

Inmigración, Nacionalismo e Integración: el caso de la Unión Europea en el Siglo XXI¹

Eric B. Arias²

Universidad del CEMA

1. INTRODUCCION

El presente trabajo tiene como propósito analizar las relaciones entre la inmigración, el nacionalismo y la integración en el marco de la Unión Europea (UE). A la luz de este juego de fuerzas, se busca analizar el rol de la UE en pro de una mayor integración frente a posibles reticencias estatales. Este conflicto de intereses se explicará con teorías intergubernamentalistas liberales y constructivistas/neo institucionalistas. Si bien entendemos la cooperación supranacional motivada por intereses estatales, reconocemos en primer lugar la influencia del sentimiento nacionalista en los mismos, y en segundo, la clara evidencia de que la UE conlleva a la consolidación de una identidad europea que, impulsada por la misma institución, busca alterar las preferencias nacionales mencionadas. Así, nuestro principal objetivo es indagar cómo el nacionalismo estadual limita la cooperación supra nacional y cuáles son los alcances y capacidad de la Unión por medio de una identidad europea para evitarlo.

Con tal objetivo, en primer lugar aclaramos algunos conceptos claves para el desarrollo de trabajo.

Luego planteamos la importancia que ha tenido la inmigración en los últimos años, llegando así a un nacionalismo del siglo XXI.

En el siguiente paso identificamos la integración en base a los intereses nacionales promovidos por ese nacionalismo.

A seguir, analizamos el rol de la UE en la creación de una identidad colectiva, alterando los intereses estatales. Esto nos lleva al estudio de dos casos para analizar la cooperación de la

¹ El presente trabajo no es una versión final sino forma parte de una investigación en curso, ergo no citar sin permiso del autor. Se reciben comentarios y preguntas a eba09@cema.edu.ar.

² Estudiante de Grado de la Licenciatura en Ciencias Políticas orientada en Relaciones Internacionales de la Universidad del CEMA

institución y los Estados, pensando siempre en el choque de fuerzas de identidades nacionales y europeas.

Finalmente, esbozamos una breve conclusión en donde, si bien damos esperanzas para la consolidación de una identidad europea, sostenemos la supremacía de la identidad nacional.

2. CONCEPTOS CLAVE

Creemos importante definir algunos conceptos clave que ayudarán a delinear el trabajo y sobre todo el entendimiento de las teorías y debates que se tratan.

Entenderemos nacionalismo como “Un movimiento ideológico para alcanzar y mantener autonomía, unidad e identidad para una población cuyos miembros consideran constituir una actual o potencial nación”³.

Así, dado que debemos definir el concepto de nación, podemos introducir aquel que la plantea como “un grupo étnico relativamente grande y territorialmente concentrado con un sentido de historia común [...] [E]s un grupo solidario distintivamente grande”⁴. También, consideramos apropiado agregar aquel que la define como “una comunidad política imaginada”⁵, donde la noción de comunidad implica solidaridad y fraternidad.

Por último, utilizaremos un concepto amplio de integración a lo largo del ensayo, ya que consideramos integración como “una medida de la densidad, intensidad y caracteres de las relaciones entre los elementos constitutivos de un sistema. Así, puede referirse a interdependencia causal entre las partes, consistencia –grande de coherencia y coordinación entre

³ Anthony Smith (2001). “Nationalism”. Polity Press.

⁴ Michael Hetcher (2000). “Containing nationalism”. Oxford University Press

⁵ Benedict Anderson (1991). “Imagined communities: Reflections on the origins and spread of nationalism”. 2da Ed. Verso.

las partes- y conectividad estructural –una visión social de la integración.”⁶ De aquí, se desprende que cooperación es una política conscientemente coordinada para alcanzar beneficios⁷.

3. INMIGRACION Y NACIONALISMO

*“Nunca los flujos migratorios habían alcanzado tal relevancia en los ámbitos económicos, político y social a nivel internacional ni habían ocupado tantas y tantas páginas en los diarios de todo el mundo.”*⁸

Palabras de un documento de trabajo del Instituto de Estudios Europeos, quien claramente nos posiciona en la importancia que tiene la inmigración en el Siglo XXI.

Ahora bien, a esta conciencia de la inmigración como un tópico de alta relevancia en el mundo y en lo que es nuestro foco de investigación –Europa-, se le suman cambios demográficos en el viejo continente. Por ejemplo, se estima que en la UE viven 35 personas de edad pensionable cada 100 habitantes en edad laboral. El Deutsche Bank estimó en el 2002 que, siguiendo la tendencia demográfica, en el 2050 habría 75 pensionados cada 100 trabajadores⁹. Por supuesto que hay quienes dicen que la inmigración puede ser una solución, pero dos argumentos pueden refutar esta posición. El primero, cree que los inmigrantes tienden a adoptar patrones de fecundidad similares a aquellos de la sociedad receptora. El segundo punto, el más convincente y un elemento clave de nuestro trabajo, es que esto puede ser políticamente y socialmente inviable¹⁰. Esto se debe a cotidianos pero muy complejos conceptos como son la nación y los sentimientos nacionalistas.

La socióloga Liah Greenfeld supo ofrecernos una profunda investigación sobre la historia y uso del concepto nación. Identificó nueve etapas en la evolución del mismo, donde la primera aplicaba a un grupo específico de extranjeros en la Edad Media, y la última a un pueblo

⁶ Johan P. Olsen (2000) . *Organising European Institutions of Governance: A prelude to an Institution Account of Political Integration*. Documento de trabajo de ARENA.

