



CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN

Estudio de los efectos restrictivos, disuasorios y discriminatorios de la Ley de Integración Cívica en el Extranjero de los Países Bajos

Erik Dahl

Directora: María Jesús Criado

CI 09/2013

ISSN: 2530-3570



Universidad Complutense de Madrid
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología



Índice

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS	6
2. PROCESO METODOLÓGICO	7
3. MARCO DE REFERENCIA	8
3.1. Introducción	8
3.2. La integración cívica en relación con los modelos tradicionales nacionales de integración de los inmigrantes	8
3.3. La dimensión externa de la integración cívica en relación con la dimensión interna.....	11
3.4. Criterios normativos para evaluar los efectos de la Ley de Integración Cívica en el Extranjero	12
4. ANTECEDENTES Y CONTEXTO HISTÓRICO	13
4.1. Introducción	13
4.2. Políticas de la época de la posguerra	14
4.3. El giro político a partir de los años noventa.....	15
5. LA LEY DE INTEGRACIÓN CÍVICA EN EL EXTRANJERO	18
5.1. Aspectos generales de la WIB	18
5.2. Los destinatarios de la Ley de Integración Cívica en el Extranjero.....	19
5.3. Obstáculos adicionales asociados al Examen Básico	20
6. ESTUDIO CUANTITATIVO	21
6.1. Introducción	21
6.2. Estudio del Examen Básico de Integración Cívica como mecanismo de restricción	22
6.3. Estudio del impacto de la Ley de Integración Cívica en el Extranjero en las peticiones del permiso provisional de residencia.....	27
6.4. Discusión	33
7. CONCLUSIONES	34
8. BIBLIOGRAFÍA	37

RESUMEN

Un rasgo llamativo de los programas de integración cívica que se dan cada vez en más países europeos es la práctica político-jurídica de ligar las políticas de integración de los inmigrantes con las políticas de inmigración. En los Países Bajos este fenómeno se ha plasmado a través de la *Wet Inburgering en het Buitenland* o Ley de Integración Cívica en el Extranjero, que obliga a colectivos determinados de inmigrantes potenciales a aprobar un examen en materia de conocimientos lingüísticos y culturales como requisito previo de admisión. El presente trabajo examina tanto los objetivos de esta ley como los efectos de la misma en la práctica desde su puesta en marcha en 2006. En concreto, se pretende evaluar el funcionamiento de la ley como mecanismo de restricción y disuasión, así como de filtro de la inmigración.

PALABRAS CLAVE

Integración cívica, inmigración, Países Bajos, nacionales de terceros países, reagrupación y formación de familias

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

Desde mediados de los años 90 un fenómeno creciente a nivel nacional en los países europeos ha sido la creación de programas de integración cívica. Aunque se encuentran diferencias importantes de un país a otro en los requisitos específicos de estos programas, en general se caracterizan por su naturaleza obligatoria y restrictiva. En la mayoría de los casos, los inmigrantes sujetos a estos programas se ven obligados a adquirir ciertos conocimientos en materia de lengua, historia y cultura del país de acogida mediante el seguimiento de cursos y la aprobación de un examen final. El estatus legal estable va ligado en ciertos casos a completar el programa y el incumplimiento del mismo puede resultar en sanciones determinadas, incluyendo multas, la denegación de la residencia permanente o la expulsión del país receptor. A raíz de este último punto algunos eruditos (Carrera, 2006; Joppke, 2007; Bruquetas-Callejo et al, 2007) han observado que a través del diseño de los programas de integración cívica puede surgir un nexo entre los ámbitos de políticas de integración e inmigración de los inmigrantes.

La formación de este nexo quizás se plasme de manera más llamativa en algunos países europeos que han hecho del cumplimiento de determinados requisitos en materia de integración cívica uno de los criterios de admisión. Entre los países que han implementado políticas de integración cívica en el extranjero está Holanda¹. Aunque los Países Bajos habían sido en el pasado un referente mundial del multiculturalismo, habría que hacer hincapié en que han sido uno de los primeros países europeos en poner en marcha un programa obligatorio de integración cívica y el primero en ampliar el ámbito de dicho programa para incluir a determinados solicitantes del permiso de residencia.

1 Joppke (2007: 8) señala que el concepto de integración desde el extranjero realmente fue introducido por primera vez en el contexto de la política alemana *Aussiedler*, pero como componente de los programas de integración cívica se originó en los Países Bajos .

El programa de integración cívica neerlandés ha llegado a ser uno de los más exigentes en cuanto a las condiciones impuestas a los participantes. En marzo del 2006 el gobierno neerlandés puso en marcha la *Wet Inburgering en het Buitenland (WIB)* o Ley de Integración Cívica en el Extranjero.² En síntesis, la WIB obliga a ciertos colectivos de inmigrantes potenciales a aprobar un examen sobre la lengua y la cultura neerlandesa en su país de origen como uno de los requisitos para la concesión del permiso provisional de residencia. A los solicitantes que suspendan el examen no se les permite que emigren a los Países Bajos. Los grupos objetivo de esta ley se detallan más adelante, pero los colectivos principales a los que va dirigida son los líderes religiosos y los familiares de inmigrantes de países en vías de desarrollo.

Se verá en el capítulo 5 de este trabajo que el primer objetivo enunciado en la WIB en relación con el grupo objetivo es el de facilitar el proceso de integración al iniciarlo ya en el país de origen del inmigrante. Sin embargo, se mostrará que el otro propósito que persigue la ley, para el cual se ligan el proceso de integración y el marco regulatorio de admisión, es el de restringir, desalentar y filtrar a los inmigrantes potenciales que no se consideren deseables o integrables.

En el presente trabajo nos centramos en este segundo propósito. En primer lugar, a través de un análisis de los argumentos de la ley pretendemos llegar a desenmarañar la lógica subyacente de esta fusión de políticas de integración e inmigración y de los objetivos esperados de la misma. Mediante el mismo análisis de la ley, identificamos las características demográficas, nacionales y según motivo migratorio de la población destinataria de la WIB. Una vez identificados estos colectivos, intentamos establecer a través del análisis cuantitativo, cómo se

2 De aquí en adelante se refiere a la *Wet Inburgering in het Buitenland* por su acrónimo, WIB, o por su traducción al español, Ley de Integración Cívica en el Extranjero.

ven afectados por la WIB desde que entró en vigor en marzo del 2006.

Con el fin de precisar los contornos de nuestro estudio, planteamos los objetivos del mismo en una serie de preguntas:

1. ¿Cuál es la dinámica que se produce a través de esta fusión de políticas de integración e inmigración creada por la WIB?
2. Según el razonamiento planteado en la ley, ¿a qué colectivos de inmigrantes va dirigida la WIB?
3. ¿En qué medida ha llegado la WIB a restringir o retraer la inmigración de los colectivos objetivo?
4. Si la WIB ha funcionado como filtro, ¿cuál ha sido el cambio respecto al perfil inmigrante?

Además, a medida que se detecte alguna divergencia entre los efectos planteados por la WIB y la coyuntura hallada en la realidad, se ofrecen algunas posibles explicaciones en cuanto a la misma.

2. PROCESO METODOLÓGICO

Antes de abordar la problemática de la ley y los efectos de la misma, es necesario establecer un marco de referencia que nos permita fundamentar nuestra investigación con respecto a la literatura académica relevante. Por ello, nos centramos, en primer lugar, en la integración cívica en relación con los modelos nacionales tradicionales de integración de inmigrantes. Luego, distinguimos empíricamente y analíticamente entre las dimensiones internas y externas de la integración cívica. Finalmente, planteamos algunos criterios que nos permitirán analizar los hallazgos de nuestro estudio desde el punto de vista normativo. Este último modo de indagación nos permite valorar su legitimidad como producto de un Estado democrático liberal.

Una vez establecido el marco de referencia, describimos el contexto histórico en el que se concibió la WIB. Lo cual requiere un repaso crítico de la evolución de las políticas de inmigración e integración en los Países Bajos desde los años 50 hasta la aprobación de la WIB en 2006. Prestamos atención especial al rechazo del multiculturalismo y al desarrollo de las políticas de integración cívica a partir de la segunda mitad de los años 90.

Para lograr medir los efectos de la Ley de Integración Cívica en el Extranjero como mecanismo de regulación o filtración de la inmigración, es imprescindible precisar tanto los objetivos planteados por la WIB como el perfil del destinatario a quien va dirigida. Con este propósito, en el capítulo siguiente, pasamos a examinar el memorándum explicativo divulgado por el gobierno neerlandés en relación con la ley. En base a esta información podemos formular los criterios más adecuados para el análisis cuantitativo.

Con esta base sentada, procedemos a considerar los datos recopilados del *Immigratie- en Naturalisatiedienst Informatiesysteem* (INDIS), Sistema de Información del Servicio de Inmigración y Naturalización, y del *Inburgeringsexamen Biometrie Systeem* (IEBS), Sistema Biométrico del Examen de Integración Cívica de los Países Bajos. Estas dos fuentes nos posibilitan fijarnos específicamente en los colectivos objetivo de la WIB y evaluar el grado en que la ley ha funcionado como herramienta restrictiva o disuasoria, así como filtro respecto a estos grupos.

En concreto, el IEBS nos proporciona los resultados obtenidos por los destinatarios de la Ley en el Examen Básico de Integración Cívica. Estudiando dichos resultados, es posible medir la funcionalidad restrictiva de la WIB. Ya que los inmigrantes potenciales a los que la WIB va dirigida tienen que aprobar este examen como requisito previo a la concesión del permiso provisional de residencia, podemos mirar las tasas de candidatos a los que se les deniega el permiso para emigrar a los Países Bajos por haber suspendido el examen. Asimismo, los datos del

IEBS nos dejan ver estas tasas según las siguientes variables: sexo, grupo de edad, nivel de formación y nacionalidad. De este modo, también podemos detectar si el examen dificulta la entrada de determinados perfiles de inmigrantes. Debido a la disponibilidad de datos, esta parte del análisis sólo contempla los años 2007 y 2008.

La funcionalidad disuasoria de la ley se puede medir mediante la comparación del número de peticiones de permiso provisional de residencia tramitadas antes y después de la puesta en marcha de la WIB el 15 de marzo de 2006. Los datos del INDIS nos permiten escudriñar las peticiones presentadas por nacionales de terceros países que serían sujetos a la ley a partir del 1 de enero 2005 hasta el 31 de diciembre de 2008. De esta manera, podemos percibir si la WIB ha llevado a una caída en la cantidad de peticiones. Además, estos datos del INDIS nos dejan discriminar por las mismas variables enumeradas más arriba, salvo el de nivel de formación. Esta última forma de análisis nos proporciona otra óptica a través de la cual podemos detectar si la WIB conlleva algún efecto filtro.

Una vez completado el análisis cuantitativo, resumimos y reflexionamos sobre los resultados, así como sacamos algunas conclusiones al respecto. En el último capítulo de este trabajo, volvemos a abordar las preguntas planteadas en la Introducción, anotando algunas conclusiones inferidas del estudio.

3. MARCO DE REFERENCIA

3.1. Introducción

En el primer apartado de este capítulo orientamos nuestro estudio a través de la revisión de la literatura académica sobre la integración cívica en relación con los modelos tradicionales nacionales de integración de los inmigrantes. Para los fines de nuestra investigación, este análisis es importante porque revela mucho acerca de la lógica implícita en las políticas de integración cívica, una lógica que se extiende a las políticas de integración cívica en el extranjero.

Luego, en el segundo apartado, distinguimos empírica y analíticamente las políticas de integración cívica en el extranjero de las políticas de integración cívica dirigidas a inmigrantes ya en el país receptor. Esta distinción es importante porque, con la integración cívica en el extranjero, el foco principal se traslada de la integración a la regulación de la admisión del inmigrante potencial. Este cambio de foco lleva implicaciones respecto a la lógica de la política.

En el último apartado, se considera el conjunto de criterios elaborados por Carens (2004) para evaluar la permisibilidad moral de las actitudes informales y formales hacia los inmigrantes en una sociedad democrática liberal. En la conclusión de esta investigación vamos a utilizar estos criterios para analizar desde la perspectiva normativa los resultados de nuestra investigación con respecto a la Ley de Integración Cívica en el Extranjero de los Países Bajos.

3.2. La integración cívica en relación con los modelos tradicionales nacionales de integración de los inmigrantes

A partir de la definición clásica de Castles y Miller (1993), la literatura académica en el campo de los estudios de la migración ha tendido a distinguir entre tres enfoques en las políticas de integración de inmigrantes:

a. El multiculturalismo

Este modelo se basa en el respeto y la protección de la diversidad cultural y pretende garantizar de forma explícita la identidad de los colectivos inmigrantes.

b. La asimilación

Este modelo está arraigado en el principio de la igualdad, pero sólo para aquellos individuos que encajen en la categoría de ciudadanos. Se basa en la asimilación completa de los inmigrantes en los valores nacionales tradicionales dominantes y en la identidad común percibida.

c. La exclusión diferencial

Este tercer modelo, que realmente no pretende integrar a los inmigrantes sino lo contrario, se caracteriza por normativas y políticas migratorias

restrictivas y rígidas. En este contexto, “restrictivas y rígidas” se refiere principalmente a la condicionalidad legal que se debe cumplir para acceder a un territorio nacional y residir en el mismo. Consiste en políticas dirigidas a mantener de manera artificial el carácter temporal del asentamiento del inmigrante.

En el contexto europeo, los Países Bajos, Reino Unido y Suecia tradicionalmente se asocian al enfoque multiculturalista, mientras que Francia se relaciona con el enfoque asimilacionista y Alemania con el enfoque excluyente.

Sin embargo, desde la década de los noventa, ha habido un sentimiento generalizado en toda Europa de que las políticas estatales relacionadas con estos modelos no lograron incorporar a las poblaciones inmigrantes a las que se dirigieron (Joppke, 2007: 1). Esta sensación de fracaso se ha visto acompañada por una creciente percepción de que algunas comunidades de inmigrantes no europeos, sobre todo los musulmanes, albergan valores no-liberales y, por tanto, incompatibles con los valores liberales y democráticos occidentales (Mouritsen 2009: 1). Una de las principales “soluciones” en materia de políticas que ha surgido a nivel nacional desde entonces en respuesta a la llamada crisis de la integración ha sido lo que en términos generales se denomina “políticas de integración cívica”. A pesar de que estas políticas varíen en cuanto a su contenido y alcance (para una buena visión general, véase Goodman 2010), se definen en general por su carácter obligatorio, en el que la obligación de “adoptar un estándar común de la lengua y los valores atribuye a la persona la responsabilidad de la integración ” (Joppke, 2007: 9).

