron y en consecuencia, gozan de la ciudadanía europea en su plenitud. Estos obstáculos no son invencibles, pero hay que ser conscientes del esfuerzo necesario y camino que queda por recorrer para permitir la integración de los extranjeros de terceros países en la sociedad europea.

2. Educación cívica

Retomando la argumentación, de que el problema de la integración efectiva de los inmigrantes dentro de la sociedad europea es una cuestión de dimensión sociológica, una posible respuesta puede ser con la influencia sobre la mentalidad – y aquí la mejor herramienta es la educación cívica.

La educación de las generaciones futuras, es la clave para poner fundamento para sociedad más inclusiva, que respeta todos sus miembros. Sin embargo, el problema de la no inclusividad o mejor dicho la exclusión en el discurso político de los nacionales de terceros países viene de los discursos nacionales dentro de la Unión Europea. Esta situación es efecto de la crisis de confianza en el sistema político actual dentro de los países europeos, que empezó en los años 90¹⁵. En pocas palabras, la crisis se muestra en que los ciudadanos no ejercen sus derechos políticos, porque no se sienten representados por los grupos políticos actuales. Este hecho deja espacio para los discursos excluyentes que abogan en contra del aperturismo social y cultural y dan lugar al crecimiento de los nacionalismos.

Según Pausch, la educación cívica se basa en 3 pilares: conocimientos políticos sobre la historia, instituciones y el sistema democrático, de noción de la actitud y valores democráticos, y en el último lugar las capacidades para su ejercicio en el espacio público¹⁶, pero dicho reconocimiento se ha de efectuar en la dimensión europea y no meramente nacional, para no caer en los procesos divisorios de la sociedad. La idea de educar a los

¹⁵PAUSCH M., “Citizenship Education in Times of Crisis”, *Foro de Educación*, , enero-junio, 2016, núm. 20, p.5. Muy recomendable la resumida explicación de la situación actual de la crisis política en el artículo y la solución de la misma en la educación de los ciudadanos que en el futuro ejercerán sus derechos políticos.

¹⁶Ibidem, p.6.

ciudadanos sobre el ejercicio de sus derechos civiles puede ser crucial para el futuro de la democracia.

Por otro lado, la educación puede ser una respuesta adecuada a desmitificación de la vinculación entre el sentimiento de riesgo o peligro, que en los últimos tiempos se une al fenómeno migratorio. A este panorama contribuyen desgraciadamente los actos de terrorismo, que se han multiplicado e intensificado¹⁷, y generan una cierta desconfianza hacia los inmigrantes provenientes de otros países. Esta inquietud puede percibirse incluso en el trato con la población que ha emigrado hace tiempo al territorio europeo, pero por el hecho de pertenecer a una cierta raza o por su religión pueden ser vistos como una posible amenaza a la seguridad dentro del territorio nacional. En este caso podemos experimentar un cambio de percepción social, con el cual una persona que hasta ahora no era vista como una posible amenaza a la seguridad, adquiere dichas características con el proceso de generalización populista. La amenaza hacia la sociedad nacional puede ser de múltiples formas- desde poner en cuestión el Estado de bienestar, al solicitar el acceso a la protección social, hasta poner en cuestión la identidad nacional y cultural¹⁸. La mayoría de estas acusaciones resulta falsa (como ya hemos visto con la necesidad de poseer recursos suficientes para no convertirse en un carga para el sistema de protección social en el territorio de acogida), pero sí puede dar lugar a los conflictos socio-culturales, de allí que es importante el cambio de la noción que tienen los ciudadanos acerca de la inmigración.

3. Dimensión política de la inmigración

El modelo pluralista o inclusivo al que aspiramos, como ya puse de manifiesto, deriva o se basa en un sistema de gobernanza vinculado con la soberanía del país y nociones fundamentales, como la Nación o el Estado. Sin embargo, hay que subrayar de que la ciudadanía nueva o ampliada hacia los inmigrantes, requiere renovación del vínculo entre el modelo estatal y ciudadanía. Y este vínculo ha de tener una dimensión política.