⁷ Cfr. Kenneth A. Oye (1992). The conditions for cooperation in world politics. En Art & Jervis. *International Politics*, 3era Ed. Harper Collins.

⁸ Patricia Argerey Vilar (2001). *La política de inmigración en la Unión Europea*. Serie de Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Europeos.

⁹ The Economist. “Passport to prosperity” publicado el día 23/IX/2004.

¹⁰ Ibidem.

específico, un grupo de personas con características distintivas. Así, ella nos muestra que, si bien la aplicación actual del término difiere con el uso siglos atrás, el contenido en sí no ha variado significativamente: nación se utilizó por locales para definir extranjeros, y actualmente es usado por una comunidad para definirse a sí misma como también a otras¹¹ y en función de otras. Estos cambios en el significado literal de la palabra se explican al estudiar la historia en donde a lo largo de la misma la movilidad se vio altamente restringida, disminuyendo consecuentemente la conciencia sobre otras comunidades. Sin embargo, cuando dicha movilidad no tiene barreras significativas, permite volver a dar significado al término nación al contraponer identidades. En otras palabras, esta percepción se reaviva con la migración que aporta nueva luz a la identidad individual, ya que reanima la membresía a una comunidad particular.

Esto lleva a deducir que en un mundo caracterizado por olas migratorias, a la cual se le agrega las características de la era de la información, inevitablemente los grupos tenderán a reconocer y reforzar su propia particularidad.¹²

Otro elemento a tener en cuenta al analizar la UE y los juegos de inmigración y nacionalismo que se dan, es dar cuenta de la emergencia de un “populismo y nacionalismo”¹³ en la Europa del este post-comunista. Traemos este hecho a colación simplemente para resaltar la idea de que efectivamente los nacionalismos estadales son activados de diferentes maneras, y en este caso se interpreta la noción de identidad occidental y oriental. Es a este nivel que la Unión buscaría fomentar una identidad que mejore la co-existencia de estas identidades estatales.

Debemos destacar también otra lógica del nacionalismo, que a nuestro criterio es más significativa y presagia menos probabilidades de amorigeramiento, lo que lo hace la clave en nuestro ensayo. Esta es la reacción hacia minorías no europeas. Tal es así que personas de ex colonias europeas, *gastarbeiter*¹⁴, refugiados e inmigrantes en general, han provocado conductas

¹¹ Liah Greenfeld (1992). “Nationalism: five roads to modernity”. Harvard University Press.

¹² Cfr. Yael Tamir (1995). *Review: The enigma of nationalism*. En *World Politics*, Vol. 47, Nº 3, pp. 418-440

¹³ Paul Boker (2005). *Populist Nationalism, Anti-Europeanism, Postnationalism, and the East-West Distinction*. En *German Law Journal*, Vol 6, Nº 2, pp 370-390

¹⁴ Si bien es un programa implementado décadas atrás, consideramos que ha tenido importantes consecuencias hoy en día.

como violencia y discriminación. Todos estos inmigrantes son considerados una amenaza para el orden público, la seguridad, la identidad cultural y el mercado de trabajo.

De hecho, se han identificado prejuicios en Alemania hacia los turcos, en Francia hacia africanos del norte y asiáticos del sudeste, en los Países Bajos hacia surinameses, en Gran Bretaña hacia indios y pakistaníes. Lo que estamos viendo a este nivel -el foco principal de nuestro análisis- es un escenario en el cual la UE perseguiría la consolidación de una identidad europea que confronte lo no europeo, salvaguardando los aspectos de seguridad, cultura y economía antes mencionados¹⁵.

Además, en el año 2006, más de la mitad de los inmigrantes provenían de países fuera del EU-27¹⁶ hecho que conlleva un gran rechazo. En este punto, ciertas estadísticas nos muestran que varios países como Francia y Alemania desean disminuir la inmigración de asentamiento permanente¹⁷.

Así, la inmigración es en gran parte causa y sobre todo catalizador de reacciones discriminatorias¹⁸ y sobre todo el resurgir de un nacionalismo xenofóbico. De hecho, a lo largo de la UE, el 45 y 40% de la población consideraba que el número de extranjeros era demasiado y mucho respectivamente¹⁹.

Además, como prueba de esta tendencia, se vislumbra el aumento en el apoyo a los partidos políticos de derecha como son el Frente Nacional en Bélgica, el Partido Libre de Austria, en Frente Nacional en Gran Bretaña, el Frente Nacional en Francia, el Partido del Progreso en Dinamarca, el Frente Nacional Socialista en Suecia y grupos xenofóbicos en Alemania, quienes utilizan una retórica xenófoba aprovechando el resentimiento latente en la sociedad²⁰.

¹⁵ Thomas Pettigrew (1998). *Reactions toward the new minorities of western Europe*. En *Annual Review of sociology*, Vol. 24, pp. 77-103.

¹⁶ Eurostat 98/2008

¹⁷ *World Population Policies 2007*

¹⁸ Paul Boker (2005). *Op. cit*

¹⁹ A. M. Messina (2002). "West European Immigration and Immigrant Policy in the new century". Praeger

²⁰ Ramin Shafagatov, Aygun Mirzayeva (2005). *Immigration policy as a challenging issue in the EU policy-making process: a study of immigrant integration policy*. Tesis de Maestría de la Universidad Linköpings.

