

Nuevos retos para Europa: migración, seguridad y derechos de ciudadanía

Anna Triandafyllidou*

RESUMEN

Tras la relativa repercusión del debate sobre ciudadanía multicultural y las políticas multiculturales desarrolladas en la década de los noventa en Europa, asistimos ahora a una reorientación del debate. Esta crisis del multiculturalismo se produce en un momento en que los atentados del 11-S y sus consecuencias han acentuado la preocupación por la seguridad. El recrudecimiento del terrorismo internacional ha llevado a conceder a la seguridad cada vez más importancia en las políticas migratorias. Este artículo analiza de una manera crítica el aumento de la preocupación por la seguridad en Europa atendiendo a tres aspectos que, en opinión de la autora, guardan relación entre sí: la preponderancia general de la seguridad en el tratamiento de la inmigración, la preponderancia de la seguridad en Europa y la reticencia de los países de la UE a conceder a los nacionales de terceros países que llevan viviendo durante mucho tiempo en sus territorios la condición de "ciudadanía cívica" –llamada "larga residencia" en la directiva correspondiente–, que supondría el reconocimiento de un importante conjunto de derechos, comparables a los de los ciudadanos de la UE. El artículo pone de relieve cómo se construye mediante el discurso la relación entre terrorismo, inmigración y seguridad, y sostiene que prestar demasiada atención a la seguridad e insuficiente a los derechos resulta perjudicial para las democracias europeas.

Palabras clave: Unión Europea, migraciones, política migratoria, derechos civiles y políticos, ciudadanía

*Investigadora Principal. Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP) de Atenas y Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Instituto Universitario Europeo, de Florencia
anna@eliamep.gr

Este artículo se presentó en el "II Seminario Inmigración y Europa: Cinco años después de Tampere", organizado por la Diputación de Barcelona y la Fundación CIDOB (Barcelona, diciembre de 2004), cuyo contenido se publicará íntegramente en 2005.

Tras la relativa importancia de los debates teóricos sobre ciudadanía multicultural y los desarrollos de la política multicultural en los años noventa en Europa, actualmente asistimos a un cambio de orientación. Los gobiernos de varios países de acogida de larga tradición, como los Países Bajos, Gran Bretaña o Francia, se inclinan por adoptar enfoques asimilacionistas para contrarrestar lo que juzgan como un (relativo) fracaso de sus anteriores políticas multiculturales. Para los nuevos países de acogida, como Grecia o Italia, y los “antiguos” países de acogida que no se consideran como tal, como Alemania, todavía es más difícil adoptar un enfoque multicultural, aunque las élites políticas reconocen la necesidad de integrar a los inmigrantes.

Esta crisis del multiculturalismo se produce en un momento en que ha aumentado la concienciación sobre la seguridad debido a los acontecimientos del 11-S y a sus secuelas. El resurgimiento del terrorismo internacional ha conducido a una cada vez mayor *segurización* de las agendas de migración. A pesar de que los presuntos terroristas aparentemente se encuentran entre los inmigrantes legales de clase media, cultos – los inmigrantes “buenos” por los que las sociedades occidentales han estado compitiendo en la última década– el argumento del terrorismo se utiliza ahora en los debates políticos para justificar unos controles más duros sobre la inmigración en general. Dichos controles infringen, en nombre de la seguridad, los derechos individuales básicos de los ciudadanos de la UE y también de los nacionales de terceros países. Sin embargo, no hay pruebas de que los inmigrantes indocumentados que cruzan ilegalmente las fronteras de los Estados miembros de la UE y que trabajan en sus economías sumergidas, que poco a poco se establecen e incluso llegan a regularizar su situación, se encuentren entre los sospechosos de ataques terroristas tan sofisticados como el del 11-S.

Este clima de gran concienciación sobre la seguridad va acompañado de la reticencia general de los gobiernos de la UE a conceder más derechos de residencia a sus residentes de larga duración procedentes de países no europeos. A pesar de los esfuerzos de la Comisión Europea para promover algún tipo de “estatuto de ciudadanía cívica” para nacionales de terceros países que son residentes de larga duración en los Estados miembros, las negociaciones de los Estados miembros han cambiado sustancialmente la esencia de la directiva sobre el “estatuto de los residentes de larga duración”, y han adoptado un texto mucho menos ambicioso. A continuación analizaré los temas mencionados más arriba y sostendré que prestar demasiada atención a la seguridad y demasiado poca a los derechos es perjudicial para el estado de las democracias europeas.

LA CRISIS DEL MULTICULTURALISMO

Como ideal político, el multiculturalismo significa “igualdad de oportunidades acompañada de diversidad cultural, en una atmósfera de tolerancia mutua”. En general, el mul-

multiculturalismo se define en términos de aceptación pública de los inmigrantes y los grupos minoritarios como comunidades distintas, que se diferencian de la mayoría en lo que respecta a la lengua, la cultura y costumbres sociales, y que tienen sus propias asociaciones e infraestructuras sociales (Comisión Europea, 2003). El multiculturalismo implica que se deben garantizar a los miembros de estos grupos los mismos derechos en todas las esferas de la sociedad, sin esperar que abandonen su diversidad, aunque normalmente se espera que se amolden a determinados valores clave. Esta combinación de reconocimiento de la diferencia cultural y de medidas para garantizar la igualdad social es la característica esencial del multiculturalismo. Es importante percibir a los inmigrantes como participantes activos en el proceso de consolidación del multiculturalismo.

En algunos países europeos, como Suecia, los Países Bajos y Reino Unido, desde los años setenta se han desarrollado debates y se han establecido medidas sobre el multiculturalismo. Durante los noventa, los debates teóricos sobre ciudadanía multicultural y los avances en políticas multiculturales tuvieron un papel predominante en la mayoría de países europeos y también en Estados Unidos, Canadá y Australia. Sin embargo, al final del siglo, los enfoques multiculturales sobre la ciudadanía experimentaron un declive. Esto se debe a factores internacionales relacionados especialmente con una mayor “concienciación” sobre seguridad, y con las condiciones nacionales específicas de los distintos modelos de relaciones multiculturales aplicados en cada país y su percepción de éxito o fracaso.

En cuanto a los asuntos de seguridad internacional, debemos considerar los acontecimientos del 11-S y sus secuelas, tanto en lo que respecta a la intervención occidental en Afganistán e Irak como a la aplicación más rigurosa de los controles fronterizos y la generalización de la islamofobia y la arabofobia en Europa y América. Por un lado, las guerras en Afganistán e Irak y las declaraciones del presidente estadounidense Bush sobre “la guerra global contra el terrorismo” han creado un clima general de desasosiego y temor entre los ciudadanos de la UE y otros países desarrollados. Se pidió a los gobiernos europeos que tomaran parte, implícita o explícitamente, en esta “guerra global”, a favor o en contra de Estados Unidos, a favor o en contra del “mal”. Sin embargo, aunque el presidente Bush y varios primeros ministros europeos, como Blair o Berlusconi, se esmeraron en distinguir entre los terroristas musulmanes “malos” y los ciudadanos e inmigrantes musulmanes “buenos” que vivían en los países europeos y Estados Unidos, los discursos políticos y mediáticos han fomentado dicotomías maniqueístas entre “musulmanes malos y peligrosos” y “occidentales buenos y sus aliados”.