Resulta llamativo un proceso lento que estamos experimentando, con el Dictamen analizado previamente, pero ya antes, en 1999, el Consejo de Tampere dio una visión muy

¹⁷PISA, K., “El terrorismo mundial aumentó en un 80% en 2014, según informe”, Revista online *CNN* (edición española), 18 de noviembre de 2015, disponible en <http://cnnespanol.cnn.com/2015/11/18/el-terrorismo-mundial-aumento-en-un-80-en-2014-segun-informe/>

¹⁸ZIETEK, A., “Migration as a Security Challenge that is Facing the Europe”, *Revista Universitaria Europea*, 2008, núm. 9, pp.106-110.

avanzada sobre el fenómeno migratorio¹⁹. Abogaba por su reconocimiento como un asunto complejo, que requiere de una gestión democrática, igualitaria y con pleno respeto hacia los derechos humanos. En el apartado III de este documento se indicaba de que “una política de integración más decidida debería encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión, así como a fomentar la ausencia de discriminación...” y de que “su estatuto jurídico ((de los nacionales de terceros países)) debería aproximarse al de los ciudadanos de la Unión”. De allí es aún más preocupante el escaso desarrollo en la cuestión de ciudadanía en particular y gestión migratoria en general.

Como afirma De Lucas Martín, esta dimensión política se vincula necesariamente al derecho de participación²⁰, es decir, un ejercicio efectivo por parte de este grupo de los derechos políticos (que van más allá de un mero derecho de voto) de los que gozan los ciudadanos/nacionales de los países europeos a nivel regional/local y nacional. Y siguiendo este pensamiento, el nivel de un ejercicio de derecho político nos conlleva necesariamente al reconocimiento de estos derechos en base al criterio de residencia.

El nuevo criterio, el de residencia, desplaza el tradicional criterio de la nacionalidad y desde mi punto de vista puede resultar revolucionario también para los nacionales de los países europeos. El cambio de criterio afecta especialmente a los nacionales de terceros países, pero a la vez a los ciudadanos nacionales/europeos que ejercieron su derecho de libre circulación y han decidido desarrollar su vida en un país de la Unión diferente al suyo.

Pero no podemos olvidar que el criterio residencial también debe ser regulado por unos requisitos mínimos – debe de tratar de una residencia estable. Otra cuestión es la posible obligación de adaptación o conocimiento de la cultura del país de acogida²¹ por el inmigrante, comprobado efectivamente por una prueba escrita o los requisitos de la lingüística determinados. Además, estamos en presencia de un derecho y no de una obligación – para que sea máxime la expresión de la democracia representativa, no podemos excluir, pero tampoco obligar, un determinado grupo de poder expresar y participar en un espacio público en el que trabajan y desarrollan su vida.

¹⁹Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999, Conclusiones de la Presidencia, ap. III. Parlamento Europeo, 1999.

²⁰DE LUCAS MARTÍN, J., “La ciudadanía para los inmigrantes: una condición de la Europa democrática y multicultural”, *EIKASIA, Revista de Filosofía*, mayo, 2006, p. 16.

²¹Ibidem, p.17.

Y sólo como un mero apunte a este análisis de ejercicio de los derechos con la dimensión política por parte de un grupo determinado, es decir, los nacionales de terceros países - el reconocimiento de estos derechos puede tanto facilitar su ejercicio como obstaculizar el ejercicio o reconocimiento de los derechos individuales de una persona. Me refiero a un fenómeno llamado la ciudadanía universal frente la ciudadanía diferenciada – la primera incluye los derechos generalizados y ampliamente reconocidos, pero el interés público allí reflejado se ve definido por los grupos que tienen más poder e influencia. Y estos grupos más influyentes muchas veces no tienen en cuenta las exigencias específicas de los grupos más vulnerables de la sociedad²². En consecuencia, la ciudadanía igualitaria aplicada a todos, resulta menos equitativa, si se hubiera permitido participar a estas personas en el debate de acotar el concepto de ciudadanía y decidir sobre los aspectos más importantes que se incluyen en la misma.

Aún así, los derechos que conlleva la ciudadanía en mayoría de los casos, resultarán en beneficio y no en el detrimento del ciudadano, ya que son una expresión del modelo democrático del país. Luego las divisiones propias, que se pueden dar incluso en unos determinados grupos étnicos o minoritarios, en tanto que excluyen algunos miembros de su grupo por no poseer características esenciales para formar parte de este grupo también puede ser nocivo (pensemos en unos grupos con clara dimensión religiosa, cuando un miembro de la misma quiere cambiar las creencias, puede verse excluido del grupo, pero eso no significa automáticamente su inclusión en otro grupo).

El derecho migratorio a nivel europeo sí que percibió numerosos cambios, por ejemplo en cuanto a la protección de la vida familiar²³, ampliando las posibilidades de reunificación familiar y cobrando importancia la figura de los menores, cuyo interés prevalece y deberá ser respetado.

Desgraciadamente y aparte de ciertos avances, ninguna de estas nuevas regulaciones alude a la posibilidad de ciudadanía o bien algunos derechos políticos, que podría otorgarse a los nacionales de los terceros países. El principio de igualdad es el principio rector de esta idea, pero a pesar de la “expansión gradual de los derechos,

²²BANKS, J.A., “Emigración global, diversidad y educación para la ciudadanía”, *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación de Profesorado*, 2014, núm.17, p. 6.

