

Documento de Trabajo

Working Paper

**Idioma e inmigración: un análisis de la evolución
de los requisitos idiomáticos en las políticas de
inmigración**

Rut Bermejo

16/04/2008

Documento de Trabajo N° 17/2008

Idioma e inmigración: un análisis de la evolución de los requisitos idiomáticos en las políticas de inmigración

Rut Bermejo

Resumen

Este documento examina la relación entre el idioma y las políticas migratorias de los países en los que se asientan los inmigrantes con fines de residencia más o menos permanente. El estudio de la evolución de esa relación se centra en el análisis de los diferentes instrumentos o fórmulas de políticas públicas que incorporan, abordan y configuran con diferentes fines los requisitos idiomáticos relativos a los no nacionales del país receptor.

Introducción

¿Qué relación existe entre el idioma y los flujos migratorios? ¿Cuál es el papel del idioma en las corrientes migratorias y en las políticas de inmigración? ¿Es ventajoso para el inmigrante conocer el idioma del país receptor? Éstas y otras cuestiones similares son el origen de esta reflexión sobre la relación entre el idioma que habla el migrante y el idioma dominante del país receptor. A primera vista parece que el aprendizaje del idioma del país en el que el inmigrante comienza su vida es una cuestión o preocupación que corresponde exclusivamente a los migrantes en su proceso migratorio voluntario; el conocimiento y aprendizaje del idioma del país receptor, en caso de no conocerse previamente, formaría parte de su proyecto de comenzar una nueva vida en otro país.

No obstante, en estos primeros años del siglo XXI, cada vez se vislumbra con mayor claridad, tanto en los debates sociales como políticos de los países receptores de inmigración, que el aprendizaje o dominio del idioma por parte de los inmigrantes no es una cuestión que les afecta exclusivamente a ellos. El idioma que hablan los migrantes ha dejado de ser una cuestión personal para convertirse en objeto de las políticas públicas de los países receptores y por tanto en materia de su actuación.

Este documento examina en primer lugar las aproximaciones teóricas que han incluido el idioma entre los factores a tener en cuenta en el estudio de los movimientos migratorios como fenómeno demográfico. A continuación aborda el estudio de la relación entre el idioma y las políticas migratorias de los países en los que se asientan los inmigrantes con fines de residencia más o menos permanente.

El estudio de la evolución de esa relación entre idioma y políticas migratorias se centra en el análisis de los diferentes instrumentos o fórmulas de políticas públicas que incorporan requisitos idiomáticos exigidos a los no nacionales del país receptor. El análisis muestra que dos fórmulas son “tradicionalmente” utilizadas en las políticas migratorias para valorar, mediante sistemas de puntos, o exigir, mediante exámenes, el conocimiento del idioma del país al que se dirige o en el que reside el inmigrante. Una perspectiva comparada preside este análisis de las fórmulas o instrumentos “tradicionales” y de las variantes introducidas más recientemente. La revisión de los países y sus fórmulas no abarca a todos los países receptores de inmigración sino que, en cada supuesto, se destacan aquellos que ilustran mejor las características de las fórmulas utilizadas.

Idioma y flujos migratorios

Uno de los modelos más conocidos, entre los utilizados para explicar los movimientos migratorios a gran escala, es el de expulsión-atracción (*push-pull factors model*) que trata de explicar las causas de las migraciones internacionales mediante la identificación del grado de influencia de los factores

que expulsan a la población de determinados territorios y de los factores que atraen a los individuos hacia otros países.¹ La combinación de ambos tipos de factores deviene en la explicación de los procesos migratorios internacionales.

Otros modelos, siguiendo planteamientos económicos neoclásicos, han planteado la necesidad de ampliar el campo de observación a otros factores. Y atender así, no sólo a la situación estructural en la que se producen las migraciones, como hace el *push-pull factors model*, sino también a las decisiones y cálculos, en términos de costes-beneficios, que realizan los propios individuos que participan en las migraciones. Esta perspectiva ha dado lugar a diferentes modelos micro-económicos que abordan no sólo la explicación de la decisión de migrar sino también la consideración de los destinos alternativos que se plantean las personas que desean iniciar ese viaje. Entre las variables que los individuos consideran en sus decisiones y cálculos se han destacado no sólo las intrínsecamente económicas, como las diferencias de salario, sino también el coste en tiempo y dinero del viaje, los costes previstos de encontrar empleo, los esfuerzos de adaptación al país de destino, incluido el aprendizaje de un nuevo idioma o una nueva cultura, y los costes psicológicos de dejar a familia y amigos.