Por otro lado, los sucesos del 11-S han desencadenado una serie de cambios políticos que han llevado a la violación de libertades civiles de ciudadanos y residentes de países occidentales en nombre de una mayor seguridad para todos. Se ha facilitado la cooperación internacional de la policía (Loader, 2002) y las fuerzas policiales europeas han hecho todo lo posible por destapar y dismantelar a grupos sospechosos de terroris-

mo. Al mismo tiempo, el personal de los servicios aéreos y otros medios de transporte han recibido la consigna de comprobar los documentos de identidad de los pasajeros. Por lo tanto, aunque no se ha suspendido el acuerdo de Schengen, oficiosamente, el principio de supresión de fronteras internas se infringe a menudo. Ni que decir tiene que el personal aéreo no tiene formación especial para garantizar que dichos controles sean efectivos (p. ej., para detectar un pasaporte o un documento de identidad falso) ni para que se respeten las libertades civiles o la legislación de la UE (p. ej., el derecho a la libre circulación de ciudadanos de la UE y las directivas correspondientes a los nacionales de terceros países que sean residentes de un país de la UE).

En lo que respecta a las consideraciones nacionales sobre la viabilidad y la conveniencia de las políticas de ciudadanía multicultural, éstas son nacionalmente específicas pero también pueden verse como consideraciones “típicas ideales” de modelos diferentes de integración de la inmigración. Naturalmente, estos modelos típicos ideales de políticas multiculturalistas están representados por países con numerosas y bien establecidas poblaciones de inmigrantes, donde las políticas de integración de la inmigración se han venido desarrollando desde hace como mínimo dos décadas, si no más.

El asesinato del director de cine holandés Theodore van Gogh, en noviembre de 2004, a manos de un musulmán holandés, presunto miembro de una organización islámica radical, saltó a los titulares de periódicos y noticiarios de toda Europa. También los expertos (Van Selm, 2003) han hablado de las tensiones y presiones del multiculturalismo en los Países Bajos, un país tradicionalmente consociacional y consensual:

“A finales de los noventa, mucha gente en los Países Bajos parecía coincidir en que realmente no entendía lo que era el multiculturalismo. Y, en caso de pensar que lo habían entendido, entonces no estaban seguros de que funcionara.” (Van Selm, 2003)

Los debates actuales se han dividido entre los que abogan por la integración y los defensores del multiculturalismo. Van Selm (2003) argumenta que mientras que la integración era un objetivo, el multiculturalismo era la palabra de moda y el principio explícito del enfoque del Gobierno desde mediados de los ochenta en adelante. Sin embargo, las definiciones más recientes tanto de multiculturalismo como de integración sugieren que los inmigrantes y las personas de origen inmigrante (no holandeses) deben integrarse en, y entender las normas y valores de, una comunidad holandesa en general tolerante. Este avance hacia lo que se podría llamar un “modelo de asimilación cívica” se supone que debe funcionar con el telón de fondo de un 18% de la población residente de origen no holandés y al menos la mitad de ellos de origen no occidental.

En el Reino Unido, el multiculturalismo sigue siendo el principal modelo social y político. Sin embargo, la necesidad de revisar y evaluar las políticas relacionadas con la inmigración se hizo evidente ya a finales de los noventa y el Runnymede Trust pre-

sentó varios informes sobre islamofobia y sobre el futuro de un Reino Unido multiétnico (Runnymede Trust, 1997, 2000, 2004). Se ha reiterado la idea de que el Reino Unido es una “comunidad de comunidades”, esforzándose por constatar no sólo los derechos y libertades individuales sino también reconociendo las culturas de los grupos y los derechos colectivos.

Más recientemente, se ha reabierto el debate sobre el multiculturalismo con respecto al papel y la política del Estado ante los matrimonios concertados entre menores y el establecimiento de escuelas religiosas. Obviamente, las respuestas a estos asuntos y la aplicación de las políticas correspondientes no son tarea fácil. El debate general en el Reino Unido también ha planteado por primera vez el tema de una integración cultural mínima de los inmigrantes en la sociedad británica, considerando, por ejemplo, la cuestión de la fluidez de la lengua.

Durante el mismo período, en Francia se han desarrollado debates similares sobre la base de la integración de los inmigrantes. Estos debates llevan produciéndose desde hace al menos una década (desde 1994) y se desencadenaron inicialmente por el famoso “caso del velo”. Más recientemente, el debate se ha vuelto particularmente crispado tras la aprobación de una ley que prohíbe el uso de símbolos religiosos ostentosos en lugares públicos (escuelas públicas, en particular) en febrero de 2004, así como el establecimiento del Conseil Français du Culte Musulman (CFCM), en abril de 2003, como vía para dar legitimidad institucional a los musulmanes franceses (Kastoryano, 2005).

En Alemania, por su parte, aunque el multiculturalismo no es una opción para la integración de los inmigrantes, en los últimos años se han tomado medidas para fomentar la integración sociopolítica de los inmigrantes de larga duración, se han suavizado los requisitos para la obtención de la ciudadanía, y se ha reconocido que Alemania es, al fin y al cabo, un país de inmigración. Estos cambios se iniciaron en el año 2000 con la nueva ley sobre ciudadanía y continuaron con un nuevo proyecto de ley sobre la migración que fue votado en 2002, pero que posteriormente fue anulado por el Tribunal Constitucional al considerarlo inconstitucional¹. Los estudios recientes sobre la aplicación de las políticas de nacionalización muestran que los turcos son el grupo con más aspiraciones a obtener la ciudadanía, en comparación con otros grandes grupos de inmigrantes, como los italianos o los originarios de la antigua Yugoslavia (Diehl y Blomm, 2003). Schiffauer (2005), sin embargo, manifiesta que las autoridades nacionales ejercen un alto nivel de discreción excluyendo de la ciudadanía a las personas que han participado activamente en organizaciones musulmanas, independientemente de que estas organizaciones fueran legales y moderadas en sus orientaciones políticas.

En los países europeos donde la migración es un fenómeno más reciente, como Grecia o Italia, el multiculturalismo todavía tiene que arraigar como enfoque político concreto. En Italia primero, y más recientemente en Grecia, las élites políticas han reconocido que los inmigrantes están para quedarse y que necesitan integrarse. En este

país, los discursos sobre este tema en los medios de comunicación y entre las élites políticas y religiosas se han concentrado en la concesión o no del derecho de voto a los inmigrantes. Si bien varias regiones italianas permiten votar a los inmigrantes en las elecciones locales y regionales, otras no lo permiten. El tema del voto de los inmigrantes en las elecciones nacionales sigue siendo tabú. Al mismo tiempo, las políticas de nacionalización son muy restrictivas (Kosic y Triandafyllidou, 2005). También se han llevado a cabo debates sobre la libertad religiosa y el respeto de la diversidad religiosa. Aunque en teoría estos principios están claros, son difíciles de aplicar en la práctica. Un tema muy controvertido sigue siendo el de si se debe permitir a los musulmanes que establezcan sus propias mezquitas, en lugar de lugares informales de culto (Triandafyllidou, 2005).

En Grecia, la integración política de los inmigrantes sigue siendo un tema tabú a todos los niveles. El debate se orienta más hacia las relaciones exteriores de Grecia con la región del Mediterráneo oriental y los Balcanes que hacia la idea de ciudadanía multicultural. Sin embargo, las élites políticas cada vez son más favorables a la integración social de los inmigrantes, aunque las políticas correspondientes todavía se encuentran en una fase muy embrionaria (Gropas y Triandafyllidou, 2005).