Uno de los principales debates en la literatura académica sobre la integración cívica ha sido sobre el grado en que el surgimiento de las políticas de integración cívica en algunos países europeos representa una convergencia con respecto a la dirección general y el contenido de

las políticas de integración. Algunos autores (sobre todo, Joppke y Morawska (2003) y Joppke (2007 y 2008), pero también Carrera (2006) y Mouritsen (2010)) han sostenido esta posición, afirmando que un análisis de los países que han puesto en marcha políticas de integración cívica revela que ya no tiene sentido hablar, por ejemplo, de una Francia asimilacionista, o una Alemania excluyente, o una Holanda multiculturalista. Sin embargo, otros estudiosos, como Jacobs y Rea (2007), sostienen que sería precipitado descartar los modelos nacionales tradicionales. Por el contrario, si bien admiten que sí hay una cierta convergencia entre las políticas de integración, insisten en que todavía existe una suficiente divergencia en los enfoques nacionales para sostener que sigamos haciendo distinciones analíticas entre los modelos nacionales de integración (Jacobs y Rea, 2007: 265). Aunque la perspectiva de Jacobs y Rea aporta una buena dosis de matices al debate, existen otros estudios comparativos muy rigurosos, como los de Carrera y Weisbrock (2009) y de Goodman (2010), que hacen que el argumento a favor de la convergencia (reconociendo a la vez una gran diversidad entre las políticas de integración cívica) sea aún más convincente.

Curiosamente (y quizá algo irónicamente), mientras que el argumento a favor de la convergencia se ha vuelto más prominente, muchos de los análisis teóricos respecto a la integración cívica, incluyendo los argumentos que insisten en descartar los modelos nacionales, a menudo han permanecido entre los polos del multiculturalismo y de la asimilación al teorizar sobre la integración cívica. Aunque los trabajos de algunos estudiosos han representado la integración cívica como un enfoque práctico en la integración que es al mismo tiempo pos-multiculturalista y pos-asimilacionista (véase, por ejemplo, Michalowski (2004)), otros análisis empíricos han afirmado que el aumento de los programas de integración cívica es una articulación de un cambio más generalizado que se acerca a la lógica de la asimilación y que se distancia de la agenda multicultural en

los paradigmas políticos de la integración en los Estados europeos. El libro de Joppke y Morawska de 2003 titulado *Toward Assimilation and Citizenship* fue tal vez el primer trabajo académico importante en hacer esta afirmación, pero ha sido seguido por otros estudios que ofrecen tesis similares (véase, por ejemplo, Entzinger (2006) y Carrera (2006)).

Los Países Bajos, el foco de nuestro estudio, no sólo han sido incluidos muchas veces en este tipo de análisis, sino que a menudo se han presentado como el ejemplo por excelencia de este cambio. Incluso Jacob y Rea, a pesar de su resistencia general a aceptar la tesis sobre la integración cívica como modelo de integración pos-nacional, han estado más dispuestos a conceder en el caso de los Países Bajos que se ha producido un “cambio de paradigma”. Aunque Jacobs (2004) había criticado anteriormente la interpretación de Joppke y de Morawska acerca de los cambios de política en los Países Bajos y había afirmado que era demasiado pronto para afirmar que el paradigma de la política asimilacionista había triunfado allí, en un trabajo posterior (Jacobs y Rea, 2007: 276) Jacobs y Rea afirman que “... la política holandesa ... se ha sometido a una modificación tan radical que hoy en día se puede hablar de un cambio de paradigma hacia un modelo asimilacionista (aunque con algunos elementos residuales del programa multicultural)”.

Si vamos a aceptar que se ha generado este cambio de paradigma, entonces merece la pena preguntarse ¿de qué tipo de enfoque asimilacionista estamos hablando? En su estudio comparativo de las perspectivas cambiantes de la inmigración en Francia, Alemania y los Estados Unidos, Brubaker (2001) concluye que está surgiendo una nueva forma de asimilación. En los tres países él observa un cambio de “un foco arrollador en las diferencias persistentes a un foco más amplio que también abarca aspectos comunes” (Brubaker, 2001: 542). Brubaker (2001: 534) califica a esta nueva forma de asimilación como intransitiva (que se refiere a que el propio inmigrante se asimila por sí mismo), en contraste con la asimilación transitiva (que se refiere a

que la sociedad de acogida hace que el inmigrante se asimile). En otras palabras, mientras que Brubaker asocia la asimilación transitiva a las antiguas formas de la asimilación coercitiva, este nuevo enfoque, es decir la asimilación intransitiva, no es coactiva.

Con respecto a los Países Bajos, Entzinger (2006) no está de acuerdo con la tesis de Brubaker. Afirma que si bien puede ser cierto que ha surgido un mayor énfasis en los aspectos comunes, este énfasis “se ha vuelto tan importante en el discurso político y social holandés actual, que casi puede calificarse de lo que Brubaker ha llamado el retorno a los viejos tiempos de la asimilación arrogante” (Entzinger, 2006: 17). Más tarde Entzinger advierte que “en una democracia liberal, la asimilación transitiva parece difícil de lograr y que va en contra de los principios fundamentales. El obligar a ‘ellos’ que lleguen a ser como ‘nosotros’ según la forma de asimilación antigua no sólo es contraproducente, sino que también puede provocar la re-etnización” (Entzinger, 2006: 17-18).

Esta alusión a la re-etnización nos lleva a otro punto relevante en términos de nuestro entendimiento de la integración cívica como enfoque asimilacionista de la integración de los inmigrantes, tanto en el contexto europeo como en el contexto holandés. Joppke ha afirmado que sería “erróneo interpretar la integración cívica como un renacimiento del nacionalismo y del racismo” (2007: 14). Más bien, él presenta la integración cívica como un caso del “Estado liberal cada vez más asertivo sobre sus principios liberales” (Joppke, 2004: 252) y, como consecuencia, en un intento “de comprometer y obligar a los recién llegados con la sociedad que los recibe” (Joppke, 2004: 253). En el caso de los Estados, como los Países Bajos, que antes estaban comprometidos con el multiculturalismo, este esfuerzo teóricamente implica hacer que los inmigrantes estén familiarizados con los valores y las costumbres “holandesas”. Sin embargo, Joppke insiste en que una mirada más cercana de estos particularismos revela que “sólo son nombres distintos para el credo universal de la libertad y la igualdad que caracteriza

a todas las sociedades liberales” y que no hay nada especialmente “holandés” en los principios con los que los inmigrantes se han de comprometer. (Joppke, 2004: 253).

Dicho esto, Joppke (2007 y 2008), así como otros estudiosos como Carrera y Weisbrock (2009), han hecho hincapié en que existen aspectos excluyentes y potencialmente discriminatorios que se manifiestan en la integración cívica. En este sentido, la integración cívica puede describirse en términos de la promoción e incluso de la aplicación de la postura del “Estado liberal como Estado sólo para la gente liberal” (Joppke, 2007: 15). En la práctica, esta afirmación significa que los inmigrantes deben mostrar su compromiso con los valores liberales mediante el cumplimiento de los requisitos del programa de integración cívica. Asimismo, el incumplimiento de dichos requisitos puede poner el estatus del inmigrante como residente en peligro (Carrera, 2006: 1). En el caso de los países como Holanda, que además tienen políticas de integración cívica en el extranjero, los solicitantes deben mostrar igualmente su compromiso con los valores liberales al aprobar un examen en relación con los requisitos en materia de lengua y conocimiento del país receptor como condiciones previas a la entrada. A los solicitantes que no están dispuestos a tomar el examen o no son capaces de aprobarlo, salvo algunas excepciones particulares, se les niega el acceso al Estado liberal.

3.3. La dimensión externa de la integración cívica en relación con la dimensión interna

Aunque los programas de integración cívica en el extranjero, como el de los Países Bajos, pueden ser vistos como un componente de una política de integración cívica más amplia, es importante hacer una distinción empírica entre la integración cívica tal y como se aplica a los solicitantes de permisos de residencia (la dimensión externa) y la integración cívica tal y como se aplica a los inmigrantes que ya residen en el país receptor (la dimensión interna). Mientras que los Estados europeos que han implementado programas de integración cívica en el extranjero afirman que los requisitos en materia de

lengua y conocimientos culturales tienen el propósito de facilitar el proceso de integración al iniciarlo en el país de origen del inmigrante potencial, muchos eruditos (Entzinger (2004), Joppke (2007), Carrera (2006), Weisbrock y Carrera (2009)) han observado que la integración cívica es también claramente una herramienta cuyo objetivo es restringir la entrada de ciertos nacionales de terceros países.

Entonces, ¿cómo debemos abordar analíticamente la integración cívica en el extranjero, como una política de integración o como una política de control de admisión? Cuando la Ley de Integración Cívica en el Extranjero se estaba redactando en el parlamento holandés, algunos eruditos (Carrera (2006) y de Heer (2004)) afirmaron que las políticas de integración cívica en el extranjero representaban un vínculo jurídico-político entre los ámbitos de las políticas de integración de los inmigrantes y las políticas de control de admisión. Desafortunadamente, como Sara Wallace Goodman ha señalado, desde entonces la teoría académica sobre esta intersección de políticas se ha mantenido poco desarrollada (Goodman, 2009: 30).

A pesar de la falta de material teórico del que disponemos, parece factible hacer algunas afirmaciones en relación con este asunto. Está generalmente aceptado en la literatura de las migraciones que la restricción de los flujos migratorios es a menudo percibida por los Estados como una forma de mejorar la integración de los inmigrantes que ya residen en el país receptor. La lógica al respecto gira en torno a la noción de que al limitar la entrada de población foránea, es más fácil gestionar la integración de los recién llegados (véase, por ejemplo, Castles, 2004: 853). Sin embargo, como Goodman (2009: 30) ha observado, la novedad del enfoque de la integración cívica es que utiliza explícitamente la política de integración como herramienta para la gestión de la migración. Joppke (2007: 8) lo ha expresado de manera más franca al afirmar que “la política de integración en el extranjero ... [es] ... la herramienta perfecta para la prevención de la inmigración no deseada”.

Para entender por qué los inmigrantes potenciales destinatarios de las políticas de integración cívica en el extranjero no son deseados, debemos mirar primero a sus características. Como se ha señalado en la introducción de este trabajo, en el caso holandés la política de integración cívica se aplica a determinados nacionales de terceros países procedentes de países “no-occidentales” que desean emigrar bajo el propósito de reagrupación/formación de familia. Además, se ha de destacar que la mayoría de las personas que inmigran por este cauce y que son destinatarias de la política de integración cívica en el extranjero son musulmanes de origen turco o marroquí. Este particular enfoque nacional y cultural de la política puede explicarse en parte por la tesis tratada en el apartado anterior, es decir, por la idea de que la integración cívica sea un intento de delimitar el Estado liberal como un Estado sólo para la gente liberal. Según esta forma de análisis, la integración cívica en el extranjero puede describirse como mecanismo para mantener alejados a los inmigrantes cuyos valores no coinciden con los valores “occidentales”.

Sin embargo, Entzinger (2004) y Joppke (2007 y 2008) insinúan otro motivo, el instrumentalismo económico. Durante más de tres décadas, Europa no había tenido importantes programas de migración laboral, por lo que hoy en día la gran mayoría de los recién llegados son inmigrantes en base a los derechos—inmigrantes por cauce de la reagrupación/formación de familias y del asilo. Muchos de estos inmigrantes están muy poco cualificados, tienen un nivel educativo reducido y una carencia de competencia en la lengua de la sociedad de acogida (Joppke, 2007: 8). Al mismo tiempo, en el contexto de la exigencia de mantener la competitividad en un mundo globalizado y frente a las tasas de fecundidad a niveles históricamente bajos entre la población endógena, muchos Estados europeos están ansiosos por atraer a inmigrantes altamente cualificados a través de la imposición de requisitos de entrada y residencia laxos (Shachar, 2006 en Joppke, 2007: 8). La otra cara de esto es la restricción de la entrada

de inmigrantes poco cualificados. Por lo tanto, las políticas de integración cívica en el extranjero pueden ser entendidas como un reflejo de este último esfuerzo. Como Entzinger lo ha descrito, las políticas de integración cívica en el extranjero realmente son “una forma indirecta de prevenir la inmigración de familiares entre las personas poco cualificadas” (2004: 23).

3.4. Criterios normativos para evaluar los efectos de la Ley de Integración Cívica en el Extranjero

Desde la puesta en marcha de la WIB, la ley se ha sometido a un debate acerca de su legalidad. Este debate ha girado en torno a la cuestión de si la WIB contraviene los acuerdos internacionales, sobre todo el artículo 8 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos que garantiza el derecho a la vida familiar, y el artículo 14 del mismo Convenio que prohíbe la discriminación. Supuestamente, debido a la preocupación del Parlamento Neerlandés al respecto, establecieron el nivel de los conocimientos lingüísticos probados en el Examen Básico al nivel A1⁻ (nivel bastante básico) para que en principio no ocurriese la discriminación por sexo, nivel de formación, edad u origen. A pesar de ello, sigue existiendo un gran desacuerdo en la literatura profesional sobre el tema (van der Laan, 2009:12,15). A la luz de estas consideraciones, en este apartado planteamos una serie de criterios normativos ante los cuales podemos evaluar los efectos posiblemente restrictivos y discriminatorios de la WIB respecto a la población destinataria.

En el artículo titulado *La integración de los inmigrantes*, Joseph H. Carens (2004) aborda la relación entre el inmigrante y la sociedad receptora desde la perspectiva normativa en el contexto de los Estados democráticos liberales. Aunque reconozca que estos Estados pueden interpretar e institucionalizar las normas de la democracia, la justicia, la libertad y los derechos humanos, Carens insiste en que “los principios democráticos...entrañan un firme compromiso de tratar a las personas sujetas a la autoridad del Estado ecuaníme e igualitariamente...[y que]...el trato diferencial demanda una justificación” (2004: 398). En base a esta afirmación, Carens elabora una gama

de distinciones para calificar o delimitar moralmente tanto “la multitud de actitudes formales e informales que adopta la sociedad receptora frente a los inmigrantes” como las políticas y prácticas realizadas por el Estado frente a los mismos (2004: 395).

En concreto, Carens distingue entre “requisitos, expectativas y aspiraciones”. Un requisito es “algo formal y explícito” como, por ejemplo, las condiciones que los inmigrantes deben cumplir antes de que puedan adquirir determinados derechos legales. Una expectativa tiene que ver con cómo la sociedad de acogida espera que el inmigrante se comporte o se adapte. Como señala Carens, es más bien “una norma que cobra vigencia a través de sanciones sociales informales”, pero no lleva sanciones formales. Por último, una aspiración se refiere a las esperanzas que las autoridades públicas o los ciudadanos tienen en relación a cómo los inmigrantes deberían integrarse en la sociedad receptora. Sin embargo, en contraste a las otras dos distinciones, el incumplimiento de esta tercera no corre el riesgo de sanciones formales o informales (Carens, 2004: 395).