En línea con esto, hay argumentos que plantean que el factor endógeno que más ha variado para explicar estos sentimientos anti extranjeros es la ideología²¹. Esto no hace otra cosa que apoyar la idea de que hay una clara correlación entre inmigración y nacionalismo.

Ahora bien, sin duda estas dos fuerzas, la inmigración y el nacionalismo, tienen grandes implicancias al orden estatal y europeo. Lo interesante es que a la hora de definir y plantear una cómo se debe trabajar con el problema, aproximadamente el 60% de la población europea cree que debe ser tratado en conjunto con la UE²². Obviamente destacamos la noción en conjunto lo que deja cierta arbitrariedad para definir la probable asimetría en las competencias.

4. NACIONALISMO E INTEGRACION

En esta parte del trabajo, proponemos analizar cómo un problema puntual como es la inmigración moviliza fuerzas nacionales que utilizan la integración y cooperación por medio de la institución –UE- para solucionar el conflicto.

Siguiendo el trabajo de Shafagatov & Mirzayeva²³ “los principios subyacentes de la política migratoria europea han sido la liberalización de la migración dentro de la Unión a través de la libertad de movimiento, y como dispositivo de control sobre la inmigración desde fuera de la Unión.” Por otro lado, se explica la cooperación al nivel supranacional cuando los Estados encuentran en la institución internacional una plataforma para satisfacer sus intereses. Los autores señalan que el aumento en la cooperación interestatal en temas migratorios se debe en parte a presiones políticas al gobierno nacional por parte del electorado y algunos partidos políticos que abogan por políticas restrictivas. Estos son los temas que trataremos en breve. Lo que es menester destacar es que éstos implican motivos racionales para ceder soberanía a UE a cambio de éxito y legitimidad política. Además de las presiones de tono nacionalista (amenaza, seguridad, xenofobia, etc.), existen otros factores que marcan la racionalidad estatal y permiten pensar en

²¹ Moshe Semyonov, Rebeca Rajijman, Anastasia Gorodzeisky (2006). *The Rise of Anti-Foreigner Sentiment in European Societies, 1988-2000*. En *American Sociological Review*, Vol. 71, No. 3 (Jun., 2006), pp. 426-449

²² Eurobarómetro N° 70

²³ Shafagatov y Mirzayeva (2005) op. cit.

términos supranacionales, a saber: restricciones jurídicas y burocráticas domésticas que impiden alcanzar políticas restrictivas²⁴ y la relación del problema doméstico con la fortaleza del proyecto de mercado único ya que al abolir fronteras internas se requiere coordinación para el control de fronteras externas.

Un elemento importante que debemos destacar sobre la cooperación es el tipo de política que se alcanza. El mayor progreso se ha visto limitado a una política exclusionista que respeta los sentimientos nacionales y aboga por derechos para quienes son efectivamente ciudadanos europeos y no para aquellos que poseen una ciudadanía de terceros países. La UE ha tenido un éxito claro en el desarrollo de políticas respecto a la emisión estricta de visas, altos estándares de control de fronteras externas y esfuerzos cada vez mayores para el retorno de solicitantes de asilo rechazados así como también inmigrantes ilegales. Por otro lado, políticas relacionadas con integración de inmigrantes y políticas laborales no logran un gran debate a nivel europeo dejando así el proceso decisorio al respecto en el nivel estatal, sin injerencia de la Unión²⁵. De esta forma, intuitivamente podemos decir que la UE decide quien no entra a Europa y cada Estado decide quién lo hace a su propio territorio.

Ahora bien, cualquier teoría que aspire a explicar un escenario como el recién planteado debe, a nuestro criterio, enfatizar factores domésticos y racionalidad estatal. Es decir, un planteo que sostenga que la integración regional ocurrirá si y solo si implica satisfacer preferencias que no pueden lograrse nacionalmente, y mantenga además al Estado como actor principal en el orden mundial (es decir que no exista una autoridad centralizada haciendo e imponiendo decisiones políticas sin tener en cuenta a los Estados, como podrían plantear los neo funcionalistas).

Para tal objetivo, consideramos que el trabajo de Andrew Moravcsik satisface nuestras necesidades hasta ahora. Él entiende que la cooperación o el establecimiento de instituciones supraestatales son explicadas como “un resultado de elecciones de interdependientes, un Estado racional y negociaciones intergubernamentales”²⁶. Ahora bien, su teoría de “intergubernamentalismo liberal” (IL) se basa a su vez en tres teorías que explican las respectivas

²⁴ Ver en análisis sobre las investigaciones de Luedtke en el punto 6 de nuestro trabajo.

²⁵ Ibid.

²⁶ Andrew Moravcsik, Frank Schimmelfenning (2009). “Liberal Intergovernmentalism” En Thomas Diez, Antje Wiener, eds. “European Integration Theory”. Oxford University Press.

etapas que llevan a la cooperación. En primer lugar, con sustento en la teoría de las preferencias, señala que las preferencias nacionales son generadas por ideas geopolíticas e intereses o intereses específicos por *issue*. Segundo, se considera la teoría de negociación estipulando que los resultados de la misma son influenciados por la manipulación de información, asimetrías en la misma o por negociación intergubernamental con bases en interdependencia asimétrica. Por último, la tercera etapa hace hincapié en la escuela institucionalista y en referencia a la elección de una institución como la UE, la misma se ve reflejada por una ideología federalista, la necesidad por administración tecnócrata o el interés en asegurar la credibilidad de un compromiso entre los miembros²⁷.