A inicios del siglo veintiuno, los debates sobre ciudadanía multicultural parecen experimentar un declive o como mínimo una reorganización teniendo en cuenta que, por un lado, se han puesto claramente de manifiesto los inconvenientes y flaquezas de los modelos establecidos (como el francés, el holandés o el británico) y, por otro lado, los “nuevos países de acogida” todavía son muy reticentes a adoptar un enfoque político multiculturalista. Este alejamiento del multiculturalismo y el acercamiento a los modelos de asimilación cultural y cívica se han visto impulsados no sólo por los factores nacionales (flujos crecientes de inmigrantes y solicitantes de asilo, la consecuente alarma moral en los medios de comunicación, políticas de integración ineficaces, marginación de las poblaciones inmigrantes, auge de los partidos de extrema derecha), sino también por los internacionales, en particular la preocupación generalizada de los países occidentales por la seguridad. Este debate sobre la seguridad identifica claramente al enemigo que pone en peligro “nuestra” seguridad, que no es otro que las “acciones terroristas internacionales” de “fundamentalistas islámicos”.

En las secciones siguientes trataré brevemente tres temas supranacionales que, en mi opinión, están relacionados con el declive y la reconsideración de la política sobre multiculturalismo en Europa: la *segurización* general de la migración; la *segurización* de Europa; y la reticencia de los países de la UE a conceder a los nacionales de terceros países, que son residentes de larga duración en sus territorios, un estatuto común de “ciudadanía cívica” –lo que se ha denominado en la directiva correspondiente el “estatuto de residente de larga duración”– que incluiría una serie importante de derechos, comparables a los de los ciudadanos de la UE.

LA SEGURIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN

Los asuntos de migración suelen estar a menudo, relacionados con un sentimiento de “amenaza”. En los países de inmigración, a menudo se considera que los inmigrantes suponen una amenaza para “nuestros” empleos, rentas, cultura, orden público y estilo de vida. De hecho, en los debates sobre el tema, la migración se suele representar como un desafío al estado del bienestar de la sociedad de acogida y como una amenaza a la cultura nacional y al orden público. En resumen, la migración es definida como un “peligro” para la sociedad (Bigo, 1994; 1996). Este sentimiento de amenaza que acompaña a la migración es quizás inherente a la naturaleza de los estados y las sociedades nacionales donde las fronteras territoriales y étnicas deben coincidir. Los inmigrantes son una “anormalidad” para el orden nacional (Sayad, 1991). El resurgimiento actual del terrorismo internacional y el debate sobre la seguridad de él derivado se ha añadido oportunamente al antiguo discurso de la “amenaza” relacionada con la migración, y se ha establecido un vínculo entre migración, terrorismo internacional y “nuestro” sentimiento de seguridad.

Resulta oportuno exagerar públicamente el vínculo entre migración internacional y seguridad. Este vínculo ofrece explicaciones holísticas a dos asuntos societales complejos. La migración es un fenómeno multifacético con repercusiones sociales, económicas, culturales y políticas importantes para las sociedades de recepción y de origen. La seguridad internacional y su principal enemigo, el terrorismo internacional, son asuntos igualmente complejos porque exigen un profundo conocimiento de la política regional y global, de las subculturas específicas que caracterizan a los movimientos terroristas y una comprensión de las condiciones que pueden hacer de catalizadoras para que los terroristas potenciales se conviertan en ejecutores efectivos de las acciones terroristas. Sin embargo, como el terrorismo y la migración internacionales implican el traspaso de las fronteras estatales y la yuxtaposición entre lo que es “nuestro”, lo que conocemos y nos resulta familiar, y lo que está “ahí fuera”, es ajeno a “nosotros”, desconocido y a menudo opuesto a “nuestra” forma de vida, el vínculo entre ambos aspectos surge casi automáticamente. Por lo tanto, la migración internacional se convierte en última instancia en un asunto de seguridad.

La seguridad se ha convertido no sólo en el punto nodal donde se encuentran el terrorismo internacional y la migración internacional, sino también en la principal preocupación de los gobiernos. La seguridad adquiere un significado cuando se ve atacada, amenazada. Implica, por definición, el reconocimiento de una amenaza y de un “Otro” amenazador. En el contexto de la posguerra fría, cuando el Otro amenazador y dominante, el “bloque del Este”, ha sido desmantelado y la cooperación política y económica ha sustituido la carrera armamentista, “Occidente” y Europa en particular se han quedado sin otros amenazadores importantes frente a los que reafirmar sus sentimientos de identidad y de seguridad.

Los sucesos del 11-S han ofrecido una solución oportuna y convincente a la falta de “otros significativos” (Triandafyllidou, 1999). Los inmigrantes, y en particular los inmigrantes musulmanes, se han convertido en los principales sospechosos de la “amenaza” interna y externa. En los debates políticos y mediáticos se ha establecido un vínculo evidente entre los talibán, Bin Laden, Saddam Hussein, sus seguidores y algunas organizaciones islámicas extremistas más, por un lado, y la migración internacional en general, por otro lado. Los nuevos Otros se encontraron no sólo en países lejanos como Afganistán o Irak. Algunos de los nuevos Otros amenazadores, presuntos miembros de la milicia talibán, resultaron ser ciudadanos británicos o residentes legales en Francia o Alemania. Sus presuntos colaboradores fueron detenidos en España, Italia y Francia. Por lo tanto, el vínculo no sólo quedaba “demostrado” sino que además proporcionaba las respuestas adecuadas a las tensiones multiculturales que afrontaban muchas sociedades europeas. Los inmigrantes musulmanes y los ciudadanos musulmanes han sido oportunamente demonizados en los discursos políticos y mediáticos. Dentro de esta propuesta visión maniqueísta del mundo con “víctimas buenas e inocentes (occidentales)” y “ejecutores musulmanes malos y peligrosos”, pueden encajar muchos problemas y retos. En cualquier caso, los retos se resuelven considerando que el “problema” va con “ellos”, los “musulmanes”, y no con “nosotros”.

La amenaza y el control de la amenaza, el restablecimiento de la seguridad y el orden son poderosas fuentes de cohesión dentro de la sociedad; especialmente cuando el temor es tan impreciso y los vínculos reales entre migración y terrorismo internacional, conflicto étnico, tráfico de drogas, crimen organizado, son difíciles de documentar: de ahí que los políticos hagan declaraciones osadas sin demostrarlas, pero sin que tampoco haya pruebas que las contradigan.

En este contexto *segurizado*, a menudo se olvida que la migración y los vínculos transnacionales de las comunidades diaspóricas tienen importantes y positivos efectos sociopolíticos y económicos: extienden los valores democráticos y los derechos humanos al país de origen, y contribuyen al desarrollo económico tanto de las sociedades de origen como de las de destino (un buen ejemplo son el papel de las remesas al país de origen y la contribución de los inmigrantes a la economía del país de acogida).