Este marco moral y descriptivo concebido por Carens es útil, en primer lugar, a la hora de plantear la evolución de la percepción pública y de las políticas estatales en materia de integración en los Países Bajos. En segundo lugar, nos ayuda a hacer distinciones entre la permisibilidad moral de actitudes informales hacia los inmigrantes y los requisitos legales formales impuestos mediante las leyes en materia de integración cívica (en particular, la Ley de Integración Cívica en el Extranjero).

Para los fines de nuestro análisis un problema de categorización que se presenta, sin embargo, con el marco empleado por Carens es que él sólo plantea estos criterios en relación con la integración de los inmigrantes ya instalados en el país receptor y no con respecto a las normas que deberían condicionar el proceso de admisiones. Aunque nominalmente la WIB sea una política de integración, afirmamos y demostramos más adelante en el trabajo presente que está pensado y funciona como mecanismo

de control de inmigración. A pesar de la dificultad conceptual planteada por la naturaleza binaria (o tal vez confusa) de la WIB, la reflexión de Carens, aún parece pertinente. Como sostienen Carrera y Wiesbrock (2009: 4), en los países europeos que han puesto en marcha políticas de integración cívica en el extranjero, “la integración se somete a un proceso de externalización por el cual el requisito del Estado de que el individuo se integre se desplaza más allá de las fronteras territoriales hacia el país de origen” ... [y]... “por tanto, la persona [sujeta al requisito] se convierte en inmigrante de modo formal en concordancia con la ley nacional de inmigración del país de destino”. Además, incluso si uno no está completamente convencido por esta interpretación legal y con independencia de esta ambigüedad jurisdiccional, el argumento de Carens nos proporciona un conjunto de criterios con el cual podemos distinguir entre posturas formales e informales y calificar las mismas como moralmente permisibles o no en base a las normas con las que los Estados democráticos liberales en principio están comprometidos.

En la *Conclusión* del trabajo presente volvemos a considerar estos criterios de Carens en relación con los hallazgos de nuestra investigación.

4. ANTECEDENTES Y CONTEXTO HISTÓRICO

4.1. Introducción

Como ya se ha señalado, la Ley de Integración Cívica en el Extranjero representa un nexo entre las políticas de control de la inmigración y las de integración en los Países Bajos. Dicho nexo se ha de entender en el contexto histórico adecuado. Un aspecto importante de este contexto tiene que ver con el rechazo del enfoque multiculturalista en la integración y la adopción concomitante de una política que comparte rasgos con el modelo asimilacionista (Brubaker, 2004 en Carrera, 2006: 9). Otro aspecto clave señalado por Bruquetas-Callejo *et al* (2007) es la manera radical en la que cambió el ambiente de elaborar políticas en torno a las cuestiones de la integración y la inmigración. Hasta la segunda mitad

de los años 90 existió un acuerdo entre las elites de los principales partidos políticos para resolver estas cuestiones mediante el consenso tecnocrático (Rath, 2001 en Bruquetas-Callejo *et al*, 2007: 3). Sin embargo, a finales de los años 90 y sobre todo en los primeros años del nuevo siglo la integración y la inmigración se convirtieron en temas cada vez más politizados y debatidos (Bruquetas-Callejo *et al*, 2007: 3).

Como veremos más adelante esta politización ocurrió en gran parte debido a la reacción pública y dentro de la clase dirigente a una serie de sucesos tanto a nivel internacional como a nivel nacional que colocaron la integración y la inmigración en el punto de mira. Anteriormente, las políticas de inmigración y de integración se interconectaban de alguna manera, sobre todo en el sentido de que una política estricta de admisión se veía como condición necesaria para llevar a cabo una política de integración exitosa (de Heer, 2004: 181). Sin embargo, cabe señalar que las políticas de inmigración y de integración habían evolucionado en muchos momentos por separado, con su administración controlada por ministerios distintos (de Heer, 2004: 177-178). El nuevo ambiente político que se ha generado durante la última década y media ha llevado en algunos sentidos importantes a la convergencia de las políticas de integración y de las de admisión de inmigrantes (Bruquetas-Callejo *et al*, 2007: 3-4; de Heer, 2004: 177-178).

Para contextualizar este nuevo ambiente político que dio origen a la integración cívica, en los siguientes apartados examinamos la evolución histórica de las políticas de integración e inmigración en los Países Bajos, empezando por la época de la posguerra.

4.2. Políticas de la época de la posguerra

Tal y como en la mayoría de los países europeos que recibieron flujos migratorios en esta época, en el período posterior a la segunda guerra mundial la idea dominante fue que los Países Bajos no eran, y no debían ser, un país de inmigración.

Con este propósito, los inmigrantes de las excolonias holandesas en Indonesia y Surinam, así como los inmigrantes laborales de Europa del Sur, Marruecos y Turquía, se veían como repatriados, migrantes temporales o *guest workers*. Esta perspectiva se articulaba en términos formales en la Ley de Extranjería de 1965 que estableció una política de admisión restrictiva y condicional (de Heer, 2004: 177). La suposición de que la estancia de la mayoría de los inmigrantes en Holanda era temporal también llevó a una regulación bastante estricta de la reagrupación/formación de familias. No obstante, pese a la postura oficial del gobierno, la población inmigrante que residía en los Países Bajos de modo permanente creció durante los años 60 y 70 (Bruquetas-Callejo *et al*, 2007: 4-8).

Durante este mismo período apenas se puede hablar de una política preocupada por la incorporación de los inmigrantes en la sociedad holandesa. En los años 50 existía una política que se caracterizaba por un número reducido de políticas sociales dirigidas a la asimilación de los llamados repatriados procedentes de la excolonia holandesa en Indonesia. Luego, en los años 60 y 70 estas mismas políticas jugaban un papel importante en la acogida y gestión de los *guest workers* de la región mediterránea y Surinam. Sin embargo, como la estancia de esta segunda ola se veía como temporal, tanto por las autoridades como por los propios inmigrantes, no se hizo un gran esfuerzo para fomentar su integración. De hecho, a los inmigrantes se les animaba a mantener su propia identidad cultural, en parte para que pudieran volver a integrarse al regresar a su país de origen. Un ejemplo claro de tal enfoque fue la introducción de la enseñanza en la lengua materna de los niños inmigrantes en las escuelas primarias a partir de 1974 (van Oers *et al*, 2010:15).

En 1979, la Consejería Científica para la Política Estatal (*Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid*) publicó un informe importante acerca de las llamadas minorías étnicas en los Países Bajos, en el cual aconsejó al gobierno que asumiera que la

mayoría de los migrantes se quedarían permanentemente en el país. Este reconocimiento por la Consejería de la permanencia de la estancia de muchos inmigrantes servía como punto de partida para contemplar su integración en la sociedad neerlandesa. La legislación que resultó cuatro años después, en 1983, titulada *la Política de Minorías Étnicas*, fue la segunda política de integración puesta en marcha en Europa, tras la de Suecia. Su dimensión cultural se basaba en gran medida en el sistema de los pilares³, mientras que en su vertiente socioeconómica realmente era una política del Estado de Bienestar. Como objetivos principales se planteaban la lucha contra la privación social a través de ciertas medidas de apoyo, la promoción del trato igualitario y la emancipación de los inmigrantes, mientras que a la vez pretendía conservar la identidad cultural de los colectivos inmigrantes (van Oers *et al*, 2010:15).

Otro aspecto importante de la Política de Minorías Étnicas tenía que ver con la reagrupación/formación de familias. Además de reconocer la protección de la unidad familiar en términos unánimes como derecho indiscutido, contemplaba la familia como parte del proceso de integración. Pese a este cambio de perspectiva, se ha de señalar que los Países Bajos se seguían considerando que no era un país de inmigración y, en consecuencia, el Estado continuaba restringiendo sobre todo la importación de mano de obra foránea. (Bruquetas-Callejo *et al*, 2007: 4).

La década de los ochenta ha llegado a ser vista como el apogeo de la Política de Minorías Étnicas. En materia de legislación antidiscriminatoria, se llevaron a cabo muchas iniciativas para reforzar la protección jurídica de los colectivos minoritarios. En la

3 Desde hace siglos la sociedad holandesa se ha organizado en función de un sistema conocido como “la pilarización” (*verzuijing*), según el cual las comunidades religiosas (católicas, protestantes y judías) e ideológicas (socialistas, liberales y humanistas) han tenido el derecho a establecer sus propias instituciones, subvencionadas en gran parte por el Estado (Entzinger, 2006: 124).

esfera de la cultura, la lengua y la religión, a estos mismos colectivos se les permitió una gran libertad para desarrollar sus propias instituciones, proyectos que en muchos casos fueron subvencionados por el Estado (Bruquetas-Callejo *et al*, 2007: 16). Un resultado llamativo de este acuerdo fue que se institucionalizó el Islam con bastante rapidez (Rath *et al* en Bruquetas-Callejo *et al*, 2007: 16).

Asimismo, se realizó un gran abanico de legislación en los campos del mercado laboral, de la educación y de la vivienda. No obstante, fue en relación con dos de estas esferas que la Política de Minorías Étnicas empezó a ser sometida a una crítica creciente a finales de los años ochenta y a principios de los años noventa. En 1989, la Consejería Científica para la Política Estatal publicó un informe en el que se señalaba que había habido poco progreso en los campos de la educación y de la inserción en el mercado laboral y que se centraba demasiado en la promoción del multiculturalismo. La conclusión correspondiente de la Consejería fue que la Política de Minorías Étnicas debería enfocarse más en la participación individual del inmigrante en el mercado laboral y en la educación y que habría que impulsar tal iniciativa con un mayor grado de obligación (Bruquetas-Callejo *et al*, 2007: 17).

En este informe, la Consejería también enfatizó la importancia de la política de admisión, posicionándose en contra de la migración laboral a escala masiva, pero afirmando que la reagrupación y formación familiar no se debía restringir (de Heer, 2004: 180).

4.3. El giro político a partir de los años noventa

Como señalan Bruquetas-Callejo *et al* (2007: 17), la política de incorporación de inmigrantes no cambió en seguida en reacción a las críticas de la Consejería Científica para la Política Estatal, pero “las semillas...fueron sembradas para crecer mas tarde”. La primera modificación se realizó en 1994, cuando el gobierno holandés publicó un memorándum político sobre la integración de los colectivos inmigrantes. Aunque el memorándum aún sostenía

que la integración social era un proceso de adaptación mutua en el que tanto el recién llegado como la sociedad de acogida tenían que hacer esfuerzos, se subrayó el argumento de que la ciudadanía conlleva no sólo derechos, sino también obligaciones, y que cada ciudadano tiene que encargarse de sí mismo en el proceso. Además el término “política de minorías” fue sustituido por “política de integración” (de Heer, 2004: 181).

Bruquetas-Callejo *et al* (2007: 17) mantienen que esta nueva política de integración se diferenciaba de la Política de Minorías Étnicas en tres sentidos importantes:

1. El foco pasó de centrarse en los colectivos en circunstancias desfavorecidas a centrarse en los individuos en dichas circunstancias;
2. Se enfatizó la incorporación socio-económica a través de medidas en materia de educación y de participación en el mercado laboral;
3. Se abandonaron las políticas multiculturales, así como el fuerte compromiso con las asociaciones de inmigrantes.

Una parte de este nuevo enfoque fue la aprobación en 1998 de la *Wet Inburgering Nieuwkomers* (WIN) o Ley de Integración Cívica de Recién Llegados. La WIN obligaba a la mayoría de los inmigrantes procedentes de países ajenos a la Unión Europea a participar en un curso de integración de 12 meses que consistía en 600 horas de instrucción en lengua neerlandesa, en formación cívica (es decir, en materia de cultura, historia y sociedad holandesa) y en preparación para el mercado laboral. Joppke (2007: 6-7) mantiene que cuando se puso en marcha la WIN, el lado coactivo todavía estaba subordinado al aspecto centrado en proporcionar un servicio a los colectivos inmigrantes. Él señala que el incumplimiento del programa rara vez era sancionado y que, además, era un programa subvencionado por el Es-

tado que realmente pretendía que más inmigrantes aprendieran neerlandés y se incorporaran al mercado laboral.

Estas reformas políticas de la segunda mitad de los años noventa se dieron ante un panorama socio-económico entre los colectivos inmigrantes de terceros países bastante alarmante. Por ejemplo, en 1999, sólo la tercera parte (el 33,7%) de los nacionales de países no comunitarios tenían trabajo en los Países Bajos, mientras que la gran mayoría del resto de este colectivo no estaban incorporados en el mercado laboral (incluyendo muchas mujeres musulmanes) o dependían de subsidios estatales. En 1998, el 47% de todas las personas que vivían de prestaciones sociales en los Países Bajos eran inmigrantes. Entre los extranjeros no occidentales, el 20% dependían de prestaciones sociales, tasa diez veces más alta que la de los holandeses que vivían de beneficios sociales en ese mismo año. Las tasas relacionadas con el abandono escolar y con el encarcelamiento entre la población inmigrante también estaban muy por encima de las tasas halladas entre la población autóctona (Joppke, 2008: 11).

Los acontecimientos de los años siguientes llevarían a un giro político que resultaría en una serie de reformas en materia de integración y admisión de inmigrantes de carácter duro, incluyendo cambios en la WIN. El primero de estos acontecimientos fue la publicación en 2000 de un artículo influyente titulado “El drama multicultural” de Paul Scheffer, publicista y miembro prominente del Partido Obrero de Holanda (Pvda). En este artículo se afirmaba que el multiculturalismo holandés como política había fracasado y que una nueva clase marginal estaba emergiendo, que no se sentía arraigada en la sociedad holandesa y que no estaba dispuesta a integrarse. Se señalaba sobre todo lo problemático del Islam y de los inmigrantes musulmanes. La solución, según Scheffer, era implementar una política más asimilacionista que resucitara los valores y las normas holandesas. La publicación del artículo de Scheffer fue seguida por los atentados del 11 de septiembre 2001 y el asesinato del político populista Pim Fortu-

yn justo antes de las elecciones nacionales en mayo del 2002, sucesos que reforzaron la imagen negativa de los musulmanes (van Oers *et al.*, 2010:15).