Siguiendo estos modelos, el idioma común o la existencia de comunidades lingüísticas en el país de destino² se configura como uno de los factores que coadyuvan a explicar la dirección de los flujos migratorios y, en consecuencia, conocer o compartir el idioma es valorado como uno de los factores de atracción que dirigen los flujos hacia un determinado país. Es decir, el idioma que se habla es una de las características del país de destino que la persona dispuesta a migrar considera a la hora de seleccionar el destino de su viaje. Por el contrario, la divergencia idiomática debe entenderse como un factor que previene o que influye negativamente en la selección del país de destino.

No es fácil precisar, históricamente, el peso relativo del idioma en los movimientos de población. Si consideramos las migraciones contemporáneas, el idioma parece cobrar importancia en el caso de la existencia de especiales vínculos históricos entre territorios que dan lugar a sentimientos de cercanía histórica o afectiva o se concretan en facilidades legales en términos de adquisición de nacionalidad. Es el caso de los territorios unidos en la Commonwealth, pero también de los países iberoamericanos y España.³ El idioma se convierte así en factor de atracción, junto con las facilidades legales, para los ciudadanos de esos territorios a la hora de elegir viajar y asentarse en un nuevo lugar.

Pocas investigaciones comparadas se han realizado hasta el momento acerca del peso del factor idiomático entre los distintos factores identificados, es decir, su peso relativo en la elección del destino. Un estudio de este tipo fue publicado por la Comisión Europea en el año 2000. En él se analizaban dos aspectos del proceso previo a la migración, por un lado la selección que hacen los potenciales migrantes de los países de destino y por otro, los motivos para migrar que declararon inmigrantes “recientes” procedentes de las regiones del sur y este del Mediterráneo (Turquía, Marruecos y Egipto) y de los países del África Subsahariana (Senegal y Ghana). En ambas decisiones (la selección del país de destino y la decisión de migrar), uno de los factores declarados por los entrevistados como influyentes en su elección fue la posesión de un idioma común. Sin

¹ Para un ejemplo de análisis de los flujos migratorios siguiendo esta aproximación teórica, véase Rickard Sandell, “La ampliación de Europa: escollos y remedios para evitar una emigración excesiva hacia Europa Occidental”, ARI nº 109/2003, Real Instituto Elcano, 18/IX/2003.

² Para un estudio pormenorizado sobre la incidencia de la comunidad lingüística tanto en los movimientos migratorios como en el mercado de trabajo del país receptor, véase Rodolfo Gutiérrez, “Lengua, migraciones y mercado de trabajo”, Documento de Trabajo 05/07, Fundación Telefónica/Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2007.

³ Para una aproximación a la relación entre lengua y migraciones en el caso español, véase Jaime Otero, “Lengua y migraciones: aspectos culturales de la inmigración latinoamericana en España”, ARI nº 36/2007, Real Instituto Elcano, 20/III/2007.

embargo, su relevancia relativa era menor que otras motivaciones como las estrictamente económicas o la existencia de lazos familiares en los países de destino.⁴

La situación es distinta si la única diferencia entre los países que se barajan como posibles destinos de inmigración es la idiomática. En ese caso, la posesión de un idioma común sí parece determinar la elección del destino final. Así, el idioma parece configurarse, por ejemplo, como uno de los motivos del fracaso de la política de reclutamiento de trabajadores especializados en nuevas tecnologías de la información (*IT workers*) puesta en marcha por Gerhard Schröder en 1999; año en el que Alemania ofreció 20.000 visados para reclutar este tipo de trabajadores. La mayoría de los *IT workers* que atendieron a la demanda de los países desarrollados fueron de origen indio y prefirieron el Reino Unido y EEUU, que en aquel momento también les requería para potenciar su crecimiento económico; el motivo aducido de la selección de estos dos países y no de Alemania fue el idioma común.⁵

Los resultados de estos estudios permiten suponer que el idioma podría actuar como factor selectivo, una vez descontados otros factores de más peso y cuando la elección es posible, dentro de la gama de potenciales destinos atractivos. Se podría decir que, en igualdad de todas las demás condiciones, los emigrantes escogen aquellos países de los que conocen el idioma.