LA SEGURIZACIÓN DE EUROPA

La *segurización* de la migración se enmarca en un discurso más general de securización de Europa (Huysmans, 2000; Loader, 2002), que incluye una gama más amplia de temas. Algunos problemas sociales, entre ellos la migración aunque no es el único,

se articulan de modo que se exagera la amenaza que plantean para los ciudadanos europeos. Dentro del discurso de seguridad, los problemas se definen claramente desde una única perspectiva orientada hacia la seguridad. Por eso, las soluciones son un imperativo y no una opción (Loader 2002). Las nuevas respuestas duras, exclusivistas, centradas en la justicia criminal, se presentan como urgentes e inevitables. Todo el asunto se plantea como una mera disposición tecnocrática cuando en realidad están implicados importantes temas políticos en la elección de una vía de acción en lugar de otra. Loader (2002) sostiene que el discurso sobre seguridad en Europa, aunque todavía no es predominante, puede tener consecuencias importantes, ya que articula las relaciones sociales como relaciones de seguridad (Bigo, 1998) y proyecta una visión muy específica de la identidad y del orden político europeo.

Este discurso es todavía más peligroso teniendo en cuenta la coyuntura crítica a la que se enfrenta la UE en la actualidad. En mayo de 2004, la UE prácticamente duplicó el número de Estados miembros, pasando de quince a veinticinco, con la incorporación de una serie de países de Europa Central y del Este que tan sólo quince años atrás formaban parte del llamado “bloque del Este”. Al mismo tiempo, los gobiernos y ciudadanos de los Estados miembros se enfrentan a un momento de desorientación con respecto a la hegemonía política y económica de Estados Unidos en el mundo, a pesar de sus discutibles estrategias y el aumento constante del terrorismo internacional. Los desafíos internacionales fomentan un sentimiento de desunión dentro de la Unión Europea. En este contexto de falta de cohesión y de débil identidad política, la *segurización* ofrece una oportuna “respuesta”. Es una manera de construir la unidad de Europa y de los europeos mediante el temor, la inquietud y el restablecimiento del orden público.

El discurso político referente al establecimiento de un “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia” ha desembocado en una agenda política dominada por la seguridad (p.ej. cooperación de la policía fronteriza, creación de bases de datos TI para las huellas de los solicitantes de asilo, desarrollo del Sistema de Información Schengen), mientras que las consideraciones sobre libertad y justicia se han dejado bastante de lado. Las medidas tomadas y los debates políticos pertinentes se concentran en ampliar y profundizar la cooperación policial, armonizar los procedimientos criminales, restringir el asilo y otras formas de migración y combatir el crimen organizado. Las cuestiones relacionadas con el tratamiento justo, los derechos de los sospechosos y la responsabilidad democrática ocupan un papel mucho menos relevante en la agenda (Loader, 2002). El debate reciente (noviembre-diciembre 2004) relacionado con la directiva sobre el asilo, y la creación de centros de asistencia-detención para los solicitantes de asilo en terceros países, es bastante esclarecedor a este respecto. La preocupación de los gobiernos de diversos Estados miembros es reducir y externalizar los costes, además de mantener las presuntas “amenazas” fuera de las fronteras de la UE, en lugar de garantizar la protección de los solicitantes de asilo.

Otro problema en la agenda del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia es que muchos de los temas importantes y políticamente delicados son debatidos y decididos por oficiales de rango medio no elegidos, que se reúnen a puerta cerrada. Según Loader (2002: 134), esto tiene que ver con la complicada estructura de comités establecida para despachar la cooperación intergubernamental en esta área política, y con las usuales cláusulas que caracterizan los acuerdos internacionales que, en este ámbito político, han desembocado en una desviación de la mayoría de los detalles importantes y controvertidos de la política hacia la “estructura de comités” (Joerges y Vos, 1999). Por lo tanto, los temas detallados suelen presentarse como meras cuestiones técnicas que no deben someterse al escrutinio público. Así pues, el proceso político queda aislado de la política normal, del control democrático y de la justicia social. Los asuntos de interior y de justicia en el ámbito europeo parecen estar dominados y configurados por una “burocracia que va más allá del Estado” (Bigo, 1994) y más allá del control democrático. Un discurso de “efectividad” a la hora de restablecer el orden y la seguridad refuerzan estas circunstancias, presentando este tipo de gobernanza como el único viable. Teniendo en cuenta que son muchos los expertos y ciudadanos que ya tachan a la burocracia de la UE de opaca e inextricable, las agendas de seguridad corren el riesgo de exacerbar esta tendencia.

La *segurización* de Europa puede contribuir eventualmente a construir una esfera pública europea y una opinión pública europea verticalista (*top-down*). Nos enfrentamos aquí, debido a la ausencia de símbolos comunes de afiliación postnacional, con la perspectiva de una identidad política europea que se unifica negativamente alrededor de las amenazas a la seguridad y al bienestar, que suponen para los ciudadanos europeos una serie impresionante de Otros peligrosos (Bigo, 2000: 93). Por lo tanto, se puede contemplar la opción de legitimizar la forma de gobierno de la UE a través de la seguridad. La protección de los ciudadanos de las amenazas a la seguridad, especialmente las internacionales, como el terrorismo internacional, es una herramienta muy adecuada para demostrar la relevancia de la UE a los ciudadanos de a pie y fomentar un sentimiento de identidad europea a través del temor a la invasión de los enemigos extranjeros.

En mi opinión, las políticas y los discursos europeos sobre seguridad deben ceñirse más efectivamente a un marco de ciudadanía, responsabilidad y transparencia democráticas. Al mismo tiempo, los discursos y políticas sobre seguridad y migración deben separarse, sus objetivos deben diferenciarse y sus áreas de solapamiento deben definirse claramente. En el actual marco de *segurización* se mezclan la migración, el crimen y el terrorismo internacional. Este discurso justifica erróneamente unos controles migratorios más estrictos y una menor atención a los derechos de los ciudadanos y de los inmigrantes.

En el próximo punto me referiré brevemente a los antecedentes de la preocupación de las instituciones europeas por los derechos de los nacionales de terceros países que residen en la UE, y comentaré el reciente desarrollo de la directiva sobre el estatus de residente de larga duración. Para entender mejor el contexto general de *segu-*

rización de la migración, es importante destacar no sólo la seguridad sino también los avances negativos relacionados con los derechos de ciudadanía de los inmigrantes.

MIGRACIÓN, SEGURIDAD Y LA DIRECTIVA DE LA UE SOBRE EL ESTATUTO DE RESIDENTE DE LARGA DURACIÓN

Hace ya una década que la Comisión Europea se interesa por el tema de la integración de los inmigrantes, con especial hincapié en los derechos de los nacionales de terceros países residentes en un Estado miembro. En un documento de 1994 (C.E., 1994), la Comisión sugería que los derechos de los inmigrantes legales debían equipararse a los derechos de los ciudadanos de los Estados miembros. Por lo tanto, la acción política debía tratar específicamente los campos del empleo y la educación así como también promover la información y el diálogo para luchar contra el racismo y la xenofobia.

Salvo una breve mención sobre la “tradición asentada y consolidada de respeto de los valores humanos y la justicia social” (C.E., 1994: 4), en este documento no se cita ningún principio político. La política de integración de los inmigrantes se estudiaba desde una perspectiva de eficiencia. Se propuso el estatuto de “residente permanente” para solucionar el problema del reconocimiento legal de las poblaciones inmigrantes establecidas definitivamente en los Estados miembros. Este estatuto incluía disposiciones legales y administrativas para los trabajadores inmigrantes y sus familias, garantizaba su libre circulación en el territorio de la Unión y tenía como objetivo su integración económica (empleo) y sociocultural (escolarización, educación de adultos, no discriminación en la escuela o en el trabajo).