En referencia a estas etapas, existen algunos aspectos dignos de resaltar. Por un lado, se acepta que las preferencias estatales varían no sólo entre Estados, sino que dentro de los mismos y a lo largo del tiempo²⁸. Este elemento otorga una clara flexibilidad a la teoría, cuestión que a nuestro modo de ver, al complementarla con elementos constructivistas, lograría explicar exitosamente el proceso de integración.

Esta teoría claramente da cuentas de cómo el nacionalismo ha influido en la construcción de preferencias estatales para luego sí direccionar la cooperación.

Debemos aclarar que este modelo ha recibido fuertes críticas respecto al rol que le otorga a las instituciones. Si bien se acepta que reducen los costos de transacción y proveen un importante flujo informativo por ejemplo, no se le reconocen otras funciones que constructivistas o institucionalistas sociológicos o históricos consideran fundamentales. Creemos que vale la pena destacar el argumento de los institucionalistas históricos que, si bien conceden racionalidad al entrar a la negociación, resaltan –a diferencia del IL- que siempre tales negociaciones pueden tener consecuencias indeseadas e impensadas²⁹. Es por este tipo de críticas que dijimos que la IL satisfacía nuestras necesidades solo por el momento. A nuestro modo de ver, este modelo teórico sí tiene éxito en dar cuentas de la cooperación en las primeras etapas de la misma. Si bien

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ P. Pierson (1996). *The path to european integration: an historical institutionalist approach*. En *Comparative Political Studies*, Vol 2, N° 29, pp. 126

creemos en la capacidad que poseen las instituciones internacionales para independizarse y a posteriori, influir en actores estatales, consideramos que no es un proceso inmediato. Tal es así que el enfoque que Moravcsik nos ofrece, coincide perfectamente con el génesis de la cooperación Europea en temas migratorios y de integración donde “debido a la sensibilidad de la inmigración respecto de la soberanía estatales, los Estados miembro [de la UE] están cediendo sus respectivas prerrogativas de decisión lentamente, comprometiendo solo tanta soberanía como sea necesaria para alcanzar aquellos objetivos que no pudieron lograr actuando unilateralmente. Todo los desarrollos desde el intergubernamentalismo de Schengen al intergubernamentalismo de Maastricht proveen evidencia del intergubernamentalismo en la cooperación inmigratoria”³⁰.

Por lo tanto, la teoría IL es útil para explicar los inicios de la cooperación. Sin perjuicio de tal, con el paso del tiempo, el sostenimiento de la misma e inclusive el incremento, el IL pierde validez al no dar una explicación convincente sobre el rol de las instituciones en el proceso decisorio y en la influencia en las preferencias nacionales en el largo plazo. Bajo tal noción, nuestro objetivo ahora será dar cuenta de este proceso en el cual la UE busca influir en los intereses estatales en pos de una mayor cooperación.

5. INTEGRACION Y NACIONALISMO

Hasta ahora hemos buscado explicar cómo la inmigración en Europa fue el catalizador que trajo al Siglo XXI y a miembros de la UE el nacionalismo. Asimismo, planteamos suscitantemente cómo este sentimiento tiene la capacidad de alterar preferencias que llevaron a muchos Estados a perseguir mayor cooperación e integración en términos migratorios. Este análisis fue más bien unidireccional y acotado a esos términos. Ahora bien, ampliando el alcance, trataremos de indagar en más detalle la relación que existe entre integración y nacionalismo. Con tal objetivo, retomamos la crítica al IL y analizamos cómo la UE como institución internacional influye –o intenta hacerlo- en las preferencias, ofreciendo así una noción de identidad europea.

³⁰ Cfr. Shafagatov y Mirzayeva op.cit.

Mark A. Pollack resume las críticas al racionalismo que presenta la teoría IL en las posturas constructivistas³¹. Esta escuela define a las instituciones como normas intersubjetivas, reglas formales y destaca el rol de las mismas como actores que no solo se traducen en incentivos, sino que –a diferencia del IL- dan forma a las preferencias e identidades. Tal es así, que el proceso de formación de identidad no parte de la cultura hacia la identidad política sino que recorre el camino inverso. De hecho, ciertos autores señalan que la integración europea como proceso, tiene un impacto transformativo en las unidades Estatales y es debido al cambio ocurrido sobre este proceso a lo largo de los años que es coherente pensar que las identidades e intereses de los agentes de ese proceso lo hayan hecho también.

Sin embargo, críticas a esta escuela nos obligan a pensar que las explicaciones constructivistas, si bien complementan la teoría LI, no la superan al momento de integrar a la teoría aspectos políticos domésticos e internacionales.

Para salvar estas incongruencias incorporamos la teoría neo institucionalista. Como podemos imaginar, plantea a las instituciones como actores poderosos por sí mismos que han alcanzado independencia. De hecho, se discute que no solo reflejan los intereses de las unidades que la componen ni tampoco son solo mediadoras entre esas preferencias como *input* y políticas como *outputs* sino que concretamente moldean preferencias más allá de la negociación³². Teniendo en cuenta esta noción teórica con la consideración constructivista de identidades, creemos tener la lógica que explica a la cooperación e integración cuando la LI ya no puede hacerlo. Es decir, si bien consideramos a la LI como la teoría que explica cooperación e integración al principio de la misma, si esta se mantiene a lo largo del tiempo, esta evolución nos llevará a la necesidad de explicar esta cooperación bajo la lógica neo institucionalista, aclarando claro está que ésta no afectará de la misma manera ni en el mismo momento a todos los *issues*. Es por eso que aún hoy, encontramos casos que se pueden explicar con el LI y con posturas neo institucionalistas en forma conjunta.