Los requisitos idiomáticos en los instrumentos “tradicionales” de las políticas migratorias y sus variantes recientes

Frente a los migrantes, la otra cara del proceso migratorio son los países receptores, entre los que un escaso número de Estados ha incluido “tradicionalmente” el idioma como un aspecto de sus políticas migratorias. La Tabla 1 expone dos tipos de instrumentos, hasta hace unas décadas los más frecuentemente utilizados en las políticas de inmigración de los países desarrollados receptores de inmigración. La finalidad de esas fórmulas es evaluar los conocimientos de los inmigrantes o potenciales migrantes acerca del idioma de la sociedad a la que desean ir o de la que quieren ser nacionales. Una cuestión importante, en virtud de la cual pueden diferenciarse las fórmulas utilizadas, es el carácter de la prueba idiomática a la que se somete el inmigrante. Caben dos posibilidades: que en las políticas públicas se valoren positivamente los conocimientos del idioma de país receptor o que conocer el idioma, a un determinado nivel, sea una exigencia ineludible.

Tabla 1. “Tradicionales” fórmulas de incorporación del factor idiomático en las políticas migratorias de los países de destino.

Momento en el proceso migratorio	Tipo de instrumento	Carácter de la prueba	Objetivo
Antes de la llegada	Sistema de puntos	Valoración de conocimientos/Obligación de alcanzar un nivel de conocimientos	Selección de los más adecuados para cubrir las necesidades laborales del país
Después de la llegada	Prueba de conocimientos de idioma	Obligación de alcanzar un nivel de conocimientos	Selección/Demostración de pertenencia para la obtención de la condición de ciudadano

Fuente: elaboración propia.

⁴ J.J. Schoorl, L. Heering, I. Esveldt, G. Groenewold, R.F. van der Erf, A.M. Bosch, H. de Valk y B.J. de Bruijn, *Push and pull factors of international migration: a comparative report*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2000, pp. 72-85, ISBN 92-828-9721-4, <http://www.nidi.knaw.nl/en/output/2000/eurostat-2000-theme1-pushpull.pdf/eurostat-2000-theme1-pushpull.pdf>, último acceso 12/II/2008.

⁵ Patrick Weil, “Immigration: A Flexible Framework for a Plural Europe”, en A. Giddens, P. Diamond y R. Liddle (eds.), *Global Europe, Social Europe*, Polity Press, Cambridge, 2006, pp. 229-243. En relación a este proceso de atracción de *IT workers* cabe preguntarse si estos países hicieron uso en aquel momento del idioma para atraer inmigración, pero la respuesta es negativa. Aunque muchos países desarrollados comenzaban a competir por atraer ese tipo de trabajadores cualificados, no era una práctica extendida entre los países receptores el ofrecimiento de cursos para aprender el idioma como medida de atracción del capital humano requerido.

En el primer caso, las pruebas de evaluación de los conocimientos se realizan en el seno de los denominados sistemas de puntos en el momento de solicitar la entrada, es decir, normalmente antes del desplazamiento. Se trata de mecanismos relacionados con la obtención de los visados o con la obtención de permisos de trabajo, en el caso de los extranjeros procedentes de países a los que no se exige visado. Su finalidad es seleccionar los trabajadores más adecuados para el mercado de trabajo. En el segundo tipo de fórmulas, la exigencia del conocimiento de la lengua del país de destino se ha configurado como una obligación ineludible, entre las exigencias o requisitos que debe cumplir un inmigrante para ver realizado su deseo de acceder a determinados derechos, normalmente derivados del estatus de ciudadano y, por tanto, para la obtención de la nacionalidad del país receptor.

Ambas modalidades están en discusión y evolución en la actualidad, no sólo por los cambios que se anuncian y proyectan en los diferentes países que las utilizan “tradicionalmente”, y que apuntan hacia una ampliación del objeto y supuestos en que se exige el conocimiento del idioma en diferentes momentos distintos a la llegada o el paso a la condición de nacional, sino también por la extensión geográfica de estas fórmulas y su adopción por países que anteriormente no las utilizaban y que anuncian o están en proceso de creación de “nuevas versiones” o requisitos en relación al conocimiento del idioma.

A continuación se examina el origen y la evolución reciente de las dos fórmulas mencionadas (valoración del idioma/obligación de conocer el idioma mediante sistemas de puntos y pruebas obligatorias de conocimiento del idioma en relación a la adquisición de la nacionalidad).