Esta línea política se completó con una Carta Social de los Derechos y Deberes de los nacionales de terceros países que residen en el territorio de la Unión Europea preparada por la Comisión de Libertades Públicas y de Asuntos de Interior del Parlamento Europeo (P.E., 1993; 1994). La Carta consideraba la integración de los inmigrantes legales como un elemento fundamental para lograr la solidaridad social. Por lo tanto, el Parlamento Europeo (PE) proporcionaba las condiciones para que los trabajadores inmigrantes fueran tratados igual que los ciudadanos de la UE, pero sin convertirse en ciudadanos de la UE, contrariamente a la posición que había defendido antes (P.E., 1991a) a favor de otorgar la ciudadanía europea a los nacionales de terceros países residentes de larga duración. El reconocimiento del derecho a un trato igual se derivaba del principio societal de solidaridad y del respeto de los derechos humanos fundamentales (P.E., 1994, *considerant d*).

En un principio, la ciudadanía europea no estaba relacionada con la política de inmigración. Si bien se mencionaban los derechos políticos junto con las libertades fundamentales y los derechos sociales en el informe realizado por el Comité Institucional del Parlamento Europeo (P.E., 1991b) respecto a la creación de una ciudadanía de la Unión, en el contexto de la política de inmigración, el centro de atención pasó de la “ciudadanía” a la “integración económica y social”. El PE sugirió que los Estados miembros debían *facilitar* el acceso a la ciudadanía a los nacionales de terceros países que llevaran residiendo legalmente en su territorio durante un largo período (P.E., 1993: 13; P.E., 1994, artículo 13). También sugería que la nacionalidad debería otorgarse automáticamente a los hijos de inmigrantes nacidos en el país de acogida y que los inmigrantes de segunda generación deberían poder optar a conservar la doble ciudadanía (*ibid.*). Sin embargo, se quedaron en simples sugerencias sin efecto vinculante para los Estados miembros. La Carta Social de los Derechos y Deberes de nacionales de terceros países reflejaba una falta de voluntad de ofrecer derechos políticos a los nacionales que no fueran de la UE. Su alcance parece ser principalmente funcional: eliminar las causas de malestar y conflicto social dentro de la Unión relacionadas con las desigualdades en las condiciones de vida y de trabajo. Los nacionales de terceros países que residen permanentemente en un Estado miembro no reciben el mismo trato que los nacionales de otros Estados miembros, que quizás no pueden acceder a la ciudadanía del Estado miembro en cuestión, pero sí a la ciudadanía europea y a los derechos pertinentes.

Más recientemente, en el breve documento de presentación (C.E., 2000b: 2) que acompañaba la publicación de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Política Comunitaria de Inmigración, del 22 de noviembre de 2000, se reiteró el triple objetivo de la política de inmigración de la UE:

“Europa debe evitar repetir algunos errores del pasado vinculados a la opción ‘inmigración cero’, cuyas contradicciones entre leyes restrictivas que no frenaron los flujos migratorios clandestinos y las consiguientes operaciones de regularización de inmigrantes ilegales son una prueba manifiesta. Europa *debe ser fiel a sus tradiciones humanistas* y garantizar el respeto de los derechos de los solicitantes de asilo y de los refugiados. Debe ser firme y determinada en la lucha contra todas las formas de criminalidad directa o indirectamente asociada a los flujos migratorios clandestinos. Finalmente, debe tener en cuenta los *equilibrios económicos* que justifican la inserción de los inmigrantes legales que, *a largo plazo, deberían tener derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos europeos.* (la *cursiva* es mía)

Si bien el marco de referencia para el desarrollo de una serie de derechos y deberes de los inmigrantes legales es ahora la UE y no la ciudadanía nacional, las razones expresadas para la creación de dichos derechos y la integración general de los inmigrantes son económicas.

La reciente Comunicación de la Comisión (C.E., 2000a) confirma la línea política de establecer primero los derechos y deberes de los nacionales de terceros países y examinar después una potencial solicitud por su parte de la ciudadanía nacional y, por lo tanto, europea. El tema de la integración de los nacionales de terceros países se debate de una manera muy diplomática que es merecedora de una larga cita:

“La Unión Europea es por su propia naturaleza una sociedad pluralista enriquecida por una variedad de tradiciones culturales y sociales, que en el futuro llegarán a ser aún más diversas. Por tanto, es necesario que exista un respeto por las diferencias culturales y sociales, pero también por nuestros principios y valores fundamentales comunes: el respeto de los derechos humanos y la dignidad humana, la apreciación del valor del pluralismo y el reconocimiento de que la pertenencia a la sociedad se basa en una serie de derechos, pero incluye responsabilidades para todos sus miembros, ya sean nacionales o inmigrantes. La igualdad respecto a las condiciones de trabajo y el acceso a servicios, junto con la concesión de derechos cívicos y políticos a los migrantes residentes a largo plazo, conlleva dichas responsabilidades y promueve la integración. (...) *La Carta de derechos fundamentales podría constituir una referencia para el desarrollo del concepto de ciudadanía cívica en un Estado miembro concreto (con un conjunto común de derechos y obligaciones básicas) para los nacionales de terceros países. El permitir a los emigrantes adquirir esta ciudadanía una vez transcurrido un período mínimo de años, podría ser una garantía suficiente para que muchos emigrantes se establezcan con éxito en la sociedad, o podría ser un primer paso hacia la adquisición de la nacionalidad del Estado miembro en cuestión.*” (C.E. 2000a: 19-20. La cursiva es mía).

Este enfoque iba un poco más allá de las conclusiones de la cumbre de Tampere, que el Consejo Europeo celebró el 15-16 de octubre de 1999, que destacaban la necesidad de aproximar los derechos de los nacionales de terceros países a los de los nacionales de los Estados miembros. Con la Carta de Derechos Fundamentales como marco de referencia para una “ciudadanía cívica” común entre los Estados miembros, la Comisión intentó evitar la declaración de las conclusiones de Tampere según la cual el camino para que los nacionales de terceros países adquieran derechos políticos es la adquisición de la ciudadanía nacional. Aunque la Comunicación confirma la primacía de la ciudadanía nacional, que se considera el hito definitivo para la plena integración de los inmigrantes en su sociedad de acogida, introduce una forma de ciudadanía cívica en el marco de la UE que debe seguir, o incluso sustituir, al estatuto de *denizenship*² y preceder al estatuto de ciudadanía nacional.

La noción de ciudadanía cívica introducida en la C.E. (2000a) se desarrolló más recientemente (28.8.2001) en el estatuto del “residente de larga duración” definido en la propuesta de la Comisión para una Directiva del Consejo sobre el asunto (C.E., 2001a).

El objetivo de crear este estatuto para los nacionales de terceros países es garantizar su igualdad de trato con los ciudadanos de los Estados miembros “en una panoplia amplia de sectores económicos y sociales” (C.E. *ibid.*, *considérant* 10) y la “máxima protección contra la expulsión” (*consid.* 11), y de este modo ampliar a los nacionales de terceros países el derecho a la libre circulación y residencia en otro Estado miembro con vistas a alcanzar los objetivos de un Mercado Único (*consid.* 11, 13 y 14). La propuesta de directiva también ofrecía garantías en cuanto al examen de las solicitudes presentadas por los residentes de larga duración para adquirir este estatuto, así como su apelación a las denegaciones emitidas por los gobiernos de los Estados miembros.