Antes de su muerte, Fortuyn había hecho una campaña basada en un programa en contra del Islam y a favor de una política de “inmigración cero”. A pesar de (o quizás gracias a) su asesinato, cuando las elecciones tuvieron lugar, el partido político que Fortuyn había establecido, *Lijst Pim Fortuyn*, quedó en segundo puesto. Penninx ha sostenido que “ese éxito cambió de forma radical el discurso político sobre la inmigración e integración. En realidad, la mayoría de los partidos adaptaron sus discursos a esas cuestiones tras la victoria de Fortuyn” (Penninx, 2007: 93).

Durante los dos años siguientes otros actos de violencia perpetrados por jóvenes con raíces norteafricanas y turcas, el más conocido de ellos el asesinato del cineasta Theo van Gogh, contribuyeron a la percepción creciente de que el multiculturalismo había fracasado. Para examinar las causas de este aparente fracaso, el Parlamento Neerlandés creó un Comité de Investigación sobre la Política de Integración. La conclusión extraída por el Comité al final de su investigación era que la integración había tenido éxito en términos relativos (Comisión Blok, 2004, citada en Penninx, 2007: 93). Sin embargo, esta opinión fue ampliamente tachada de ingenua. Penninx ha observado que quizás esta reacción a las conclusiones del Comité en realidad indicara “la aparición de una nueva corrección política que convertía en tabú las declaraciones positivas sobre la política de integración y el multiculturalismo” (Penninx, 2007: 93).

Lo que resultó a raíz de este nuevo ambiente político fue la implementación de reformas importantes en materia de inmigración e integración. Llevadas a cabo por los gabinetes ministeriales Balkenende⁴, estas reformas condujeron, en primer

4 El gabinete ministerial Balkenende I fue una breve coalición de democristianos, liberales y la extrema

lugar, a nuevas medidas pensadas para restringir la reagrupación y formación familiar, así como la inmigración por motivo de asilo. En relación con la inmigración familiar, el nuevo gobierno subió los costes asociados con el visado, elevó la edad mínima para solicitarlo y aumentó el nivel de las rentas mínimas del esposo o de la esposa del solicitante (van der Laan, 2009: 12). El nuevo gobierno también lanzó una nueva política de integración denominada la Integración *Nieuw Stijl* o “Nuevo Estilo”. Ésta se basaba en los conceptos de “ciudadanía” y de “responsabilidad individual” de la misma manera que la política de integración de los años 90, pero con una noción de la integración más reducida, centrándose en mayor grado en la adaptación cultural de los inmigrantes (Penninx, 2007: 94).

La política Nuevo Estilo ha llevado a cambios substanciales en los programas de integración cívica. La WIN fue sustituida en enero del 2007 por la *Wet Inburgering* (WI) o la Ley de Integración Cívica. El hecho de que el término “*nieuwkomers*” fuera quitado del título de la nueva ley parece referirse al ámbito ampliado de la WI. La nueva Ley de Integración Cívica no sólo va dirigida a los recién llegados, sino también a los inmigrantes de terceros países ya asentados en los Países Bajos antes de que la WI entrara en vigor. Además, según las condiciones de la nueva ley, a los que aún no hayan aprobado el examen final dentro de un período de tres años y medio (cinco años para los solicitantes de asilo) se les multa y pierden el derecho a la residencia permanente. En contraste con la WIN, los que se ven sujetos a la WI deben costear los cursos de preparación y el examen por su propia cuenta, si bien en algunos casos los gobiernos municipales se encargan de los costes (Jacobs y Rea, 2007: 267).

Asimismo, y de gran interés para el presente trabajo, a través de la política Nuevo Estilo los ámbitos políticos de integración y migración se han uni-

derecha del LPF; en 2003 le siguió Balkenende II, una coalición en que el LPF fue sustituido por los liberales progresistas (D66).

do de manera específica. En un sentido literal se han integrado administrativamente. En 2003 la coordinación de las políticas de integración se trasladó del Ministerio de Interior al Ministerio de Justicia bajo un nuevo ministro para Asuntos de Extranjería e Integración (Penninx, 2007: 94). Bajo el auspicio del Ministerio de Justicia, en la práctica esta fusión ha llevado a la elaboración de políticas que supuestamente sirven con el doble fin de facilitar la integración y controlar (o desanimar) la inmigración no deseada. Esta dinámica se pone de manifiesto en el contexto de la WI. Hemos mencionado más arriba que a los inmigrantes que no aprueben el examen final del programa de integración cívica se les descalifica del asentamiento permanente. Este ejemplo muestra la doble funcionalidad incorporada en la política. Por un lado, la sanción potencial de no poder obtener el permiso de residencia permanente (elemento que convencionalmente ha pertenecido al ámbito del control de la inmigración) debe incentivar al inmigrante a que se integre. Por otro lado, si el inmigrante no se encarga adecuadamente de su integración, es decir, si no llega a aprobar el examen, se le expulsa del proceso como persona “no integrable”.

En el capítulo siguiente examinamos la ley que mejor ejemplifica esta unificación de las políticas de integración e inmigración encontrada dentro del marco de las políticas Nuevo Estilo: la Ley de Integración Cívica en el Extranjero.

5. LA LEY DE INTEGRACIÓN CÍVICA EN EL EXTRANJERO

5.1. Aspectos generales de la WIB

La Ley de Integración Cívica en el Extranjero, que entró en vigor el 15 de marzo de 2006, requiere que todas las personas de entre 18 y 65 años de edad que quieran migrar a los Países Bajos ya sea por motivo de formación o de reagrupación familiar y que estén sujetos a pedir el permiso provisional de resi-

dencia (MVV)⁵ hagan el Examen Básico de Integración Cívica en el Extranjero. Éste se realiza a través de un teléfono conectado a un ordenador en la Embajada o Consulado de los Países Bajos en su país de origen o de residencia. Un segundo grupo obligado a hacer el Examen Básico son los líderes religiosos que quieren trabajar en los Países Bajos como imanes o predicadores. Los grupos objetivo de la WIB deben asumir los costes asociados al examen por su propia cuenta. Para aprobar el examen, el solicitante debe demostrar que posee un nivel básico de neerlandés (A1 según el marco común europeo de referencia para las lenguas)⁶ y algunos conocimientos básicos de la sociedad y la cultura holandesa. Ya que la aprobación del examen es condición previa a la concesión del MVV, al solicitante no se le permite emigrar a Holanda hasta que apruebe el examen (Klaver y Odé, 2010: 80-81).

Desde el punto de vista jurídico-político, la WIB existe de forma simultánea tanto dentro del régimen migratorio como dentro del marco de las políticas de integración. Es del régimen migratorio, ya que realmente es una enmienda a la Ley de Extranjería de 2000 (*Vreemdelingenwet 2000*) que añade el requisito adicional de aprobar el Examen Básico para conseguir el permiso de residencia provisional. Por otro lado, se puede ver como una extensión a la Ley de Integración Cívica, en primer lugar, porque los colectivos de inmigrantes que son objeto de la WIB son los mismos que se ven obligados a seguir el programa de integración impuesto por la WI. De hecho, se supone que el Examen Básico de Integración Cívica es el primer paso en el proceso de la integración del inmigrante, proceso que el recién llegado debe continuar según las condiciones de la WI una vez que esté en los Países Bajos.

5 El permiso provisional de residencia es la traducción al castellano del término holandés, *Machtiging Tot Voorlopig Verblijf*. De aquí en adelante utilizamos la traducción al castellano o la abreviatura del término original, es decir, MVV.

6 En 2011 se subió el nivel requerido del A1 al A1+.

Según el memorándum explicativo publicado en relación con la WIB, la imposición del Examen Básico como requisito de admisión bajo el plan de permisos provisionales de residencia fue justificada porque la inmigración a gran escala durante los últimos diez años había desbaratado la integración y los procesos normales de adaptación de los migrantes en la sociedad holandesa a nivel grupal, y como resultado, el proceso de integración tenía que empezar de nuevo con cada generación. Además, los autores del memorándum mencionan que los resultados del programa de integración ofrecido a los migrantes en conformidad con la Ley de Integración Cívica se han quedado atrás de los objetivos establecidos por la política de integración. En concreto, observan que entre el 15% y el 20% de los recién llegados que empiezan el programa de integración lo abandonan, y que sólo un número reducido de participantes llega a las etapas más avanzadas del programa (en 2003). Según ellos, por eso se necesita que las clasificaciones de inmigrantes objeto del programa de integración empiecen el proceso de integración en su país de origen (Explanatory Memorandum, 2003-2004: 2).

De este modo, los autores del memorándum explicativo subrayan que la meta principal de la ley es hacer la integración de los nuevos inmigrantes más eficiente y efectiva. Además, afirman que la WIB pretende motivar y emancipar a los nuevos inmigrantes y pide que los inmigrantes potenciales y sus parejas asuman un alto nivel de responsabilidad en aprender la lengua neerlandesa y en conocer los valores y normas holandesas. Enfatizan que se espera que la obligación de hacer el examen haga que inmigrantes potenciales piensen detenidamente en si merece la pena pedir la admisión a los Países Bajos. (Explanatory Memorandum, 2003-2004: 4).

Las intenciones de la WIB destacadas en el párrafo anterior se centran explícitamente en la cuestión de la integración de los inmigrantes. Sin embargo, en otra parte del memorándum los autores hablan de la relación inextricable entre la integración y la inmigración. Los autores insisten en que a nivel de integración, no se pueden lograr resultados

duraderos si la inmigración no está bien regulada, y la inmigración no está bien regulada si no se toman en cuenta las condiciones establecidas en torno a la integración de los recién llegados. Por tanto, afirman que el gobierno holandés ha elegido ligar los requisitos de la integración con la inmigración (Explanatory Memorandum, 2003-2004: 2).

Vemos a continuación en el memorándum que esta decisión de insistir en que el éxito de la integración dependa de la buena regulación de la inmigración justifica que se endurezcan los requisitos de entrada con respecto a ciertos colectivos de inmigrantes porque supuestamente son menos propensos a integrarse (Explanatory Memorandum, 2003-2004: 4). Semejante lógica se halla en el programa de integración cívica creado dentro del marco de la WI, ya que los colectivos que se ven obligados a seguir los cursos de integración son los mismos. Sin embargo, con la Ley de Integración Cívica en el Extranjero este razonamiento se extiende al régimen de control de fronteras.

5.2. Los destinatarios de la Ley de Integración Cívica en el Extranjero

En el folleto oficial publicado por el gobierno neerlandés sobre el Examen Básico de Integración Cívica en el Extranjero se afirma que “toda persona que desee vivir en los Países Bajos durante un período prolongado debe realizar alguna preparación antes de su llegada. Se espera que todos los ‘recién llegados’ tengan un conocimiento básico de la lengua neerlandesa y de la sociedad holandesa” (Government of the Netherlands, 2011: 5). Sin embargo, en la misma página del folleto comienzan a delimitarse las categorías de solicitantes del permiso de residencia holandés a las que *se les obliga* a poseer estos conocimientos según los términos de la Ley de Integración Cívica en el Extranjero. Queda claro que la ley no se aplica de la misma manera a todos los inmigrantes potenciales.

En la afirmación del folleto citada en el párrafo anterior, el término “período prolongado” es muy importante con respecto a las normas que regulan el

régimen de los permisos provisionales de residencia (MVV). Según esta normativa, sólo son las categorías de inmigración relacionadas con la reagrupación y formación familiar las que se consideran de larga duración. Todas las demás, sea por motivo de empleo (salvo los líderes religiosos), formación, etcétera, son tratadas como inmigración temporal (Immigration and Naturalisation Service, 2013).

Además, el memorándum explicativo señala la importancia de hacer objeto de la WIB sólo la inmigración familiar que se traslade por cauce del MVV. Lo cual “previene de que un extranjero que no requiera el permiso provisional de residencia—por ejemplo, un estadounidense que quiera reagrupar a su familia—no se vea obligado a dominar los conocimientos básicos requeridos fuera de los Países Bajos” (Explanatory Memorandum, 2003-2004: 7). De ahí que todos los ciudadanos de terceros países—es decir, fuera del Espacio Económico Europeo—que sean de países altamente desarrollados están exentos de los requisitos de la WIB (Immigration and Naturalisation Service, 2013).⁷

Los colectivos a los que la WIB realmente va dirigida son, en las palabras del memorándum, “[el] número importante de inmigrantes que se establecen en los Países Bajos por los motivos de formación o reunificación familiar [que] posean características socioeconómicas y culturales que son desfavorables para su buena integración en la sociedad holandesa” (Explanatory Memorandum, 2003-2004: 4). Se señala en particular lo problemático de los inmigrantes familiares marroquíes y turcos. Según el memorándum, estos dos grupos, que forman casi la mitad de esta clase de inmigración, representan un reto a la hora de plantear su integración en la sociedad holandesa debido a una serie de características socioeconómicas y socioculturales que supuestamente impiden su capacidad de integrarse. Entre ellas se citan su bajo nivel de formación, la alta tasa

7 Se incluyen los ciudadanos de Australia, Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos, Japón y Nueva Zelanda, Suiza.

de paro asociada con estos colectivos, su carencia de conocimientos de la lengua neerlandesa y su falta de contacto con la población autóctona. El memorándum señala sobre todo la mala posición social de las mujeres marroquíes y turcas, refiriéndose a su bajo nivel de formación y su bajo nivel de participación en el mercado laboral en comparación con las mujeres neerlandesas. Por tanto, se afirma que, con el propósito de romper esta tendencia, los inmigrantes familiares deberían empezar el proceso de integración en su país de origen (Explanatory Memorandum, 2003-2004: 4-5).

5.3. Obstáculos adicionales asociados al Examen Básico

Además de ver el propio Examen Básico de Integración Cívica en el Extranjero como mecanismo de control de la inmigración, merece la pena destacar algunos costes y obstáculos secundarios asociados con el examen, ya que también se puede argumentar que potencialmente levantan barreras o filtros adicionales a la inmigración.

Una evaluación realizada por el gobierno neerlandés acerca de los efectos de la WIB en 2009 ha mostrado que el coste medio incurrido por los candidatos en preparar y hacer el examen llega a ser de 721 euros (van der Laan, E., 2009: 9). El coste del examen en sí son 350 euros. Si el solicitante del MVV no aprueba el examen, tiene que volver a pagar la misma cantidad cada vez que se presente de nuevo. Del mismo modo que el inmigrante recién llegado a Holanda se ve obligado a preparar el Examen de Integración Cívica por su cuenta, al candidato se le requiere estudiar para el Examen Básico de Integración Cívica en el Extranjero sin ningún programa de preparación estructurado. Para facilitar el proceso, las embajadas y consulados neerlandeses han creado un paquete de materiales de estudio personal disponible en 18 lenguas que los solicitantes pueden comprar por 110 euros en las librerías holandesas a través de Internet (Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2011).