³¹ Mark A. Pollack (2000). *International Relations Theory and European Integration*. Documento de trabajo del European University Institute.

³² Simon Bulmer and S. Padgett (2005). *Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective*. En *British Journal of Political Science*, vol. 35, N° 1, pp. 103-126

Considerando que hemos explicado la necesidad teórica de postular a las instituciones como influyentes en las preferencias estatales, modificando así el cálculo racional de los mismos, pasemos ahora a identificar cómo la UE lo ha estado haciendo –o al menos intentando. Aclaremos que nuestro foco estará en los mecanismos definidos por Michael Zürn como “potenciales creadores de comunidad”³³. En otras palabras cómo la UE, directa o indirectamente, converge al surgimiento de una identidad europea que pueda modificar las preferencias individuales de los Estados y transitivamente alcanzar un mayor grado de cooperación.

A continuación, señalaremos cuatro casos, de menor a mayor complejidad, que muestran esta idea.

En primer lugar, tenemos elementos simbólicos. Esto da cuenta de la teoría de Anthony Smith, quien otorga gran influencia a elementos subjetivos como mitos, valores o símbolos³⁴. Como bien sabemos, la UE tiene su propia bandera, símbolos europeos figuran en los pasaportes, licencias de conducir y patentes automovilísticas. El acuñe de moneda y la fijación de su valor, prerrogativa que un Estado no discutía con terceros en otros tiempos, actualmente se traduce en una única moneda que es también símbolo de la integración europea cuyo impacto y significado sociopolítico es un claro mensaje de la tendencia europea.

Un segundo elemento es el canal electoral. Para muchos autores, la propuesta de voto para el Parlamento Europeo no solo mejora la representación política en Europa sino que envuelve a los ciudadanos más cerca de las políticas de la Unión y se esperaría que instrumentos de democracia directa tengan un impacto positivo en la formación de identidad.

Un tercer elemento es el accionar de ONG’s y grupos de interés con el apadrinamiento de la UE. Estos grupos pro-migración actúan al nivel supranacional no solo buscando influir en la agenda, y promoviendo la identidad Europea, sino que también tienen alianzas estratégicas con instituciones de la Unión como son la Comisión, la Corte Europea de Justicia y el Parlamento. A

³³ En Lars-Erik Cederman (2000). *Nationalism and Bounded integration: what it would take to construct a european demos*. Documento de trabajo del European University Institute.

³⁴ Smith (2000). Op. cit.

cambio del *lobby* para la transmisión de poderes a estos órganos, estos grupos reciben soporte financiero de la UE³⁵.

El último aspecto, absolutamente fundamental es el *acquis communautaire* respecto a temas migratorios dado que hemos explicitado que tiene una correlación directa con la noción de identidad nacional, concediéndole al marco legal mencionado una importancia que no puede exagerarse. Si se puede lograr una mayor integración de los inmigrantes, transitivamente se lograría una identidad más cohesionada, pero promovida por la Unión y no por cada Estado; es decir, la integración es referida a Europa. En referencia a este cuarto punto, en el año 2003 se adoptaron dos directivas clave: el derecho a la reunificación familiar y el *status* de nacionales de terceros países quienes eran residentes de largo plazo. La Unión también ha desarrollado un marco legal para combatir la discriminación, eliminado así una barrera a la integración y un sentido de “igualdad europea”.

Otros ejemplos son decisiones que establecen los fondos para financiar la integración como es la Decisión del Consejo N° 2007/435/EC del 25 de Junio de 2007 estableciendo el Fondo Europeo para la Integración de nacionales de terceros países entre 2007-2013 como parte del programa “Solidaridad y Administración de Flujos migratorios”.

Por otro lado, también se dio el establecimiento de mecanismos para intercambio de información, fundamentalmente con la *European Migration Network*³⁶, y reportes anuales en inmigración e integración, el *National Contact Points on Integration* (NCP) para reforzar el intercambio de información sobre políticas existentes a nivel nacional y local³⁷.

Finalmente, se han establecidos ciertas políticas como la unificación del formato de permisos de residencia³⁸, procedimientos específicos para admitir nacionales de terceros países con el propósito de investigación científica³⁹ así como también las condiciones de admisión para

³⁵ A. Geddes (2000). *Lobbying migrant inclusion in the European Union*. En *Journal of European public policy*, Vol 4, N° 7, pp. 632-649

³⁶ Decisión del consejo 2008/382/EC.

³⁷ creado en todos los Estados miembro en 2003 luego del *Thessaloniki Council*.

³⁸ Regulación N° 1030/2002/EC.

³⁹ Directiva 2005/71/EC.

estudios, intercambio, entrenamiento o servicio voluntario⁴⁰. De todos modos, uno de los avances más importantes, sino el mayor, ha sido la Directa 2004/38/EC que modificando un considerable plexo normativo establece el derecho de libre circulación y residencia de un ciudadano de la Unión y los miembros de su familia dentro del territorio de los Estados miembro. Si pensamos que esta movilidad se da bajo la protección de la UE y la aceptación de los Estados, cualquier teoría nacionalista reconoce que esto favorece a una mayor conciencia de un *demos* europeo. De hecho, esto implica un mayor grado de intercambio cultural intra Europa, lo que no es otra cosa que percibir un destino común, un aumento de exposición de esa noción, y al eliminar los bordes internos, esto se traduce en limitaciones externas que convergen a una identificación colectiva. Probablemente para muchos –y nosotros apoyamos el argumento- no reemplace la identidad nacional, pero sí se consolida un sentimiento de pertenencia a una comunidad particular que es la que la UE representa.