Tras unas negociaciones largas y complicadas entre los Estados miembros, esta propuesta de Directiva se convirtió en Directiva el 25 de noviembre de 2003 (Directiva del Consejo 2003/109/EC). Con todo, el texto final es todavía menos ambicioso que el texto original propuesto por la Comisión.

Ante todo, los refugiados y las personas que gozan de protección temporal o humanitaria quedan excluidas del ámbito de la directiva (véase artículo 3). Por lo tanto, estas personas, aunque tengan un estatuto de residencia legal en un Estado miembro durante los cinco años requeridos, no pueden solicitar el estatuto de residente de larga duración. La distinción entre los dos estatutos legales sirve para limitar el ámbito de beneficiarios de las disposiciones sobre nacionales de terceros países (como el estatuto de residente de larga duración). En situación similar, cuando el nivel de protección adoptado para los refugiados y otras personas con protecciones temporales por motivos humanitarios sea superior, como en la directiva para la reagrupación familiar,³ este mayor nivel de protección no se extiende a otras categorías de inmigrantes. Se puede observar aquí la doble estrategia de los Estados miembros de dividir los estatutos legales en diferentes subcategorías y multiplicar igualmente los tipos de disposiciones para cada uno, de modo que se limite cualquier cambio de jurisdicción por parte del inmigrante o solicitante de asilo, al tiempo que se respetan los tratados internacionales (referentes a los solicitantes de asilo, por ejemplo) y se protegen sus propios intereses políticos (véase también Barbou des Places y Oger 2003).

El período mínimo exigido para solicitar el estatuto es de cinco años de residencia legal e ininterrumpida en el territorio de un Estado miembro (artículo 4, párrafo 1). Aunque el estatuto confiere a los nacionales de terceros países un amplio abanico de derechos y garantías sociales y económicas, para que le sea concedido, el interesado (y su familia) debe demostrar que dispone de “recursos suficientes y de un seguro de enfermedad, para evitar convertirse en una carga para el Estado miembro” (artículo 5).

Además, el estatuto protege a los nacionales de terceros países de la expulsión, pero no elimina totalmente el riesgo: “Los residentes de larga duración gozarán de la máxima protección contra la expulsión. Esta protección se inspira en los criterios fijados por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La protección contra la expulsión implica que los Estados miembros deben establecer la posibilidad de inter-

poner recursos efectivos ante las instancias jurisdiccionales (*consid.* 16). Por lo tanto, un Estado miembro puede tomar la decisión de expulsar a un residente de larga duración “cuando represente una amenaza real y suficientemente grave para el orden público o la seguridad pública” (artículo 12, párrafo 1).

La directiva da prioridad a los asuntos de orden público y de seguridad pública estableciendo que “los nacionales de terceros países que deseen adquirir y conservar el estatus de residente de larga duración no deben constituir una amenaza para el orden público o la seguridad pública. El concepto de orden público podrá incluir una condena por la comisión de un delito grave” (*consid.* 8 y artículo 6). A los efectos del artículo 6 y el artículo 12 citado más arriba, la directiva sólo define vagamente el tipo de delitos que constituyen una amenaza para el orden público. Tampoco estipula explícitamente que la gravedad o tipo de delito o el peligro derivado del interesado deba referirse sólo a la propia persona y no a su grupo étnico de origen o religión. La directiva sugiere que al tomar su decisión, las autoridades deben tener debidamente presente “la duración de la residencia y la existencia de vínculos con el país de residencia” (artículo 6, párrafo 1, especificado nuevamente en el artículo 12, párrafo 3). Pero la interpretación de dichas sugerencias queda en manos de los gobiernos individuales. En el contexto posterior al 11-S, el margen de interpretación es bastante amplio, como han demostrado los estudios sobre las políticas de ciudadanía de los diferentes Estados miembros. Integrantes de organizaciones musulmanas moderadas y con vocación cívica, por ejemplo, han visto como se les negaba la ciudadanía alemana ya que su pertenencia a dichas organizaciones (a menudo antigua y sin validez actual) se consideró como una falta de compromiso con el Estado-nación alemán (Schiffauer, 2005).

El tema del orden público y la seguridad pública se repite en el artículo 17 de la directiva, con respecto al ejercicio del derecho a la libre circulación y residencia en otros Estados miembros. “Los estados miembros podrán denegar la residencia del residente de larga duración, o de los miembros de su familia, cuando el interesado representare una amenaza para el orden público o la seguridad pública” (artículo 17, párrafo 1). En otras palabras, los Estados miembros no están satisfechos con los controles de seguridad aplicados por sus socios europeos. Por lo tanto, aunque a una persona se le haya concedido el estatus de residente de larga duración en un Estado miembro, él/ella estará sujeto/a a los controles de seguridad cuando solicite Estados el permiso de residencia y/o trabajo en otro Estado miembro que haya elegido.

Además, y contrariamente a la propuesta inicial de la Comisión, la directiva permite las derogaciones en cuanto al plazo de procesamiento de las solicitudes. En el artículo 7, párrafo 2, el texto estipula que:

“Las autoridades nacionales competentes comunicarán por escrito al solicitante (..) y, en cualquier caso, antes de transcurridos seis meses desde la fecha de presentación de la solicitud. (..)

En circunstancias excepcionales vinculadas a la complejidad del examen de la solicitud, podrá ampliarse el plazo mencionado en el párrafo primero.

Además, se informará al interesado de los derechos y obligaciones que le incumben en virtud de la presente Directiva.

Las consecuencias de la ausencia de una resolución al expirar el plazo contemplado en la presente disposición deberán ser reguladas por la legislación nacional del Estado miembro de que se trate.”

La interpretación de las cláusulas anteriores también queda en manos de las autoridades de los Estados miembros. Algunas expresiones utilizadas como “circunstancias excepcionales” son demasiado vagas para que funcionen efectivamente. Y como se aplican principalmente a casos complicados, dejan mucho margen de maniobra a los gobiernos de los Estados miembros y a sus funcionarios en caso de que quieran retrasar o denegar el estatuto de residente de larga duración a personas concretas.

Con las reservas sobre la seguridad pública/orden público, las derogaciones del plazo límite y la condición general de condicionar el estatuto a unos recursos económicos suficientes, este estatuto se parece muy poco a la idea inicial de una ciudadanía cívica y mucho más a un permiso de residencia prolongado del tipo que la mayoría de Estados miembros conceden a sus inmigrantes residentes de larga duración.

El tono restrictivo del texto final es evidente también en el artículo que permite que los Estados miembros individualmente establezcan condiciones más favorables (artículo 13). La directiva permite a los Estados miembros “expedir permisos de residencia permanente o de duración ilimitada en condiciones más favorables que las establecidas en la presente Directiva. Tales permisos de residencia no darán derecho a obtener la residencia en otros Estados miembros según lo dispuesto en el capítulo III de la presente Directiva”. Por lo tanto, el nivel de estatuto de residente de larga duración de la UE se convierte en el mínimo común denominador, ya que las condiciones más favorables aplicadas en algunos Estados miembros se limitan a las realidades de estos estados y no pueden extenderse a escala europea. En otras palabras, el nivel de política de la UE fomenta la competencia hacia el extremo inferior y no el superior de las decisiones políticas.