Además de los costes del examen y el esfuerzo exigido al candidato para preparar dicho examen, la distancia que les separa de la embajada y la necesidad de acudir ahí en condiciones inseguras podrían funcionar como otros factores prohibitorios (van der Laan, 2009: 15). Por último, cabe señalar que los solicitantes también tienen que estudiar para la preparación del examen un video acerca de la sociedad holandesa. El video contiene algún metraje sobre el matrimonio homosexual y sobre mujeres que toman el sol haciendo *topless* en la playa (Jacobs y Rea, 2007: 267). Joppke ha comentado que estas imágenes podrían resultar provocadoras para algunos colectivos, por eso se han censurado para los espectadores musulmanes (2007: 15).

Dado el claro propósito de la WIB para dificultar la entrada en los Países Bajos de los colectivos indicados más arriba, en el capítulo siguiente examinamos la medida en la que estas intenciones políticas se han materializado en la práctica.

6. ESTUDIO CUANTITATIVO

6.1. Introducción

Mediante un análisis de los datos recopilados del *Immigratie- en Naturalisatiedienst Informatiesysteem* (INDIS) o del Sistema de Información del Servicio de Inmigración y Naturalización y del *Inburgeringsexamen Biometrie Systeem* (IEBS) o del Sistema Biométrico del Examen de Integración Cívica de los Países Bajos⁸ podemos evaluar la medida

8 Todos los datos de estas dos fuentes expuestos más abajo se publican en los dos informes siguientes:

1) IND INFORMATIE- EN ANALYSECENTRUM (INDIAC) (2008): “Monitor Inburgeringsexamen Buitenland, Den Haag, Immigratie- en Naturalisatiedienst.

2) IND INFORMATIE- EN ANALYSECENTRUM (INDIAC) (2009): “Monitor Inburgeringsexamen Buitenland, Den Haag, Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Estas dos fuentes también se citan en la Bibliografía más

en la que la WIB ha servido para restringir, desalentar o filtrar la inmigración objetivo de la ley. Como se ha mencionado en el capítulo *Metodología*, la gran ventaja de los datos del INDIS y del IEBS es que nos permiten examinar de manera específica y directa los cambios producidos respecto a los colectivos a los que la WIB va dirigida. La desventaja del mismo conjunto de datos es que no nos deja ver las cifras relacionadas con la reagrupación/formación familiar y con los líderes religiosos por separado. Cabe decir, sin embargo, que este segundo grupo es muy reducido comparado con el compuesto por los inmigrantes familiares (INDIAC, 2009: 36). Otra dificultad hallada es que es imposible depurar de estos datos otra población muy reducida que consiste en algunas categorías de ciudadanos extranjeros que están exentos o eximidos de hacer el Examen Básico de Integración Cívica en el Extranjero, por ejemplo, por motivos médicos (INDIAC, 2009: 29). Debido a esta dificultad, el grupo objetivo examinado en el segundo apartado de este capítulo es un poco más grande que el número real de extranjeros sujetos a la ley. En este sentido las cifras presentadas en la segunda parte son más bien un indicador.⁹

abajo. Con respecto al estudio del Examen Básico de Integración Cívica los datos relacionados con los resultados del año 2007 vienen del INDIAC 2008, mientras que los datos relacionados con los resultados del año 2008 vienen del INDIAC 2009. Todos los datos hallados en el estudio de los trámites de MVV han sido recopilados del INDIAC 2009. De aquí en adelante en el texto del trabajo presente todas las figuras van a llevar como fuente la base de datos de la que provienen (INDIS o IEBS).

9 Además, cabe señalar que el presente estudio se hubiera beneficiado de la realización de referencias cruzadas de algunas de las variables examinadas más abajo. Desafortunadamente, no ha sido posible llevar a cabo este análisis, ya que los datos no han sido recopilados directamente de las bases de datos, sino de los informes citados más arriba.

6.2. Estudio del Examen Básico de Integración Cívica como mecanismo de restricción

En este primer apartado analizamos los resultados del Examen Básico de Integración Cívica de los años 2007 y 2008. Estos datos nos permiten valorar, en primer lugar, si el examen ha funcionado como mecanismo de restricción en la medida de que aprobar el Examen Básico es condición previa a la concesión del permiso provisional de residencia. En segundo lugar, podemos detectar si el examen ha funcionado de algún modo como filtro si miramos los resultados discriminando por sexo, edad, nivel de formación y nacionalidad.

La tabla de abajo (figura 1) muestra los resultados en números totales y en porcentajes de los candidatos que hicieron el examen por primera vez en los años 2007 y 2008, respectivamente. La categoría “restante” se refiere a los candidatos que esperaban la reevaluación de su examen. Vemos que aproximadamente el 9% en 2007 y el 8% en 2008 de los candidatos suspendieron el examen. A primera vista, estas cifras parecen indicar que el efecto restrictivo del Examen Básico es limitado, al menos en lo que atañe a quienes llegan a realizar el examen. El eventual efecto disuasorio no puede medirse.

Podría ser que las altas tasas de aprobación durante estos dos años tengan que ver con el nivel rela-

tivamente bajo de dificultad del examen establecido por el gobierno holandés para evitar que resultara perjudicial a determinados tipos de candidatos. Otra explicación podría ser que el perfil del solicitante del MVV cambiara con la puesta en marcha de la ley, pasando de un perfil de solicitante menos preparado a un perfil de solicitante mejor preparado. Desafortunadamente, como no disponemos de datos demográficos para los solicitantes del MVV antes de la implementación de la WIB, no podemos comprobar esta hipótesis.

En la tabla situada a continuación (figura 2) se exponen los mismos totales mostrados en la figura 1, esta vez tomando en cuenta el sexo del candidato. Se observa que la mayoría de los candidatos tanto en 2007 como en 2008 son mujeres. Puede suponerse que esta proporcionalidad refleja el fuerte carácter femenino de la migración familiar. Ni en el año 2007 ni en el año 2008 se encuentra una diferencia marcada en los resultados entre los varones y las mujeres. Ambos colectivos de sexo aprobaron y suspendieron el examen según tasas parecidas. Ante esta prueba no se percibe de forma notable que el examen discrimine a un sexo determinado.

Este resultado quizás resulte algo sorprendente dado que en muchos de los países de origen de los candidatos las mujeres tienden a tener un me-

Figura 1: Resultados del Examen Básico, 2007 y 2008

		2007	%	2008	%
Primer examen	Aprobados	6.862	89,0	6.507	89,4
	Suspensos	699	9,1	609	8,4
	Resto	147	1,9	161	2,2
	Total	7.708	100	7.277	100

Fuente: IEBS

Figura 2: Resultados del Examen Básico por Sexo, 2007 y 2008					
		2007	%	2008	%
Varones	Aprobados	2.252	87,8%	2.067	90,8%
	Suspensos	266	10,4%	165	7,3%
	Resto	47	1,8%	45	2,0%
	Subtotal	2.565	100%	2.277	100%
Mujeres	Aprobados	4.605	89,7%	4.419	88,8%
	Suspensos	431	8,4%	442	8,9%
	Resto	97	1,9%	116	2,3%
	Subtotal	5.133	100%	4.977	100%
Sexo desconocido	Aprobados	5	50,0%	21	91,3%
	Suspensos	2	20,0%	2	8,7%
	Resto	3	30,0%	0	0,0%
	Subtotal	10	100%	23	100%
Total		7.708		7.277	

Fuente: IEBS

nor nivel educativo que los varones. En base a este factor se podría predecir que los varones hubieran obtenido mejores resultados en el examen que las mujeres, algo que en la realidad no fue así. Una posible explicación podría ser la misma que hemos dado en relación a los resultados expuestos en la figura 1, esto es, que la puesta en marcha de la ley llevara a un cambio de perfil de solicitante del MVV. Si esto fuera cierto, significaría que las mujeres menos preparadas fueran retraídas por el examen y, por tanto, optarían por no solicitar el MVV en ese momento.

La figura 3 muestra el desglose de los resultados del Examen Básico por grupos de edad correspondientes a los años 2007 y 2008. Está claro que en ambos años el grupo de 26 a 35 años de edad tuvo más peso en términos del número de candida-

tos, seguido por el grupo de 18 (16 para 2007¹⁰) a 25 años de edad. Los grupos de edad mayores de 35 años tuvieron menos candidatos. Lo que se destaca es la correlación entre edad y rendimiento en el examen. Los candidatos en los grupos de edad hasta los 45 años obtuvieron mejores resultados que los candidatos por encima de esta edad tanto en 2007 como en 2008 con una diferencia apreciable. La única excepción fue el grupo de edad de 56 a 65 años de edad que aprobó el examen en el 100 por cien de los casos en 2007. No obstante, debido a la baja cantidad de candidatos representados en este grupo, dudamos en sacar conclusiones definitivas al respecto. En general, estos resultados parecen indicar un efecto restrictivo relacionado con la edad del candidato. Como posibles factores que podrían

¹⁰ Hasta el año 2008 la edad mínima del grupo objetivo fue los 16 años.

Figura 3: Resultados del Examen Básico por Grupo de Edad, 2007 y 2008					
		2007	%	2008	%
de 16 a 25 (2007), de 18 a 25 (2008)	Aprobados	2.323	89,0%	1.960	87,6%
	Suspensos	249	9,5%	223	10,0%
	Resto	38	1,5%	55	2,5%
	Subtotal	2.610	100%	2.238	100%
		2007	%	2008	%
de 26 a 35	Aprobados	3.328	90,5%	3.210	91,3%
	Suspensos	279	7,6%	224	6,4%
	Resto	71	1,9%	82	2,3%
	Subtotal	3.678	100%	3.516	100%
de 36 a 45	Aprobados	972	86,1%	1.061	88,8%
	Suspensos	132	11,7%	117	9,8%
	Resto	25	2,2%	17	1,4%
	Subtotal	1.129	100%	1.195	100%
de 46 a 55	Aprobados	195	80,9%	246	84,0%
	Suspensos	35	14,5%	40	13,7%
	Resto	11	4,6%	7	2,4%
	Subtotal	241	100%	293	100%
de 56 a 65	Aprobados	20	100,0%	26	86,7%
	Suspensos	0	0,0%	4	13,3%
	Resto	0	0,0%	0	0,0%
	Subtotal	20	100%	30	100%
Edad desconocida	Aprobados	24	80,0%	4	80,0%
	Suspensos	4	13,3%	1	20,0%
	Resto	2	6,7%	0	0,0%
	Subtotal	30	100%	5	100%
Total		7.708		7.277	

Fuente: IEBS

haber intervenido, se puede apuntar a la mayor dificultad para el aprendizaje de un idioma según el avance de la edad. Además, cabe señalar que el nivel educativo suele ser más bajo cuanto más años tenga el candidato.

En la figura 4 se exponen los resultados del Examen Básico según el nivel de formación de los candidatos.¹¹ Tanto en 2007 como en 2008 la categoría

11 Nivel bajo de formación=escuela básica, nivel medio de formación=entre escuela básica y formación profesional o universidad, nivel alto=a partir de formación profesional o universidad.

en la que se concentraban más personas era la de “nivel medio” de formación (según se describe en la nota a pie 13). Se destaca en ambos años que cuanto más alto era el nivel de formación, más elevada era la tasa de aprobados. Los candidatos con un alto nivel de formación aprobaron el examen en un 94,6% de los casos en 2007 y en un 93,8% de los casos en 2008, mientras que los candidatos “en condición de leer y escribir” aprobaron el examen en un 85,4% de los casos en 2007 y en un 82,9% de los casos el año siguiente. Aunque esta diferencia no sea enorme, este resultado implica que el examen genera un sesgo a favor de los que tienen más estudios. Como hemos señalado en la nota a pie 11, si pudiéramos

Figura 4: Resultados del Examen Básico por nivel de formación					
		2007	%	2008	%
En condición de leer y escribir	Aprobados	41	85,4%	29	82,9%
	Suspensos	6	12,5%	6	17,1%
	Resto	1	2,1%	0	0,0%
	Subtotal	48	100%	35	100%
Nivel bajo	Aprobados	1.587	84,3%	1.569	84,7%
	Suspensos	265	14,1%	239	12,9%
	Resto	30	1,6%	45	2,4%
	Subtotal	1.882	100%	1.853	100%
Nivel medio	Aprobados	3.204	88,8%	2.992	90,0%
	Suspensos	336	9,3%	268	8,1%
	Resto	70	1,9%	65	2,0%
	Subtotal	3.610	100%	3.325	100%
Nivel alto	Aprobados	1.927	94,6%	1.798	93,8%
	Suspensos	70	3,4%	71	3,7%
	Resto	41	2,0%	48	2,5%
	Subtotal	2.038	100%	1.917	100%
Nivel desconocido	Aprobados	103	79,2%	119	81,0%
	Suspensos	22	16,9%	25	17,0%
	Resto	5	3,9%	3	2,0%
	Subtotal	130	100%	147	100%
Total		7.708		7.277	

Fuente: IEBS

haber cruzado las variables analizadas en esta sección el estudio se hubiera enriquecido bastante. Podríamos haber relacionado, por ejemplo, el sexo y la edad del candidato con su nivel educativo. Con este análisis hubiese sido posible identificar con más precisión los perfiles de inmigrantes potenciales que se veían más afectados por la imposición del Examen Básico.

Al considerar los resultados del Examen Básico por nacionalidad, primero miramos las cinco nacionalidades más representadas entre los candidatos y el total de los candidatos del resto de los países sujetos a la WIB en términos porcentuales por año

(figura 5). No sólo vemos que Turquía y Marruecos ocuparon los dos primeros lugares en cada año, sino que los otros tres países más representados se quedaron iguales de un año al otro. En su totalidad los candidatos de estos cinco países compusieron casi la mitad de todos los candidatos a nivel mundial.