²³SALES JARDÍ, M., “LA PROTECCIÓN DE LA VIDA FAMILIAR DE LAS PERSONAS DESPLAZADAS, DE LAS DEMANDANTES DE ASILO, DE LAS REFUGIADAS Y DE LAS APÁTRIDAS EN EL DERECHO EUROPEO”, *UNED. Revista de Derecho Político*, enero-abril, 2016, núm. 95, pp. 222-224.

libertades y garantías propias de la ciudadanía Europea”, (...) “dicha expansión es incompleta, cuenta con demasiadas limitaciones”²⁴.

V. Conclusiones

A modo de conclusión, el fenómeno migratorio es un desafío para Europa – supone llegada de personas que traen su propia cultura, tradiciones, sus propias creencias, muchas veces muy diferentes de los conocidos por los europeos. Una integración verdadera en las sociedades europeas de los nacionales de terceros países es posible con la equiparación de los derechos en el espacio público. Desde mi punto de vista, es un desafío en tanto que comprobará la verdadera dimensión democrática de los valores proclamados por los miembros de la Unión Europea.

Así, resulta importante la distinción entre la identidad nacional y ciudadanía, y se debe solucionar con una clara definición de los derechos civiles y las aproximaciones que describen a la identidad nacional. La confusión entre estos dos conceptos es restrictiva para la inclusión de los inmigrantes en la sociedad a la que llegan. Los derechos reconocidos a los ciudadanos no son la última expresión de la cultura del país, sino unas herramientas necesarias para poder ejercer la democracia. En consecuencia, no se puede denegar su reconocimiento hacia un grupo que se quiere incluir e integrar de manera efectiva en la sociedad.

En segundo lugar, otro aspecto crucial es el cambio del criterio de nacionalidad por el criterio de residencia- estoy totalmente de acuerdo con la necesidad de poder decidir y participar en la vida política del territorio en el que efectivamente residimos y desarrollamos nuestra vida. De otro modo los conceptos democráticos, en tanto que representativos, se ven puestos en entredicho y se convierten en una mera declaración.

Otra idea relevante para poder integrar a los inmigrantes en la sociedad y un posible remedio para los problemas de la integración es la educación- en una sociedad tolerante y abierta los nacionales provenientes de fuera de la Unión se integrarán con menos dificultades. Hemos de educar a los ciudadanos más jóvenes pero también los mayores, sobre la ciudadanía y su significado y sobre la tolerancia hacia la multiculturalidad de las sociedades actuales. El derecho de igualdad es la base de esta educación, la política más aperturista hacia las otras culturas en el marco de común respeto de las costumbres y las

²⁴Dictamen del Comité Económico y Social Europeo “Una ciudadanía más inclusiva abierta a los inmigrantes”, op.cit, punto 6.

tradiciones puede cambiar la percepción actual de que los inmigrantes son los “otros” o “diferentes”.

También la implicación en unos proyectos comunes a nivel regional o local, como unas acciones de acercar a los habitantes de una cierta localidad pueden ser exitosos para la integración efectiva de las culturas que conviven en un determinado territorio.

Con una perspectiva más amplia, resulta necesaria la desmitificación del miedo hacia unas determinadas religiones que muchas veces se ve reflejado en “discurso de securización”. Por ejemplo, la creencia religiosa como el islam no se traduce ni equipara a los actos de terrorismo²⁵ – en consecuencia no se puede caer en unas simplificaciones discriminatorias hacia los que profesan el islam, ya que carecen de legitimidad. La respuesta es el intento de conocer a las otras culturas, preservando los valores fundamentales como la tolerancia y el respeto.

El objetivo de la integración de los nacionales de terceros países no es un concepto acabado. Las sociedades en las que vivimos son pluralistas, democráticas, de allí que no podemos restringir ejercicio de ciertos derechos políticos a los inmigrantes que deciden residir en el país de la llegada de manera estable. La integración en sí es un proceso, porque deriva de una realidad social cambiante, dinámica, que refleja el encuentro de las culturas diferentes que empiezan a buscar unos puntos comunes. Y deberíamos hacer todo lo posible para que esta integración sea libre, democrática y abierta a todos los ciudadanos.

²⁵ROSENZVIT, D., “El significado de la paz en el diálogo inter-religioso, una aproximación a los viajes inter-religiosos del Papa Francisco”, *Revista CS*, 2016, núm.19, pp. 39-67.