En conclusión, esta directiva crea un estatuto legal que proporciona seguridad en términos de derechos de residencia de los nacionales de terceros países en la UE, fomenta su libertad de circulación de acuerdo con los requisitos del Mercado Interno y garantiza que gocen de los mismos derechos socioeconómicos que los nacionales de los Estados miembros, incluida la libertad de participar en organizaciones patronales o de trabajadores u otras organizaciones relacionadas con el empleo (artículo 11). Por lo tanto, la directiva formaliza una serie de derechos sociales, económicos y cívicos para los nacionales de terceros países en diversos Estados miembros en un estatuto legal claro que, además, facilita su circulación entre Estados miembros. Este estatuto estipula una garan-

tía formal de derechos sociales mínimos (véase *consid.* 13) y normas de trato para los nacionales de terceros países residentes de larga duración en todo el territorio de la UE, y al mismo tiempo promueve la integración socioeconómica de la UE. Sin embargo, queda totalmente desvinculado de la ciudadanía de la UE (y obviamente de la ciudadanía de los Estados miembros, no siendo esta última de la competencia política de la UE) y de cualquier derecho político con excepción de la participación en sindicatos. Asimismo, la directiva permite una serie de derogaciones que pueden limitar el “valor añadido” del estatuto de residente de larga duración a escala nacional y de la UE.

El ejemplo de esta directiva, aunque no es de ningún modo único ni representativo de la política migratoria de la UE, dice mucho de las prioridades políticas de los Estados miembros con respecto a la inmigración. Incluso los progresivos intentos de la Comisión para impulsar un nuevo nivel de ciudadanía cívica y de integración de los inmigrantes surgidos a escala nacional y de la UE, se enfrentan a la resistencia de los gobiernos nacionales cuyas prioridades no sólo son salvaguardar su riqueza socioeconómica (de hecho, a este respecto, muchos estudios han demostrado, y algunos gobiernos así lo han reconocido, que la inmigración es muy beneficiosa para las economías europeas), sino también, y sobre todo en este período, garantizar su seguridad pública supuestamente amenazada por los residentes inmigrantes.

CONCLUSIONES

En este artículo sostengo que, a principios del siglo XXI, Europa se caracteriza por un cambio de orientación en los asuntos de multiculturalismo. Los años noventa destacaron por un cierto nivel de euforia optimista como resultado del fin de la Guerra Fría y la transición democrática de Europa Central y del Este. Además, los avances teóricos y políticos de los años ochenta y noventa en Europa, América del Norte y Australia cambiaron el centro de atención de los debates académicos y políticos sobre el multiculturalismo: la cuestión ya no era si el multiculturalismo era deseable –la respuesta a esta pregunta parecía ser obviamente afirmativa– sino qué clase de multiculturalismo era mejor y para qué sociedad y/o Gobierno.

A principios del siglo XXI, el multiculturalismo está siendo cuestionado en varios países europeos. En los Países Bajos o Francia, que en el pasado habían adoptado políticas de integración de inmigrantes diferentes aunque bastante avanzadas, la ciudadanía multicultural es criticada por ser demasiado ambigua o por no ser una opción viable. En el Reino Unido, en cambio, los enfoques multiculturales se confirman como la principal opción política, aunque su contenido está siendo revisado. Se intenta buscar un

cierto nivel de culturalidad común para que sirva de base sobre la cual construir el sistema político y cívico. En otros países, como las nuevas sociedades receptoras del sur de Europa, las perspectivas no son nada prometedoras, ya que se alaba mucho la ciudadanía multicultural o la educación multicultural, pero la política real resulta insuficiente para tratar ni siquiera los aspectos más básicos de la integración de las poblaciones inmigrantes. En Alemania, donde la política de ciudadanía se liberalizó en el año 2000, la implementación de las nuevas disposiciones muestra la ambivalencia de la administración pública en cuanto a los ciudadanos alemanes de origen extranjero.

La crisis del multiculturalismo se produce en un clima de concienciación creciente sobre la seguridad. Los discursos sobre la crisis multicultural enlazan perfectamente con las alarmas sobre la seguridad difundidas por los medios de comunicación. Los asuntos de migración se articulan como asuntos de seguridad. La integración europea se convierte en un medio para tratar este sentimiento de inseguridad. Así pues, el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia se ha convertido principalmente en un espacio de seguridad, que ha dejado en un segundo plano al espacio de libertad y al de justicia. Incluso el texto de la Constitución Europea presta más atención a los temas de seguridad. En un folleto publicado, en otoño de 2004, por la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, para presentar de manera simplificada el texto de la Constitución Europea a los ciudadanos de la UE, la sección siete relativa al Espacio de Libertad, Justicia y Seguridad, incluye ocho puntos (de un total de diez) referentes a asuntos de cooperación policial, controles fronterizos, control de la migración y el asilo, cooperación judicial, y sólo dedica dos puntos a los asuntos sobre solidaridad social y principios democráticos. El tema de los principios democráticos está indirectamente relacionado con la democracia, ya que trata principalmente la cuestión de la transparencia y la efectividad de los procesos judiciales.

En este artículo he elegido la directiva sobre el estatuto de residente de larga duración para destacar más específicamente cómo los Estados miembros evitan comprometerse con una política de integración avanzada respecto a los inmigrantes legales de larga duración. Aunque la idea de crear un estatuto de residente de larga duración a escala de la UE es loable, el producto final es bastante decepcionante en términos de derechos. El estatuto de residente de larga duración está lejos de la ciudadanía cívica prevista inicialmente por la Comisión Europea. La directiva incluye fuertes consideraciones sobre seguridad pública y se caracteriza por un enfoque de mínimo común denominador. Aunque se permite a los Estados miembros que introduzcan disposiciones más favorables, esto no tiene valor a nivel de la UE. En cambio, los Estados miembros pueden derogar la directiva “en circunstancias excepcionales” y por razones de seguridad pública y orden público. Las derogaciones son de hecho una manera muy efectiva de facilitar la aplicación de políticas restrictivas a nivel nacional, privando al nivel de la UE de gran parte de su sustancia.

Los desarrollos descritos y comentados más arriba con respecto a los temas de migración y seguridad hicieron sonar la señal de alarma entre políticos, ciudadanos y académicos.

micos sobre el estado de la democracia en Europa. Cinco años después de Tampere, estamos asistiendo no sólo a una preocupación creciente sobre los temas de seguridad, que incluso podría estar justificada, sino a una segurización general de la migración y de la integración europea. Poco a poco, el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia se está convirtiendo en un Espacio de Seguridad para todos, pero en un Espacio de Libertad y de Justicia sólo para unos pocos.