Destacamos así una tendencia hacia la concientización de un “nosotros europeo”. Sin duda alguna, la UE ha implementado una política donde se busca influir cuando menos, y obtener la cesión cuando más, de los procesos de decisión estatales. Tal es así que vimos cómo elementos al nivel de la Unión tienen un gran potencial de fomentar una identidad europea, un *demos* europeo como han llamado algunos. La idea que subyace a este sentimiento de pertenencia es alcanzar una mayor cooperación a nivel supra estatal, es decir, lograr una mayor integración regional. En contraste, el nacionalismo estadual debería proponer una tendencia contraria.

A continuación analizaremos los límites que esta identidad individual impone a la fuerza de cooperación e integración que propone la identidad colectiva.

6. COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN: FUERZAS EN PUGNA

En primer lugar, queremos señalar brevemente tres aspectos teóricos que dan cuenta de ciertos límites respecto a la consolidación de una identidad europea. No se han logrado grandes avances en la cooperación, ergo la integración en estos aspectos es baja. Manteniendo la línea teórica

⁴⁰ Directiva 2004/114/EC.

fundacional de Ernest Gellner⁴¹, la identidad yace en la educación, políticas de lenguaje y los medios de comunicación. Al momento de hablar de la educación, si bien la UE ha logrado cooperación en programas de movilidad estudiantil como es el caso de Erasmus, no se han alcanzado avances respecto a los contenidos escolares en pos de agregar un “enfoque europeo”. De hecho, los Tratados de Maastrichy y Amsterdam han bloqueado, en base a garantías constitucionales, reformas relacionadas a contenidos⁴². Para muchos esto se debe a “resistencia nacional” que claramente se ve en la opinión pública europea donde aproximadamente el 30% de los europeos considera que la educación debe ser un área de trabajo conjunta entre el gobierno nacional y la Unión⁴³.

En cuanto al lenguaje, existe un debate sobre si es un requisito *sine qua non* para una identidad conjunta. Creemos que no queda duda alguna que una identidad colectiva puede existir sin la existencia de un único lenguaje aunque no posee la misma cohesión que implicaría una lengua materna para todos. Sin perjuicio de tal, vemos que de hecho el inglés se ha transformado el lenguaje de facto. Por otro lado, el conocimiento de una segunda lengua como es el caso del inglés no está generalizado en el sur de Europa⁴⁴. Análogamente a la educación, esfuerzos de integración por parte de la UE se han dado como es el caso del programa de enseñanza de idiomas extranjeros LINGUA. Sin embargo, una política lingüística está fuera del debate europeo, sobre todo considerando que no existe marco legal que permita avanzar demasiado, y las regulaciones adoptadas han sido siempre para proteger lenguajes de las minorías⁴⁵.

El último punto relacionado a límites en la cooperación para una identidad nacional lo representan los medios de comunicación. Éstos siguen funcionando bajo una lógica nacional: reflejan eventos locales, en el idioma local, sobre todo en medios audiovisuales que son los de mayor incidencia en el público. Si bien ha habido intentos de crear canales televisivos europeos como Eurikon y Europa TV, los mismos fracasaron. Además, pese a que la Comisión Europea se

⁴¹ Ernest Geller (1983). “Naciones y Nacionalismo”. Alianza Editorial

⁴² R. Koslowski (1999) “EU citizenship: implications for identity and legitimacy”. En *Legitimacy and the European Union*, eds. Banschoff, Smith. Routledge.

⁴³ Eurobarómetro nº 70

⁴⁴ D. Grimm (1995). *Does Europe Need a Constitution?*. En *European Law Journal*, Vol 1, Nº 1, pp. 282-302

⁴⁵ Kowslowski op. cit.

esforzó por “europeinizar” la producción audiovisual, los Estados miembros se opusieron sistemáticamente⁴⁶.

Luego de ver los aspectos teóricos, daremos espacio al análisis de ciertos casos particulares.

Por un lado, el trabajo de Adam Luedtke⁴⁷. Éste analiza las preferencias estatales y la influencia que busca tener en las mismas la UE en las negociaciones de tres directivas: (1) reunificación familiar, (2) residencia de largo plazo y (3) migración económica. Para entender el proceso de cooperación es interesante destacar sus supuestos. Asume que la UE persigue una maximización de los derechos de inmigrantes en pos de consolidar la integración, logrando así también alimentar la noción de identidad europea. Otro axioma es aquel que postula a los Estados miembro como guiados por un cálculo costo-beneficio en dónde la exposición del issue migratorio, su correlato en la opinión pública y el nivel de restricciones domésticas institucionales son las variables a considerar. Claramente vemos que esto es el planteo de la teoría LI en dónde se cooperará si y solo si el Estado no puede satisfacer sus preferencias a nivel nacional, sumado a un proceso de negociación que veremos a continuación.

El autor utiliza para su estudio el análisis de caso de tres países “modelo”: Bélgica, Francia y Gran Bretaña; cada uno caracterizado respectivamente por: un cuerpo institucional favorable a la migración, uno ambiguo y otro totalmente en contra. Lo primero que debemos aclarar es que el gobierno británico siempre se opuso al control de la Unión sobre la política migratoria. Su propia legislación es una de las más estrictas y además no se ve afectada por otras instituciones como ONG’s pro-inmigración, dado que, en el mejor de los casos, son extremadamente débiles.