Figura 5: Candidatos, Examen Básico por nacionalidad, 2007 y 2008

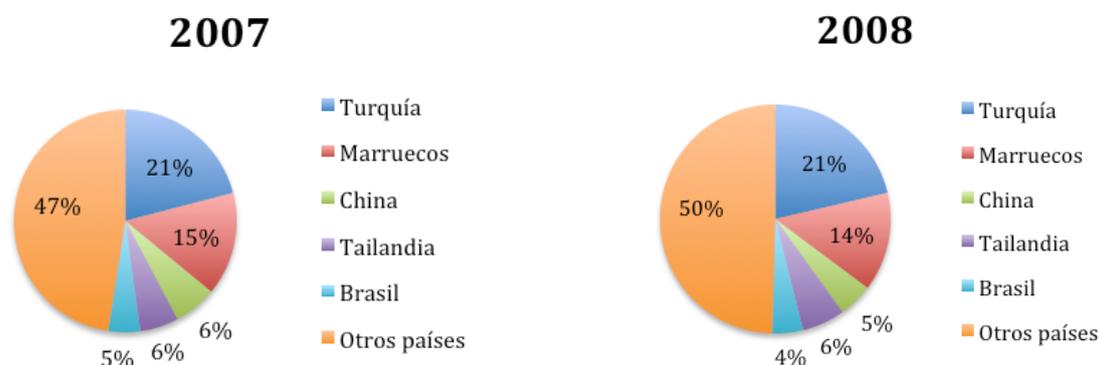


Figura 6: Resultados del Examen Básico por Nacionalidad, 2007 y 2008

		2007	%	2008	%
Turquía	Aprobados	1.415	85,2%	1.325	86,5%
	Suspensos	232	14,0%	164	10,7%
	Resto	14	0,8%	42	2,7%
Subtotal		1.661	100%	1.531	100%
Marruecos	Aprobados	1.105	92,9%	1.016	92,8%
	Suspensos	76	6,4%	75	6,8%
	Resto	8	0,7%	4	0,4%
Subtotal		1.189	100%	1.095	100%
China	Aprobados	400	82,5%	335	89,8%
	Suspensos	71	14,6%	35	9,4%
	Resto	14	2,9%	3	0,8%
Subtotal		485	100%	373	100%
Tailandia	Aprobados	365	90,1%	385	90,2%
	Suspensos	34	8,4%	39	9,1%
	Resto	6	1,5%	3	0,7%
Subtotal		405	100%	427	100%
Brasil	Aprobados	322	97,3%	314	94,6%
	Suspensos	9	2,7%	18	5,4%
	Resto	0	0,0%	0	0,0%
Subtotal		331	100%	332	100%
Otros países	Aprobados	3.255	89,5%	3.132	89,0%
	Suspensos	277	7,6%	278	7,9%
	Resto	105	2,9%	109	3,1%
Subtotal		3.637	100%	3.519	100%
Total		7.708		7.277	

Fuente: IEBS

La figura 6 muestra el desglose de los resultados obtenidos en el Examen Básico por nacionali-

dad. Pese a que los candidatos de Brasil y Marruecos aprobaran el examen con tasas por encima del pro-

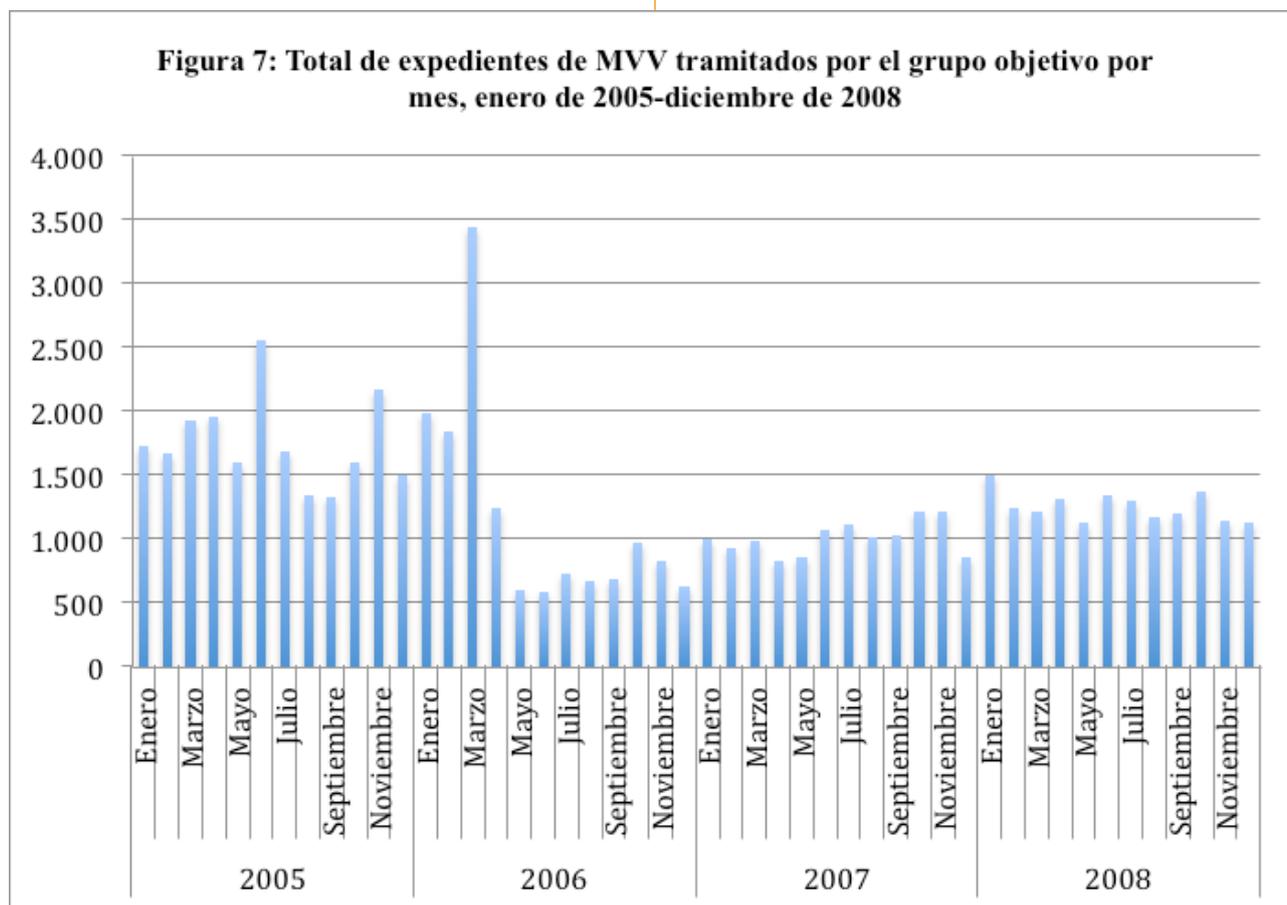
medio, y las tasas de aprobación de los candidatos de Turquía y China estuviesen por debajo del promedio, ningún país se desvía en mayor grado de las tasas de aprobación halladas en 2007 y 2008 en el resto de los países.

6.3. Estudio del impacto de la Ley de Integración Cívica en el Extranjero en las peticiones del permiso provisional de residencia

Los datos presentados en esta parte nos permiten evaluar si la WIB ha llevado a retraer los tipos de inmigración a las que va dirigida. Examinamos esta cuestión tanto desde una perspectiva general como desde la perspectiva de variables específicas. Este segundo propósito trata de discriminar por sexo, edad y nacionalidad para ver si ciertos tipos de personas resultan más afectados por la ley que otros. Desafortunadamente, al contrario de los datos accesibles respecto al Examen Básico, en este caso no disponemos de datos relacionados al nivel de formación.

Como ya se ha señalado más arriba el colectivo mayoritario objetivo de la ley son los familiares de inmigrantes entre los 18 y los 65 años de edad de los países sujetos al requisito de pedir el MVV para entrar en los Países Bajos. Además de este colectivo, el otro grupo objetivo son todos los individuos que quieren trabajar en los Países Bajos como líderes religiosos. El grupo estudiado más abajo está compuesto por estas dos poblaciones. Dada la disponibilidad de datos, el periodo de tiempo analizado es del 1 de enero de 2005 al 31 de diciembre de 2008.

En la figura 7 se muestran los totales mensuales de las solicitudes asociadas al MVV tramitadas durante el periodo indicado en el párrafo anterior. El “total de expedientes tramitados” se refiere a todas las peticiones de MVV más las denominadas *verzoe-ken om advies* o peticiones de consejo. Este último tipo de petición es el que debe presentar el familiar o el patrocinador del solicitante que ya reside en los



Fuente: INDIS

Países Bajos antes de que el solicitante pueda presentar la petición de MVV en su país de origen.

Vemos en el gráfico representado en la figura 7 que justo el mes cuando entró en vigor la WIB, es decir en marzo de 2006, hubo un pico en el número de expedientes. Se supone que este pico corresponde a un ajetreo de peticiones antes de la puesta en marcha de la ley. En abril de 2006 se observa que la cantidad de expedientes descendió notablemente y, salvo algunas fluctuaciones, se quedó a un nivel reducido hasta los últimos meses de 2007 cuando empezó a recuperarse de modo moderado, sin volver a llegar a los niveles hallados en el año 2005.

Estos resultados demuestran un claro efecto disuasorio, sobre todo durante el primer medio año después de la puesta en marcha de la ley, pero incluso de forma menos drástica durante casi el primer año y medio. Pese a ello, y sin saber cuál será el impacto a largo plazo, parece ser que el efecto disuasorio fue temporal, ya que la tasa de trámites de MVV comenzó a subir paulatinamente a partir de finales de 2007.

Sin embargo, si distinguimos entre los totales anuales de peticiones de MVV tramitadas y los totales anuales de peticiones de consejo tramitadas aparece un panorama algo distinto. En la figura 8 situada más abajo se exponen estos totales en comparación con los totales anuales de todos los expedientes de MVV tramitados (es decir, peticiones de MVV más peticiones de consejo). En primer lugar, se ve que al seguir una pauta parecida a la que se ha detectado en la figura 7, el total anual del número de peticiones de consejo tramitadas descendió significativamente durante los años 2006 y 2007 y luego se recuperó de modo moderado en 2008. Expresado en términos porcentuales, en 2007 cayó al 64,0% del total de peticiones de consejo observado en 2005, mientras que en 2008 subió al 85,8% sobre el total de 2005.

En contraste, el total anual del número de peticiones de MVV tramitadas empezó a descender de forma drástica en 2006 y siguió cayendo durante

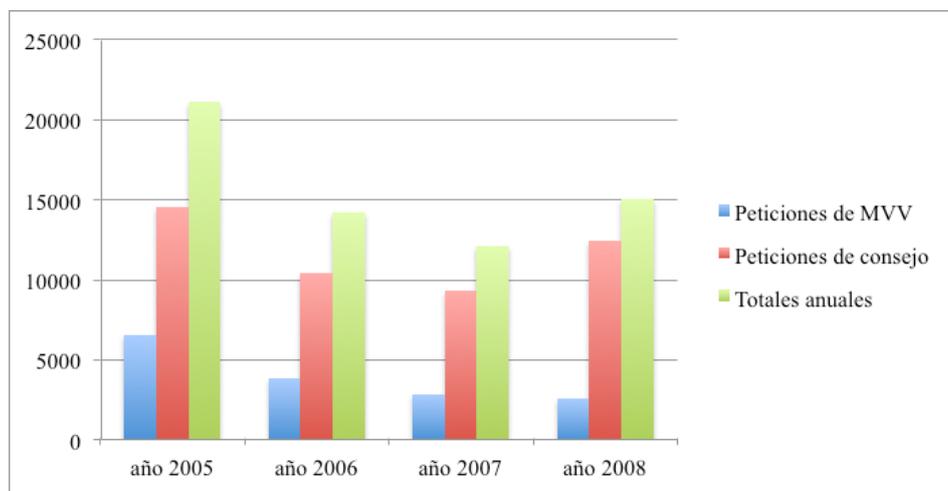
el resto del periodo observado. Si articulamos esta caída porcentualmente en relación con el total de 2005, vemos en la figura 8, que en 2006 el total de peticiones de MVV estuvo al 58,6%, en 2007 al 42,9% y en 2008 al 39,2% respectivamente. Pese a que este descenso fuese proporcionalmente menor en 2008 respecto a los años anteriores, el hecho de que el total de peticiones de MVV continuara descendiendo insinuaría un mayor efecto disuasorio que el mismo detectado en base a los resultados expuestos en la figura 7. Además, este resultado es más relevante a la hora de medir dicho efecto que el resultado relacionado con las peticiones de consejo. Este caso se da porque la petición de MVV es el documento definitivo que el solicitante debe presentar para solicitar el permiso provisional de residencia, mientras que la petición de consejo es sólo el primer paso de este proceso.

Asimismo, es importante señalar que después de la puesta en marcha de la WIB el total anual de peticiones de MVV se vio mucho más afectado (es decir que proporcionalmente disminuyó considerablemente más) que el total anual de peticiones de consejo. En relación con el total de expedientes de MVV tramitados, se observa que en 2005 las peticiones de MVV tramitadas formaron el 31,1% del total de expedientes de MVV tramitados, mientras que en 2008 sólo llegó a ser el 17,1% del total de expedientes.

Estos resultados podrían indicar que la ley provocó que los familiares (es decir, los solicitantes de la petición de MVV) se desanimaran más que los inmigrantes (es decir, los solicitantes de la petición de consejo). Este caso podría darse porque los inmigrantes, los cuales ya habían vivido el proceso de emigrar de su país de origen al nuevo, posiblemente estarían menos intimidados a afrontar nuevos requisitos de admisión que sus familiares, los cuales estarían viviendo esta situación por primera vez.

Sin embargo, también podemos formular otra hipótesis algo distinta. Aunque la evolución del número de peticiones de consejo respaldaría la noción

Figura 8: Totales anuales de expedientes de MVV tramitados, repartidos en “peticiones de MVV” y “peticiones de consejo”, 2005-2008



	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%
Peticiones de MVV	6.564	100%	3.846	58,6%	2.815	42,9%	2.575	39,2%
		31,1%		27,0%		23,3%		17,1%
Peticiones de consejo	14.509	100%	10.384	71,6%	9.290	64,0%	12.450	85,8%
		68,9%		73,0%		76,7%		82,9%
Totales anuales	21.073	100%	14.230	67,5%	12.105	57,4%	15.025	71,3%
		100%		100%		100%		100%

Sentido horizontal	Variación dentro de cada categoría por año, representada en % del total del año 2005
Sentido vertical	% respecto al total de expedientes tramitados por año

Fuente:INDIS

de que el efecto disuasorio fuera importante al principio pero luego disminuyera con el tiempo, el hecho de que el número de peticiones de MVV se viera más afectado por la ley y que no se recuperara en 2008 podría apuntar a la intervención eventual de otro factor. En concreto, esta evolución podría indicar que el Servicio de Inmigración y Naturalización Neerlandés comenzara a denegar una porción mayor de peticiones de consejo después de la implementación de la ley. Podemos hacer esta suposición porque el solicitante no puede presentar la petición de MVV hasta que la petición de consejo que su familiar debe presentar esté aprobada. Si esto fuera cierto, insinuaría que el Estado neerlandés intercedería de modo activo para mantener el número de peticiones de MVV a un nivel determinado. Sin embargo, sin

tener datos para comprobar esta hipótesis, no es posible afirmarla.