El idioma en los sistemas de puntos (“points-based systems”) de los países de inmigración

Los sistemas de puntos fueron concebidos como forma de selección de potenciales inmigrantes y en ellos se otorga un número de puntos relativos a los conocimientos idiomáticos. La lógica que sirve de base a la adopción de un sistema de puntos es la “sobreabundancia” de potenciales inmigrantes, lo que coloca al país receptor en situación de elegir. El número total de puntos de los candidatos sometidos a esos sistemas de selección depende no sólo del dominio del idioma sino de la posesión de aquellas otras características que el país receptor valora positivamente.

Todos los sistemas de puntos establecen una serie de categorías relacionadas con el capital humano de los solicitantes –educación, ocupación, experiencia laboral, idioma y edad–, a la vez que establecen una “puntuación mínima” (*pass mark*) para entrar. En ocasiones se incluyen otros criterios de valoración adicionales como la existencia de una oferta/contrato de empleo o la presencia de familiares en el país de destino o que el solicitante haya realizado estancias previas en ese país. En algunos casos el conocimiento previo del idioma es obligatorio y en otros es sólo un factor más a evaluar.

Los primeros promotores en el mundo occidental de este tipo de sistemas, Australia y Canadá, forman parte del grupo de países cuyo origen o formación nacional se produjo mediante la inmigración. Canadá lanzó la primera versión de su sistema de puntos en 1967, adelantándose en más de dos décadas al resto de países. El siguiente en adoptarlo fue Australia en 1989, seguida de Nueva Zelanda en 1991. Todos estos países han completado diferentes modificaciones en sus sistemas datando, por ejemplo, la última reforma de Nueva Zelanda de 2004.

Papademetriou relaciona la decisión de Canadá de adoptar un sistema de puntos con el propósito de terminar con la existencia cíclica de carencias y abundancia de mano de obra que su propia economía creaba. En ese contexto la principal preocupación era dar respuesta a la demanda de

fuerza de trabajo que se producía en los momentos alcistas del ciclo económico.⁶ En consecuencia, se intentó crear una reserva de mano de obra que se adecuase a las necesidades de la economía canadiense, mejorando al mismo tiempo las oportunidades de “integración económica” de los inmigrantes seleccionados con esas pruebas. Así, en la presentación oficial del sistema de puntos de Nueva Zelanda se afirma que “el sistema de puntos de Nueva Zelanda para trabajadores cualificados está diseñado para permitir que las expresiones de interés sean clasificadas para que las autoridades de inmigración de Nueva Zelanda puedan invitar a solicitar la residencia a aquellos inmigrantes que ofrezcan lo mejor a Nueva Zelanda”.⁷

El sistema de puntos canadiense ha pasado por diferentes cambios desde su creación en 1967.⁸ En su configuración actual, es preciso reunir un número mínimo de puntos en cada una de las categorías a valorar, por lo que el conocimiento del idioma ha dejado de ser un elemento a valorar para convertirse a partir de la reforma de diciembre de 2001 en un requisito obligatorio. La versión en vigor del sistema incluye seis factores para determinar el número de puntos: educación, idioma, experiencia laboral, edad, oferta de trabajo en Canadá y adaptabilidad. En concepto de conocimientos idiomáticos se pueden obtener hasta un máximo de 24 puntos, siendo por tanto el segundo factor que más puntos otorga al solicitante, un punto menos que el más alto nivel educativo (master o doctorado; al menos 17 años de estudios reglados) y que otorga 25 puntos al solicitante. Canadá ofrece la valoración de dos idiomas por tener dos idiomas oficiales. En la tabla 2 se describe de forma precisa cómo debe determinar cada candidato su nivel de conocimientos para calcular sus puntos así como los medios de prueba, entre ellos el test oficial, de los conocimientos, que afirma poseer.⁹

Tabla 2. Baremación de los puntos por idioma en el sistema de puntos canadiense

Primer idioma oficial (inglés o francés)					Segundo idioma oficial (inglés o francés)				
	Oral	Comprensión	Lectura	Escrito		Oral	Comprensión	Lectura	Escrito
Nivel alto	4	4	4	4	Nivel alto	2	2	2	2
Nivel medio	2	2	2	2	Nivel medio	2	2	2	2
Nivel básico*	1	1	1	1	Nivel básico*	1	1	1	1
* Máximo de dos puntos en total por conocimientos a nivel básico					* Máximo de dos puntos en total por conocimientos a nivel básico				
Ningún conocimiento	0	0	0	0	Ningún conocimiento	0	0	0	0

Fuente: <http://www.immigrate.net/law/en/VisasLaws/PointSystem.asp>, consultada el 13/II/2008.