Notas

1. La ley fue adoptada eventualmente en 2004, pero la mayoría de las nuevas disposiciones que introducía, como un sistema de puntos para los nuevos inmigrantes laborales a Alemania, fueron descartadas.
2. El término "denizenship" (ciudadanía para extranjeros) fue acuñado por Hammar (1989) para referirse a los extranjeros residentes de larga duración que son miembros de una sociedad porque de hecho participan en su vida económica y social y gozan por ello de una serie de derechos sociales y legales, pero que no tienen derechos políticos en esta comunidad, reservados sólo para los ciudadanos de la misma. Los extranjeros (denizen) a menudo gozan de derechos políticos secundarios, el derecho a votar en las elecciones locales, la libertad de expresión, de asociación y de reunión, el derecho a pertenecer a partidos políticos, por ejemplo, pero no tienen derecho a votar y a presentarse como candidatos en las elecciones nacionales. Dado que la ciudadanía para extranjeros no existe como estatuto formal en ninguno de los estados miembros, la propuesta de la Comisión de una ciudadanía europea cívica intermedia relacionada con la Carta de los Derechos Fundamentales puede desempeñar un papel pionero en la formalización de los derechos y obligaciones de los nacionales de terceros países en los Estados miembros bajo un estatuto legal común.
3. Donde se tienen en cuenta las circunstancias especiales en las que vivía una persona perseguida en el país de origen como circunstancias que dificultan poder demostrar la unidad de la familia antes de la llegada al país de destino.

Referencias bibliográficas

- BARBOU des Places, S. Oger, H. European Migration Policy Making: Decoding Member State Strategies, Seminar Paper, EUI, December 2003.
- BIGO, D. The European Internal Security Field: Stakes and Rivalries in the Newly Developing Area of Police Intervention, en M. Anderson y M. den Boer (eds) *Policing across national boundaries*, Londres: Pinter, 1994, pp. 161-73.

- BIGO, D. "Police en reseaux. L'expérience européenne", *Le Monde Diplomatique*, octubre 1996, p. 10
- BIGO, D. Europe passoire, Europe forteresse. La securitisation et humanitarisation de l'immigration, en Rea, A. (ed) *Immigration et racisme en Europe*, Bruselas: Complexe, 1998, pp. 203-41.
- BIGO, D. When Two Become One: Internal and External Securitisations in Europe, en M. Kelstrup, M. Williams (eds) *International Relations Theory and the Politics of European Integration. Power, Security and Community*, Londres: Routledge, 2000, pp. 171-204.
- DIEHL, C. Blohm, M. Rights or Identity? Naturalisation processes among 'labour migrants' in Germany, *International Migration Review*, 2003, pp. 133-162
- C.E. (Comisión Europea) (1994) Communication from the Commission of the E.C. to the Council and the European Parliament on Immigration and Asylum Policies, COM 94/23 final, Bruselas, 23 de febrero de 1994.
- C.E. (Comisión Europea) (2000a): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy. COM(2000) 757 Bruselas, 22 de noviembre de 2000
- C.E. (Comisión Europea) (2000b): Asylum and immigration debate. IP/00/1340 Bruselas, 22 de noviembre de 2000
- C.E. (Comisión Europea) (2001a) Proposal for a Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, COM (2001) 127 final (JOCE C 240 E/79), 28 de agosto de 2001.
- C.E. (Comisión Europea) (2001b) Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities, Bruselas, 11 de julio de 2001, COM (2001) 386 final.
- C.E. (Comisión Europea) (2003). Migration and Social Integration of Migrants. Valorisation of research on migration and immigration funded under 4th and 5th European Framework Programmes of Research. Proceedings of a dialogue workshop organised by DG Research (RTD) with DG Employment and Social Affairs (EMPL) and DG Justice and Home Affairs (JAI). Bruselas, 28-29 de enero de 2002.
- P.E. (Parlamento Europeo) (1991a) Rapport de la commission institutionnelle sur la citoyenneté de l'Union. Ponente: Sra. Rosaria Bindi, 6 de noviembre de 1991, doc.: PE 153.099/déf.
- P.E. (Parlamento Europeo) (1991b) Avis (artículo 120 del reglamento) de la Comisión Jurídica et des Droits des Citoyens à l'intention de la Commission Institutionnelle. Ponente del dictamen: Sr. Lode Van Outrive, En PE 153.099/déf, pp.17-22.
- P.E. (Parlamento Europeo) (1993) Rapport de la Commission des Libertés Publiques et des Affaires Intérieures sur le Statut des Ressortissants des Pays tiers dans l'Union Européenne. Ponente: Sra. Dijda Tazdait, 5 de noviembre de 1993, doc.: PE 203.648/déf.
- P.E. (Parlamento Europeo) (1994) Deuxième Rapport sur un projet de Charte de droits et des devoirs des ressortissants des pays tiers résidant dans l'Union Européenne, Comisión de libertades públicas y de asuntos interiores. Ponente: Sra. Maria Magnani Noya, 16 de marzo de 1994, doc. PE 208.166/déf. Oficina de Publicaciones de la Comisión Europea. Presentation to the citizen. The Constitution of Europe, Bruselas: Comisión Europea, 2004, ISBN 9289479353, en griego.
- GROPAS, R. Triandafyllidou, A. *Active civic participation of immigrants. Greece*. Informe preparado para el proyecto POLITIS, ELIAMEP, Atenas, enero de 2005.

- HUYSMANS, J. The European Union and the Securitisation of Migration, *Journal of Common Market Studies*, 38, 5, 2000, 751-77
- JOERGES, C. Vos, E. (eds) *EU Committees. Social Regulation Law and Politics*, Oxford: Hart, 1999.
- KASTORYANO, R. French Secularism and Islam France's Headscarf Affair, in T. Modood, A. Triandafyllidou, R. Zapata Barrero (eds) *Multiculturalism, Muslims and Citizenship. A European Approach*, London: Routledge, 2005 (previsto para septiembre de 2005)
- KOSIC, A. Triandafyllidou, A. *Active civic participation of immigrants. Italy*. Informe preparado para el proyecto POLITIS, EUI, Florencia, febrero de 2005.
- LOADER, K. Policing, securitisation and democratization in Europe, *Criminal Studies*, 2, 2, 2002, 125-153.
- RUNNYMEDE Trust. Commission on British Muslims and Islamophobia. *Islamophobia: A Challenge To Us All*, Londres: The Runnymede Trust, 1997.
- RUNNYMEDE Trust. Commission on British Muslims and Islamophobia. *Islamophobia: Issues, Challenges and Action*, Stoke-on-Trent: Trentham Books, 2004.
- RUNNYMEDE Trust. Commission on the Future of Multi-ethnic Britain. The future of multi-ethnic Britain, presidente de la Comisión: Bhikhu Parekh, Londres: Profile, 2000.
- SAYAD, A. *L'immigration ou les paradoxes de l'alterité*, Bruselas: De Boek, 1991.
- SCHIFFAUER, W. Enemies within the Gates – The Debate about the Citizenship of Muslims in Germany, en T. Modood, A. Triandafyllidou y R. Zapata Barrero (eds) *Multiculturalism, Muslims and Citizenship. A European Approach*, Londres: Routledge, 2005, en imprenta.
- TRIANDAFYLLIDOU, A. *Immigrants and National Identity in Europe*, Londres: Routledge, 1999.
- TRIANDAFYLLIDOU, A. Religious Diversity and Multiculturalism in Southern Europe: The Italian mosque debate, en T. Modood, A. Triandafyllidou y R. Zapata Barrero (eds) *Multiculturalism, Muslims and Citizenship. A European Approach*, Londres: Routledge, 2005 (previsto para septiembre de 2005)
- VAN Selm, J. *The Netherlands: Tolerance under pressure*, www.migrationinformation.org, Country Profiles, septiembre de 2003, visitado el 1 de diciembre de 2004.