Los hallazgos de los *papers* en pugna, nos dicen que las directivas exitosas (1 y 2) ocurrieron debido a una baja exposición del *issue*, o bien si ésta era alta, lo era en temas donde la legislación doméstica protegía los derechos de los inmigrantes. La directiva que falló (3) implicaba un gran impacto en la agenda mediática y además, la legislación doméstica no protegía los derechos de

⁴⁶ Cederman op. cit. haciendo referencia al trabajo de Tobias Theiler

⁴⁷ Luedtke (2007). *European Union Immigration Policy Uncovered: Analyzing National Preferences and Supranational Power*. Presentado en la International Studies Association 2007 Conference. Y Luedtke (2008) *Why a European Union Immigration Policy? A Comparative Study of National Immigration Politics and Incentives for Supranational Delegation*. Presentado en la 49th Annual Convention, San Francisco, Marzo 26-29.

los inmigrantes. Así, las directivas de reunificación familiar y residencia de largo plazo permitieron a Bélgica obtener una legislación más estricta, hecho que no se hubiera alcanzado para ningún país en referencia a la directiva de migración económica.

Por otro lado, Luedkte nos aclara las intenciones y el rol de la Comisión a la hora de abogar por proteger los derechos de los inmigrantes en pos de una mayor integración. Así, al analizar la directiva de residencia de largo plazo, la misma fue apoyada fuertemente por países con legislación local más generosa hacia los inmigrantes (Bélgica, Francia, Suecia, los Países Bajos y Finlandia) convergiendo a una directiva que los forzaba a disminuir derechos domésticos. Sin duda alguna, vemos claramente las preferencias estatales, pero además, se destaca el accionar de la Comisión que supo negociar el apoyo de estos cinco países para evitar esfuerzos de otros Estados para hacer la directiva aún más estricta, como fue el caso de Italia que falló en su intento de extender el período de residencia a 6 años.

Asimismo, si bien está lógica responde a nuestra primera posición teórica (LI), los cambios institucionales apoyarían nuestra noción de una convergencia hacia una postura más cercana al neo institucionalismo con elementos constructivistas. Estos cambios institucionales a los cuales nos referimos son el monopolio de la Comisión para proponer legislación que potencia sus poderes de *agenda-setting* y proveedora de información. Por otro lado, el Consejo Europeo en tópicos de inmigración vota por mayoría, disminuyendo el poder de negociación de los estados. Además, cambios en la jurisdicción de la Corte Europea de Justicia incorporando por ejemplo la directiva de reunificación familiar no hace otra cosa que aumentar la influencia de la UE en los habitantes de Europa, dejando sin duda alguna, el camino libre para el fortalecimiento de una identidad europea.

El otro caso que queremos ejemplificar es el de Estonia. Lisa Fein ha estudiado extensivamente el proceso de integración de este país a la UE y esto nos da una fuerte idea de cómo la Unión no solo negocia condiciones para la membresía, sino que lo hace teniendo en cuenta a una identidad

minoritaria⁴⁸. A seguir veremos cómo la Unión, si bien aboga por identidades nacionales, las trata en un sentido de igualdad y siempre bajo la protección y promoción de un demos europeo.

Al respecto, cuando la URSS se disuelve en 1991, la población de Estonia era dos tercios étnicamente estonia, y un tercio de habla y etnia rusa. El Estado estonio veía a esa población rusa como inmigrantes ilegales, ergo, fue uno de los dos países que negaron ciudadanía a los residentes rusos. A posteriori, la UE insistió a Estonia a adoptar una política de ciudadanía menos restrictiva y trabajar en pos de la integración de los habitantes rusos como condición a la membresía de la Unión. Lo que vemos es cómo una institución supranacional interviene a favor de una minoría cuando el Estado es reticente a hacerlo. Esto tiene una clara connotación al destacar el elemento de membresía a la UE, dado que la misma tiene el objetivo de crear una identidad europea, protegiendo así derechos básicos de su población⁴⁹. En otras palabras, si Estonia quiere ser “Europea”, su población⁵⁰ debe ser “Europea”, y esto comienza por el simple hecho de concederles a los “rusos” la ciudadanía de Estonia que convergerá a la ciudadanía Europea.

Esto nos muestra que la creación de identidad nacional y también, claro está, identidad europea, tiene como actor clave una institución supranacional como lo es la Unión Europea; argumento que se condice con la segunda línea teórica donde la UE como tal, al influir en las nociones de identidad, transitivamente afecta las preferencias, permitiéndonos así no alejarnos de una concepción de un Estado que persigue su interés propio pero manteniendo la noción de que se ve influenciado sociológicamente por la institución.

7. CONCLUSION

⁴⁸ Lisa Fein (2006). *Citizenship Matters: The Nation State vs. The European Union?*. Presentado en la American Sociological Association Annual Meeting, Montreal.

⁴⁹ Cfr. Soysal (1994) “Limits of citizenship: migrants and postnational membership in Europe”. University of Chicago Press.

⁵⁰ Aclarando que entendemos a los términos de integración regional que no existen diferencias significativas entre una etnia estonia y una rusa

A lo largo de este trabajo hemos intentado trazar relaciones causales entre inmigración y nacionalismo; nacionalismo e integración; integración e influencias a nacionalismos y también hacia el surgimiento de una identidad europea.