Tras la última reforma del sistema neozelandés, el programa de trabajadores inmigrantes, conocido anteriormente como de Habilidades Generales (General Skills) deja paso a la creación de una nueva Categoría de Inmigrantes Cualificados (Skilled Migrant Category) diseñada para atraer a

⁶ D.G. Papademetriou, “Selecting Economic Stream Immigrants through Points Systems”, Migration Information Source, Migration Policy Institute, 18/V/2007, <http://www.migrationinformation.org/Feature/print.cfm?ID=602>, último acceso 22/I/2008.

⁷ http://www.workpermit.com/new_zealand/point_system/points_system.htm, consultada el 13/II/2008.

⁸ Para un estudio en profundidad de esos cambios en las baremaciones, véase, por ejemplo, B.R. Chiswick y P.W. Miller, “Immigration to Australia During the 1990s: Institutional and Labour Market Influences”, en D.A. Cobb-Clark y S.-E. Khoo (eds), *Public Policy and Immigrant Settlement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2006, pp. 3-24; y J.G. Reitz, “Canada: Immigration and Nation-Building in the Transition to a Knowledge Economy”, en Cornelius *et al.* (eds.), *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford: Stanford University Press, 2004 (2ª edición), pp. 97-133.

⁹ Toda la información sobre cómo determinar los puntos tanto por conocimiento del idioma inglés y francés como por los otros cinco factores evaluables se encuentra disponible en Internet en la página de los Servicios Canadienses de Inmigración y Visados (*Canadian Immigration and Visa Services*), <http://www.immigrate.net/law/en/VisasLaws/PointSystem.asp>.

inmigrantes con altas cualificaciones mediante un procedimiento de dos etapas. En una primera fase, los inmigrantes expresan su interés, para lo cual necesitan superar 100 puntos, y posteriormente pueden ser invitados por el país a solicitar la residencia. La posibilidad de solicitar la residencia directamente, esto es, sin esperar la invitación posterior de Nueva Zelanda, se ofrece a aquellos que superen una puntuación de 140 o a aquellos que tengan una oferta de trabajo.¹⁰ Como se ha indicado, estos sistemas se dirigen preferentemente a determinados inmigrantes potenciales, trabajadores, pero como muestra la reforma neozelandesa se aprecia una tendencia a la creación de programas específicos para diferentes grupos de trabajadores.

Es importante aclarar que a pesar de la diversificación de programas con sistemas de puntos para trabajadores inmigrantes con diferentes cualificaciones, en estos países hay otros programas de inmigración en los que las personas no son sometidas a sistemas de puntos. Por ejemplo, en Canadá la proporción de inmigrantes sometidos a esas valoraciones es sólo alrededor de un cuarto del total.¹¹ Entre las otras modalidades y programas de entrada se encuentra la reunificación familiar, solicitantes de asilo y refugio o programas para trabajadores temporales.

De igual modo, en Australia el sistema de puntos se utiliza sólo en algunas modalidades de inmigración. Aquí hay dos tipos de programas para aquellos que buscan la residencia permanente en el país: el programa Humanitario, para refugiados y personas en una situación similar a aquellos que necesitan urgentemente un sitio donde vivir, y los programas de Migración que incluyen tres modalidades: una para familiares, otra para inmigración cualificada y una tercera para aquellos que tengan especiales condiciones de elegibilidad porque hayan sido residentes en el país con anterioridad o por tener lazos de unión con Australia. El sistema de puntos se utiliza para la segunda de las tres modalidades mencionadas, es decir, para quienes desean entrar como inmigración cualificada, bien porque tengan una oferta de trabajo de un empresario, bien porque tengan unas cualidades específicas en el sector empresarial que puedan aplicar en un breve plazo de tiempo después de su llegada, bien porque su perfil se adecue a la expectativa de que van a convertirse en un potencial beneficio para el país.