En las figuras siguientes (9, 10, 11) examinamos este mismo grupo objetivo, pero por variable (sexo, grupo de edad y nacionalidad) y por año. Al realizar este análisis, no disponemos de los totales anuales de expedientes distribuidos por peticiones de consejo y peticiones de MVV, sino de los totales anuales en su conjunto. En la figura 9 situada más abajo se ven todos los trámites de MVV de 2005 a 2008 según el sexo del solicitante del MVV.¹² Dado

¹² En la figura 8, por motivos de espacio, hemos omitido los pocos expedientes tramitados por personas cuyo sexo no era conocido.

que la mayor parte del grupo objetivo se compone de inmigrantes familiares potenciales, flujo migratorio con fuerte componente femenino, no es sorprendente que alrededor de las dos terceras partes de cada total anual sean mujeres. Lo que se observa es que a lo largo de los cuatro años estudiados la proporción de varones bajó del 33,8% en 2005 al 28,7% en 2008. Sin llegar a ser una prueba definitiva, este descenso en expedientes de MMV tramitados por varones podría indicar que la WIB estuviese afectando algo más a la migración masculina que a la femenina. Es posible que este descenso en expedientes de MVV llevados a cabo por varones tenga algo que ver con la aplicación de la ley a los predicadores religiosos, colectivo que por lo común suele ser principalmente masculino, pero debido a lo re-

ducido de esta categoría dentro del grupo objetivo, probablemente no es la única explicación.

Otro aspecto que se destaca en la figura 9 es la evolución observada de un año a otro dentro de cada género. Expresado como porcentaje de la cifra hallada en 2005, el total de expedientes tramitados por mujeres descendió al 68,9% en 2006, al 60,6% en 2007, antes de recuperarse al 77,0% en 2008. En comparación, entre los varones el descenso porcentual en términos del total de expedientes tramitados respecto al año 2005 fue más marcado en los años 2006 (65,0%) y 2007 (51,5%), y la recuperación de la cifra en 2008 (60,7%) fue más débil. Tal disparidad se podría apuntar a que alguna porción de los varones recurriera a solicitar el permiso de residen-

Figura 9: Total de expedientes de MVV tramitados por el grupo objetivo por sexo del solicitante, 2005-2008

	Varones	%	Mujeres	%	Total	%
2005	7.116	33,8%	13.881	65,9%	21.073	100%
		100%		100%		
2006	4.622	32,5%	9.561	67,2%	14.230	100%
		65,0%		68,9%		
2007	3.666	30,3%	8.412	69,5%	12.105	100%
		51,5%		60,6%		
2008	4.318	28,7%	10.682	71,1%	15.025	100%
		60,7%		77,0%		

Sentido horizontal	% respecto al total de ambos sexos por año
Sentido vertical	Variación del total de expedientes tramitados dentro de cada grupo de género por año, representada en % del total del año 2005

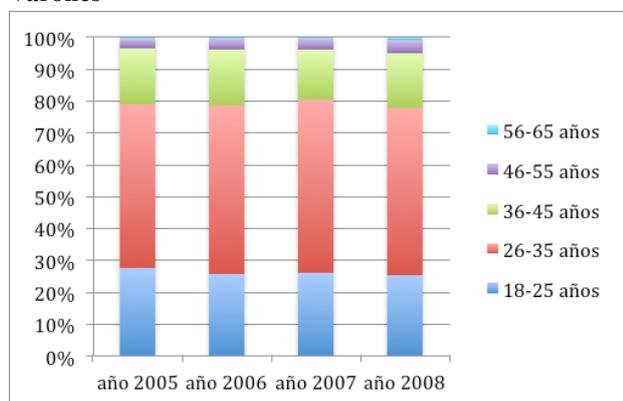
Fuente:INDIS

cia neerlandés a través de otro cauce. Sin embargo, como no disponemos de los datos relevantes al respecto, no podemos comprobar esta suposición.

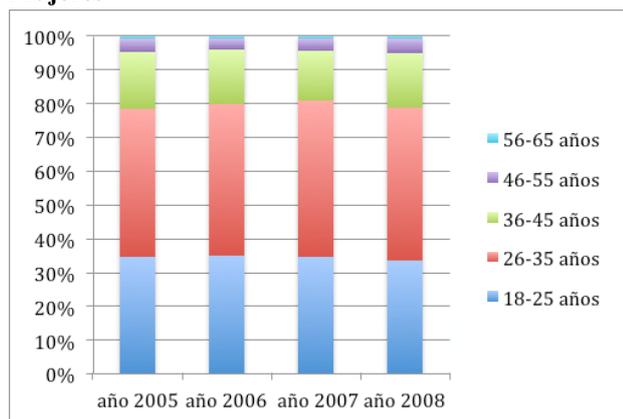
En el gráfico siguiente (figura 10), se exponen todos los expedientes anuales tramitados por el grupo objetivo según el sexo y el grupo de edad del solicitante durante el periodo 2005-2008. La composición del grupo objetivo se expresa en términos porcentuales.

Figura 10: Total de expedientes de MVV tramitados por el grupo objetivo por sexo y grupo de edad en términos porcentuales, 2005-2008

Varones



Mujeres



Fuente: INDIS

Se observa que la proporcionalidad entre los grupos de edad se mantiene sin cambios marcados. El aumento relativo de peticiones realizadas por mujeres en relación con los varones observado respecto a la figura 9 se encuentra en su mayor parte en los

grupos de 18 a 25 años de edad y de 26 a 35 años de edad, respectivamente. En este segundo grupo el cambio es más considerable. La proporción de varones de 26 a 35 años de edad dentro del total descendió del 17% en 2005 al 15% en 2008, mientras que la proporción de mujeres del mismo grupo de edad ascendió del 29% en 2005 al 32% en 2008. Entre los tres grupos con más de 35 años no se perciben cambios notables.

Estos resultados parecen indicar que la WIB podría haber disuadido en mayor grado a los varones jóvenes entre los 18 y 35 años de edad. Sin embargo, aunque este segmento del grupo objetivo se viera más afectado que otros segmentos, se trata de una disparidad de impacto moderada. Además, como hemos aventurado más arriba, es posible que este descenso en el número de expedientes tramitados por varones sea atribuible a que algunos varones optaran por solicitar el permiso de residencia bajo otra categoría de visado. También pudo haber otras razones de orden coyuntural que afectaran estas cifras.

La última variable que consideramos en esta parte es la nacionalidad. En la figura 11 se muestran las cinco nacionalidades más representadas (en comparación con las demás) dentro del total del grupo objetivo de 2005 a 2008. Pese a que el aumento o el descenso porcentual de un colectivo nacional respecto al total no tenga que ver exclusivamente con la puesta en marcha de la WIB, cabe señalar sobre todo los cambios producidos con respecto a los solicitantes turcos y marroquíes, que ya se mencionan de modo específico en el memorándum explicativo. Vemos que el “protagonismo” del colectivo turco en la proporción del total de expedientes de MVV se redujo del 18,0% en 2005 al 15,9% en 2008. Dado que esta diferencia no es muy significativa, dudamos en atribuirla a la implementación de la WIB. Es posible que interviniese algún otro efecto coyuntural. La población marroquí se vio más afectada. El peso en cuanto al número de trámites de MVV realizados por marroquíes dentro del total descendió del 16,0% en 2005 al 11,6% en 2008.

Figura 11: Total de expedientes de MVV tramitados por el grupo objetivo por nacionalidad, 2005-2008							
2005	%	2006	%	2007	%	2008	%
Turquía		Turquía		Turquía		Turquía	
3.792	100%	2.569	67,7%	1.964	51,8%	2.389	63,0%
	18,0%		18,1%		16,2%		15,9%
Marruecos		Marruecos		Marruecos		Marruecos	
3.374	100%	2.111	62,6%	1.556	46,1%	1.747	51,8%
	16,0%		14,8%		12,9%		11,6%
Ghana		China		China		Somalia	
1.303		942		815		1.131	
China		India		Somalia		Irak	
996		581		717		959	
Tailandia		Ghana		India		India	
686		501		664		926	
Otros países		Otros países		Otros países		Otros países	
10.922		7.526		6.389		7.873	
Total		Total		Total		Total	
21.073	100%		67,5%		57,4%		71,3%
	100%	14.230	100%	12.105	100%	15.025	100%

Sentido horizontal	Variación dentro de cada grupo nacional por año, representada en % del total del año 2005
Sentido vertical	% respecto al total de expedientes tramitados por año

Fuente:INDIS

Quizás aún más llamativo que el descenso en las proporciones de turcos y marroquíes en relación al total fuera, en primer lugar, la caída en los números de expedientes de MVV realizados por estos colectivos desde la puesta en marcha de la ley y, en segundo lugar, la recuperación débil de los expedientes realizados por los mismos en comparación con la tasa de recuperación total. Vemos en la figura 11 que el número de expedientes llevados a cabo por ciudadanos turcos descendió de 3.792 expedientes en 2005 a su punto más bajo de 1.964 expedientes en 2007 antes de recuperarse a 2.389 en 2008. Expresado en términos porcentuales, el total de 2007 representó casi la mitad (51,8%) del total de 2005,

y el total de 2008 es el 63,0% del total hallado en 2005. En el caso de los marroquíes, los expedientes cayeron de 3.374 tramites en 2005 a 1.556 en 2007 (el 46,1% del total de 2005) antes de subir a 1.747 en 2008 (el 51,8% del total de 2005). Comparado con la tasa de cambio del número total de expedientes (el 57,4% respecto al total de 2005 en 2007 y el 71,3% del total de 2005 en 2008), puede concluirse que, en comparación con el promedio del resto de nacionalidades, el efecto disuasorio fue más marcado inicialmente para la población turca y sobre todo para la población marroquí y que estos colectivos durante 2008 permanecieron desanimados en intentar emigrar a los Países Bajos.

La subida en los números de solicitantes de Somalia e Irak en los años 2007 y 2008 también es notable. Los autores del informe (INDIAC, 2009: 31) avisan, sin embargo, que estas cifras son algo sobredimensionadas debido al hecho de que algunos solicitantes de estos dos países solicitaran la reunificación con un familiar que era titular de un permiso de residencia por motivo de asilo. Se señala que, por tanto, estos solicitantes realmente estaban exentos del requisito de hacer el Examen Básico de Integración Cívica.

6.4. Discusión

En el análisis cuantitativo hemos procurado evaluar la medida en la que la ley de Integración Cívica en el Extranjero llega a restringir, retraer o filtrar la inmigración procedente desde el grupo objetivo de la WIB. A través de nuestro estudio de los resultados del Examen Básico durante los años 2007 y 2008, hemos detectado que, en un sentido general, el examen conlleva un efecto restrictivo, pero moderado. En los dos años examinados menos del 10% de los candidatos que hicieron el examen, lo suspendieron.

A la hora de escrudiñar si ciertos tipos de candidatos tienden a suspender el Examen Básico más que otros, hemos hallado resultados variables. Con respecto al género no se percibe una diferencia notable entre las mujeres y los varones. Aunque los grupos de edades con menos de 46 años aprobaran el examen con más frecuencia que los grupos con más de 45 de edad, la disparidad fue bastante limitada.

La discriminación detectada en relación con el nivel de formación y la nacionalidad de los candidatos también fue limitada. Los candidatos con un mayor nivel de estudios aprobaron el examen en un mayor grado que los candidatos con menos estudios, pero sin gran diferencia. Asimismo, aunque los candidatos de algunos países obtuvieran mejores resultados en el examen que los de otros, no ocurrió una desviación importante entre las nacionalidades estudiadas.

Dados estos resultados, es difícil determinar si deberíamos calificar el Examen Básico como “exitoso”

desde el punto de vista del planteamiento de la ley. En este trabajo no contemplamos su eficacia como herramienta de integración. Sin embargo, como mecanismo de control, su efecto directo (esto es, si sólo tomamos en cuenta su capacidad de restringir o filtrar a los candidatos que hacen el examen) no es muy potente. No obstante, es importante recordar que según el memorándum explicativo el grado de dificultad del examen se estableció a un nivel bajo para evitar que resultara perjudicial a tipos determinados de candidatos.

Por otro lado, lo que no se valora en el análisis de los resultados del Examen Básico es el impacto indirecto del examen, es decir, en qué medida los costes del examen, por ejemplo, desaniman a algunas personas a solicitarlo. Hemos intentado detectar cualquier efecto disuasorio mediante la comparación de los números de expedientes asociados a la solicitud del permiso provisional de residencia tramitados por el grupo objetivo en los años anteriores y posteriores de la puesta en marcha de la WIB.

Como ya hemos visto, el efecto disuasorio global ha parecido ser notable. Sobre todo las peticiones de MVV cayeron de modo drástico después de la implementación de la ley y se quedaron a niveles reducidos durante todo el periodo. En el año 2008 el panorama se complicó un poco porque mientras el número de peticiones de consejo subió sustancialmente, el número de peticiones de MVV siguió bajando. Aunque hemos aventurado algunas posibles explicaciones por esta diferencia, sin disponer de más datos y sin ver la evolución de estos totales durante más años es difícil llegar a una conclusión definitiva.

Dentro de la población desanimada en solicitar el MVV, con respecto al género y los grupos de edad, se ha observado que los varones jóvenes entre los 18 y 35 años de edad fueron más afectados durante el periodo examinado. Sin embargo, no fueron desalentados en un grado muy por encima de los otros grupos de edad o en comparación con las mujeres.

Hace falta recordar que en el memorándum explicativo relacionado con la WIB, las mujeres marroquíes

y turcas se señalan como poblaciones especialmente problemáticas por su falta de integración en la sociedad holandesa. Por tanto, se puede decir que la ley parece particularmente preocupada con la restricción adicional de entrada de estos colectivos. Si planteamos las mujeres marroquíes y turcas en relación con nuestro análisis, a primera vista los resultados nos llevan en dos direcciones contrarias. Por un lado, hemos encontrado que los colectivos turcos y marroquíes, sobre todo este último, se vieron desproporcionadamente afectados. Sin embargo, si la ley tenía intención de desanimar, en particular, a las mujeres de inmigrar a los Países Bajos por motivo de reagrupación o formación familiar, acababa afectando más a los varones. Esta aparente contradicción posiblemente implique que la ley retrajera en mayor grado a las mujeres marroquíes y turcas que a las mujeres en general. Esto sería un tema para analizar más a fondo en otro estudio.