Si bien hay un importante y muy interesante debate en líneas de sentimientos nacionales y la integración europea, preferimos dar un enfoque distinto, uno centrado en las instituciones. Ésta perspectiva gira en torno al rol de la UE en promover un *demós* europeo, y cómo nacionalismos estatales se han opuesto a esto. Sin embargo, no planteamos un juego de suma cero entre identidad nacional y supranacional, todo lo contrario. Ambas identidades coexisten y como hemos demostrado, si bien la Unión, por medio de la consolidación de una identidad europea, aspira a mayor integración, hemos aclarado que la lógica se mantiene a nivel estatal. Las acciones de la UE podrán fortalecer una fuerte noción europea, pero esta se refleja en especial hacia fuera de Europa. Y si bien, esta identidad favorezca la cooperación e integración, siempre tendremos el sentimiento nacional, que como hemos visto, puede alinear sus intereses con la UE, puede tener intereses contrapuestos y, en el largo plazo, puede alterar sus intereses debido a la injerencia de una identidad colectiva europea, pero siempre se entenderá como interés nacional. Como último comentario, esta investigación continuará en intentar formalizar un modelo de integración que incorpore la teoría LI en un supuesto T_0 donde la cooperación es nula o cuasi-nula, y pueda converger luego a un punto crítico T_1 donde mediante enfoques constructivistas e institucionalistas, la institución tiene la capacidad de alterar preferencias sociales y, transitivamente, ciertos aspectos del interés nacional.

8. REFERENCIAS

Anderson, Benedict (1991). "Imagined communities: Reflections on the origins and spread of nationalism". 2da Ed. Verso.

Argerey Vilar, Patricia (2001). *La política de inmigración en la Unión Europea*. Serie de Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Europeos.

Boker, Paul (2005). *Populist Nationalism, Anti-Europeanism, Postnationalism, and the East-West Distinction*. En German Law Journal, Vol 6, N° 2, pp 370-390

Bulmer Simon, Padgett S. (2005). *Policy Transfer in the European Union: An Institutionalist Perspective*. En *British Journal of Political Science*, vol. 35, N° 1, pp. 103-126

Cederman, Lars-Erik (2000). *Nationalism and Bounded integration: what it would take to construct a european demos*. Documento de trabajo del European University Institute.

Eurostat (Disponible on-line: ec.europa.eu/eurostat)

Fein, Lisa (2006). *Citizenship Matters: The Nation State vs. The European Union?*. Presentado en la American Sociological Association Annual Meeting, Montreal.

Geddes, A. (2000). *Lobbying migrant inclusion in the European Union*. En *Journal of European public policy*, Vol 4, N° 7, pp. 632-649

Geller, Ernest (1983). "Naciones y Nacionalismo". Alianza Editorial

Greenfeld, Liah (1992). "Nationalism: five roads to modernity". Harvard University Press.

Grimm, D. (1995). *Does Europe Need a Constitution?*. En *European Law Journal*, Vol 1, N° 1, pp. 282-302

Hetcher, Michael (2000). "Containing nationalism". Oxford University Press

Koslowski, R. (1999) "EU citizenship: implications for identity and legitimacy". En *Legitimacy and the European Union*, eds. Banschoff, Smith. Routledge.

Luedtke, Adam (2007). *European Union Immigration Policy Uncovered: Analyzing National Preferences and Supranational Power*. Presentado en la International Studies Association 2007 Conference.

_____ (2008) *Why a European Union Immigration Policy? A Comparative Study of National Immigration Politics and Incentives for Supranational Delegation*. Presentado en la 49th Annual Convention, San Francisco, Marzo 26-29.

Messina, A.(2002). “West European Immigration and Immigratn Policy in the new century”. Praeger

Moravcsik, Andrew; Schimmelfenning, Frank (2009). “Liberal Intergovernmentalism” En Thomas Diez, Antjie Wiener, eds. “European Integration Theory”. Oxford University Press.

Olsen, Johan (2000) . *Organising European Institutions of Governance: A prelude to an Institution Account of Political Integration*. Documento de trabajo de ARENA.

Oye, Kenneth A. (1992). “The conditions for cooperation in world politics”. En Art & Jervis. “International Politics”, 3era Ed., Harper Collins.

Pettigrew, Thomas (1998). *Reactions toward the new minorities of western Europe*. En Annual Review of sociology, Vol. 24, pp. 77-103

Pierson, P. (1996). *The path to european integration: an historical institutionalist approach*. En Comparative Political Estudios, Vol 2, N° 29, pp. 126

Pollack, Mark A.(2000). *International Relations Theory and European Integration*. Documento de trabajo del European University Institute.

Semyonov, Moshe; Raijma, Rebeca; Gorodzeisky, Anastasia (2006). *The Rise of Anti-Foreigner Sentiment in European Societies, 1988-2000*. En American Sociological Review, Vol. 71, No. 3 (Jun., 2006), pp. 426-449

Shafagatov, Ramiv; Mirzayeva, Aygun (2005). *Immigration policy as a challenging issue in the Eu policy-making process: a study of immigratn integration policy*. Tesis de Maestría de la Universidad Linköpings.

Smith, Anthony (2001). “Nationalism”. Polity Press.

Soysal (1994) “Limits of citizenship: migrants and postnational membership in europe”. University of Chicago Press.

The Economist. "Passport to prosperity" publicado el día 23/IX/2004.

Tamir, Yael (1995). *Review: The enigma of nationalism*. En *World Politics*, Vol. 47, N° 3, pp. 418-440

World Population Policies 2007. Naciones Unidas.