En base al trabajo actual no podemos predecir con certidumbre cuál será el impacto de la Ley de Integración Cívica en el Extranjero a largo plazo. Hemos visto que, por un lado, el número de peticiones de consejo subió de modo considerable en 2008, lo cual podría indicar que el efecto disuasorio a nivel global fuera disminuyendo con el tiempo. Sin embargo, los resultados relacionados con las peticiones de MVV no respaldarían esta hipótesis, dado que el número de dichas peticiones tramitadas siguió cayendo en 2008, bien que a un ritmo más lento. Si esta tasa reducida de peticiones de MVV en curso realmente tiene que ver con algún impacto disuasorio provocado por la ley, entonces, la duración del efecto a medio y largo plazo posiblemente dependerá de si se atribuye más a una barrera psicológica levantada por la nueva obligación del Examen Básico o a algunos obstáculos prácticos (esto sería, asociados a los costes y a la inconveniencia de hacer el examen, por ejemplo). Si la barrera fuera más bien psicológica, podríamos suponer que el efecto disuasorio durara menos tiempo que si el impedimento fuera más de índole práctica. Sin embargo, si nuestra hipótesis acerca de la intervención del Estado neerlandés fuese cierta, el número de peticiones de MVV permanecería a un nivel reducido mientras esta práctica se quedara en vigor.

7. CONCLUSIONES

Si volvemos a considerar las preguntas planteadas en la introducción del presente trabajo, y en vista del estudio llevado a cabo, podremos llegar a algunas conclusiones. Empezamos con las preguntas de la 2 a la 4 y luego abordaremos la pregunta 1.

Según el razonamiento planteado en la ley, ¿a qué colectivos de inmigrantes va dirigida la WIB?

Como hemos mostrado con nuestro análisis del memorándum explicativo asociado a la WIB, en un sentido general la Ley de Integración Cívica en el Extranjero va dirigida a todos los nacionales mayores de edad de terceros países sujetos al requisito de pedir el permiso provisional de residencia que quieran inmigrar a los Países Bajos por motivos de reagrupación/formación familiar o para trabajar como líder religioso. Sin embargo, más allá de esta definición técnica, vemos que la ley se preocupa por incluir negativamente o excluir positivamente a ciertos tipos de inmigrantes. Explícitamente excluye a los inmigrantes familiares de terceros países altamente desarrollados. De este modo, se revela un claro sesgo económico y cultural. Al mencionar expresamente a las mujeres turcas y marroquíes el memorándum explicativo muestra que la ley pretende incidir en estos colectivos en especial, propósito que, como se ha señalado, tiene dimensiones culturales, económicas y sociales. Además, al dirigirse a los inmigrantes familiares, se puede afirmar que la ley pretende incluir a los inmigrantes potenciales de baja calificación. El hecho de que la ley incluya específicamente a los líderes religiosos, entre ellos los imanes, refleja su clara preocupación con el Islam.

¿En qué medida ha llegado la WIB a restringir o retraer la inmigración del grupo objetivo?

Como hemos demostrado con nuestro análisis cuantitativo, a pesar de llevar estas intenciones enumeradas más arriba en materia de control de flujos determinados de inmigrantes, en la práctica la WIB ha conseguido resultados variados. Durante

el período observado el Examen Básico funcionaba como mecanismo restrictivo, pero de modo bastante limitado. Como mecanismo disuasorio, el efecto del examen y, por extensión, la ley, fue más marcado, pero no está claro si la ley seguirá retrayendo la solicitud del MVV con la misma fuerza en el futuro.

Si la WIB ha funcionado como filtro, ¿cuál ha sido el cambio respecto al perfil inmigrante?

Nuestra respuesta a esta pregunta sólo puede ser indicativa o orientativa, ya que no hemos dispuesto de datos muy precisos con los que hubiéramos podido examinar los expedientes de MVV, por ejemplo, según la edad específica del solicitante. Sin embargo, con respecto al grupo objetivo hemos podido detectar algún cambio en el perfil inmigrante. El resultado más definitivo de nuestro estudio de las tasas de aprobado y suspenso en el Examen Básico ha sido la conexión entre el nivel de formación del candidato y su rendimiento en el examen. Cuanto más alto fuera su nivel de formación, más probable era que el candidato aprobara el examen. Este resultado insinúa que, por promedio, el nivel de formación del tipo de inmigrante contemplado por la WIB está algo más elevado desde la puesta en marcha de la ley.

El estudio de los expedientes de MVV llevado a cabo, probablemente es mejor indicador de algún cambio de perfil que el estudio del Examen Básico, dado que compara el antes y el después de la implementación de la WIB. Los resultados de dicho análisis indican que, dentro del grupo objetivo, la inmigración pos-WIB se caracteriza por más mujeres entre las edades de 18 y 35 que en el periodo pre-WIB. En términos de la nacionalidad, el resultado más llamativo ha sido el descenso en las proporciones de turcos y, sobre todo, marroquíes con respecto al total.

¿Cuál es la dinámica que se produce a través de esta fusión de políticas de integración e inmigración creada por la WIB?

Empezamos a abordar esta pregunta reflexionando sobre la aparición de la Ley de Integración

Cívica en el Extranjero en relación con las perspectivas aportadas en el marco de referencia y el capítulo sobre los antecedentes históricos de este trabajo.

Si volvemos a considerar las preocupaciones que surgieron en muchos países europeos sobre la eficacia de los enfoques tradicionales de la integración para incorporar a los inmigrantes procedentes de países “no-occidentales” en el Estado democrático liberal, podemos percibir la expresión de estas preocupaciones en los Países Bajos a finales de los noventa y principios del nuevo milenio en un ambiente cada vez más politizado. La percepción generada a nivel popular y dentro de la propia clase dirigente de una política multiculturalista fracasada y de los inmigrantes (sobre todo los inmigrantes musulmanes) como no integrables llevó a la formulación de una serie de políticas tanto de inmigración como de integración, incluyendo la WIB, que se pueden entender como medidas de corte proteccionista con el fin de mantener la integridad del Estado liberal.

El problema primordial de la WIB desde la perspectiva normativa es que en el contexto de un Estado democrático liberal como los Países Bajos las manifestaciones político-jurídicas de las preocupaciones señaladas más arriba deberían someterse a los límites impuestos por el marco legal. Podemos considerar la WIB en este contexto mediante la óptica analítica proporcionada por Carens que distingue entre requisitos, expectativas y aspiraciones. Aunque pueda ser permisible moralmente que algunos segmentos del público neerlandés y de su clase política alberguen ciertas aspiraciones, por ejemplo, de carácter asimilacionista con respecto a cómo los inmigrantes deberían integrarse, a medida que estas aspiraciones se conviertan a través del proceso político en requisitos discriminatorios que les priven a los inmigrantes del trato igualitario o de otros derechos humanos como el derecho a la vida en familia, podemos afirmar que ya no son moralmente permisibles. No cabe duda de que antes de que empezaran a implementarse las políticas de integración cívica existía el mismo tipo de actitudes que las que impulsaron estas políticas, con la diferencia importante de que se

quedaban fuera del ámbito del diseño de políticas de integración e inmigración. Aunque nuestro análisis cuantitativo no haya revelado que el Examen Básico causara un alto grado de discriminación directa (es decir, en términos de tasas de suspensos), el grado reducido de discriminación directa detectado más el mayor grado de discriminación indirecta de ciertos tipos de solicitantes (es decir, el efecto disuasorio), como mínimo pone en duda la validez moral de la Ley de Integración Cívica en el Extranjero según los argumentos de Carens.

De este modo, concluimos que aunque nominalmente la WIB pretenda ser herramienta de integración al obligar a los inmigrantes potenciales objetivo de la ley a adquirir ciertos conocimientos lingüísticos y culturales, queda claro que pese a si estos conocimientos ayudan o no a los inmigrantes que aprueben el Examen Básico a integrarse en la sociedad holandesa más tarde, de antemano la ley tiene una dinámica que es indudablemente excluyente y selectiva. En este sentido, la Ley de Integración Cívica en el Extranjero se parece más a una política de inmigración que de integración si consideramos que las políticas de integración deberían fomentar la inclusión de los inmigrantes.

8. BIBLIOGRAFÍA

BRUBAKER, R. (2001), "The return to assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany and the United States", *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 4, No. 4, pp. 531-548.

BRUQUETAS-CALLEJO, M., GARCÉS-MASCAREÑAS, B., PENNINX, R. Y SCHOLTEN, P. (2007): "Policymaking related to immigration and integration: The Dutch Case", *IMISCOE Working Paper: Country Report*, Working Paper No. 15.

CASTLES, S. (2004): "The Factors that Make and Unmake Migration Policies", *The International Migration Review*, 38, 3.

CASTLES, S. y MILLER, M. (1993): "The age of migration. International population movements in the modern world", London, Macmillan.

CARENS, J.H. (2004): "La integración de los inmigrantes", en AUBARELL, G. y ZAPATA, R. (coords), *Inmigración y procesos de cambio: Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, Barcelona, Icaria, pp. 393-420.

CARRERA, S. (2006): "A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses", *Challenge Papers*, No. 1, <http://www.ceps.be>.

CARRERA, S. y WIESBROCK A. (2009): "Civic Integration of Third-Country Nationals: Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy", *CEPS Liberty and Security in Europe*, October, 2009.

DE HEER, J. (2004): "The concept of integration in converging Dutch minority and migration policies", en BÖCKER A., DE HART, B. y MICHALOWSKI, I. (eds.), *Migration and the regulation of social integration*, Institut für Migrationsforschung

und Interkulturelle Studien (IMIS), 24, pp. 177-188.

ENTZINGER, H. (2004): "Integration and Orientation Courses in a European Perspective", Informe de experto redactado para Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Rotterdam.

ENTZINGER, H. (2006): "Changing the rules while the game is on; From multiculturalism to assimilation in the Netherlands", en BODEMANN, Y.M. y YURDAKUL, G. (eds.), *Migration, Citizenship and Ethnos: Incorporation Regimes in Germany, Western Europe and North America*, New York, Palgrave MacMillan, pp. 121-144.

EXPLANATORY MEMORANDUM (2003-2004): Parliamentary Papers, House of Representatives, 29700, 3.

GOODMAN, S.W. (2009): *Civic Integration Requirements and the Transformation of Citizenship*, Tesis no publicada, Universidad de Georgetown, Washington, D.C..

GOODMAN, S.W. (2010): "Integration Requirements for Integration's Sake? Identifying, Categorising and Comparing Civic Integration Policies", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 36, Issue 5, 2010.

GOVERNMENT OF THE NETHERLANDS (2011): "The Dutch civic integration examination abroad" (4/4/2011), <http://www.government.nl/issues/integration/documents-and-publications/leaflets/2011/04/04/the-dutch-civic-integration-examination-abroad.html>

HAMMAR, T. (1990): "Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens, and Citizens in a World of International Migration", Aldershot, Gower.

IMMIGRATION AND NATURALISATION SERVICE (2013): "Provisional Residence Permit" (3/5/2013), Ministry of Security and Justice,

<http://www.ind.nl/en/Residence-Wizard/visa/provisional-residence-permit-mvv/>

IND INFORMATIE- EN ANALYSECENTRUM (INDIAC) (2008): “Monitor Inburgeringsexamen Buitenland, la Haya, Immigratie- en Naturalisatiedienst.

IND INFORMATIE- EN ANALYSECENTRUM (INDIAC) (2009): “Monitor Inburgeringsexamen Buitenland”, la Haya, Immigratie- en Naturalisatiedienst.

JACOBS, D. (2004) : “Review. Joppke and Morawska (eds.), Toward Assimilation and Citizenship. Immigrants in Liberal Nation-States”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30 (2), pp. 415-16.

JACOBS, D. y REA, A. (2007), “The end of national models? Integration courses and citizenship trajectories in Europe”, *International Journal on Multicultural Societies*, 9: 2, pp. 264-283.

JOPPKE, C. (2004): “The retreat of multiculturalism in the liberal state: theory and policy”, *The British Journal of Sociology*, Vol. 55, Issue 2, pp. 237-257.

JOPPKE, C. (2007): “Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe”, *West European Politics*, 30:1, pp. 1-22.

JOPPKE, C. (2008): “Immigrants and Civic Integration in Western Europe” en BANTING, K., COURCHENE T.J. y SEIDLE, F.L (eds.), *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*, Montreal, The Institute for Research on Public Policy.

JOPPKE, C. y MORAWSKA, E. (2003): “Toward assimilation and citizenship: immigrants in liberal nation-states”, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

KLAVER, J. y ODE´, A. (2010): “Civic Integration”, en GIJSBERTS, M. y DAGEVOS, J. (eds.), *At home in the Netherlands? Trends in integration of non-western migrants, Annual Report on Integration 2009*, The Netherlands Institute for Social Research, La Haya, pp. 67-92.

MICHALOWSKI, I. (2004): “Integration programmes for newcomers—a Dutch model for Europe?”, en BÖCKER A., DE HART, B. y MICHALOWSKI, I. (eds.), *Migration and the regulation of social integration*, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), 24, pp. 177-188.

MINISTRY OF THE INTERIOR AND KINGDOM RELATIONS (2011): “Preparation” (2/5/2013), www.naarnederland.nl.

MOURITSEN, P. (2012): “Beyond Post-National Citizenship. Access, Consequence, Conditionality”, en TRIANDAFYLLIDOY, A., MODOOD T. y MEER, N. (coords.), *European Multiculturalism(s): Cultural, Religious and Ethnic Challenges*, London, Edinburgh University Press, cap. 4, pp. 88-115.

PENNINX, R. y MARTINIELLO, M. (2006): “Procesos de integración y políticas (locales): estado de la cuestión y algunas enseñanzas”, *Reis*, 116/06, pp. 123-156.

PENNINX, R. (2007): “Las vicisitudes de las políticas de integración holandesas”, en *Inmigrantes, El Continente Móvil*, Vanguardia Dossier, 22, pp. 89-94.

RATH, J. (2001): “Research on Immigrant Ethnic Minorities in the Netherlands”, en RATCLIFFE, P. (ed.), *The politics of social science research. Race, ethnicity and social change*, New York, Palgrave.

RATH, J., PENNINX, R., GROENENDIJK, K. y MEIJER, A. (2001): “Western Europe and Its Islam”, Leiden, Brill.

SHACHAR, A. (2006): “The race for talent”, *New York Law Review*, 81, 148-206 en JOPPKE, C. (2007): “Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe”, *West European Politics*, 30:1, pp. 1-22.

VAN DER LAAN, E. (2009): “Evaluation of the Civic Integration (Preparation Abroad) Act”, *Housing, Communities and Integration*, Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, www.ec.europa.eu/ewsi.

VAN DER HELM, A.C. (2012): *Visa Policy as a Migration Channel in the Netherlands*, Immigration and Naturalization Service Information and Analysis Center (INDIAC).

VAN OERS, R., DE HART, B. y GROENENDIJK, K. (2010): “Country Report: The Netherlands”, EUDO Citizenship Observatory, <http://eudo-citizenship.eu>.