El sistema de puntos australiano está concebido en gran parte como un tipo de selección que identifique las características de los inmigrantes potenciales que vayan a ser un beneficio para el país, pero también como un mecanismo de integración que permita ayudarles en el proceso de asentamiento.¹² Entre los aspectos y cualificaciones del inmigrante que se evalúan está su dominio del inglés. Desde 1993 se han producido varios cambios menores en la baremación de los conocimientos, como el aumento de las categorías de uso y conocimiento, y la ampliación del número de ocupaciones en relación a las cuáles se valora el conocimiento del inglés. Desde 1997 aquellos que no pasan el umbral requerido deben pagar por recibir la enseñanza del idioma.

Una importante revisión de las pautas de atribución de puntos se llevó a cabo en 1999, cuando, en relación al idioma, la exigencia se acentuó. Quedaron dos categorías (*Vocational English* y *Competent English*) y, para aprobar el *test*, el mínimo exigido era un conocimiento alto en el nivel de *Vocational English*, requiriéndose una puntuación alta en los cuatro componentes (escritura, lectura, comprensión y habla).¹³

En las dos reformas de 2007,¹⁴ los requisitos de conocimiento del inglés se hicieron aún mayores; en la actualidad se otorgan 25 puntos por el certificado *Proficient English* que equivale a una puntuación en el IELTS (exámenes de conocimiento del inglés gestionados por el British Council,

¹⁰ http://www.workpermit.com/new_zealand/employee.htm, consultada el 13/II/2008.

¹¹ Véase la nota 6.

¹² Chiswick y Miller, *op. cit.*, pp. 3-24.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Para la consulta de los cambios producidos en la legislación australiana sobre inmigración desde el año 2003: <http://www.inmi.gov.au/legislation/amendments/index.htm>, consultada el 3/III/2008.

la Universidad de Cambridge y el IDP Education australiano) de al menos siete puntos en cada uno de los cuatro componentes. Se obtienen 15 puntos por un conocimiento competente (*Competent English*) que se define como una utilización general eficaz del idioma inglés, especialmente en situaciones familiares para el individuo. Este nivel de conocimiento competente se demuestra con una puntuación de al menos seis puntos en cada uno de los cuatro componentes de la prueba. Existen otros dos supuestos en los que se permite la obtención de 15 puntos con un conocimiento menor de inglés (cinco de media en el IELTS) cuando la solicitud del individuo se realiza en unas condiciones específicas y en ambos casos se obliga al solicitante a mejorar su conocimiento del idioma una vez dentro del país.¹⁵

Los sistemas de puntos en Europa

La extensión de estas fórmulas de selección a países europeos se ha producido en un contexto diferente al de los países descritos. Su finalidad ha sido más bien incentivar la entrada de determinados tipos de trabajadores cualificados en situaciones de deficiencia o escasez en ciertos sectores económicos. Este es el caso del Reino Unido, que introdujo su primera versión de sistema de puntos en el marco de su programa de permisos de trabajo (*Work Permit Scheme*) tras la reforma legislativa del año 2002 (*Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*).¹⁶ Su utilización se diseñó para trabajadores altamente cualificados (*UK Highly Skilled Migrant Programme*, en adelante HSMP).¹⁷

En la actualidad se trabaja en la modificación de todo el sistema de permisos del Reino Unido, que regula 80 formas diferentes de entrar en el país. En relación a la utilización del sistema de puntos se busca la ampliación de su uso para ser aplicado además de a trabajadores altamente cualificados, a otros tipos de trabajadores y a estudiantes. El *Home Office* ha afirmado que esta versión actual, en proceso aún de adopción, es “el cambio más importante del sistema de inmigración en 45 años” y que en esta remodelación se ha tratado de diseñar un nuevo sistema de puntos al “estilo australiano”.¹⁸ En el párrafo 158 de la primera guía, editada a finales del febrero de 2008, se afirma que el inglés es el idioma oficial del Reino Unido y su conocimiento a un nivel alto mejora el potencial del solicitante para tener éxito en el mercado laboral del Reino Unido y ayuda a su integración.¹⁹ La introducción de este requisito idiomático, anunciada como muchas otras reformas en el *Queen’s Speech*, en noviembre de 2007, ha sido duramente criticada por diversas organizaciones por su carácter “encubiertamente racista” (*lace curtain racism*) al favorecer la inmigración de los países europeos frente a otras procedencias.²⁰

Por el momento, se han establecido los requisitos y la baremación del programa general para trabajadores con alta cualificación (*Tier 1 General-Highly Skilled Workers*).²¹ En él, los solicitantes

¹⁵ Una descripción detallada de estas categorías se establece en la última guía para el programa *General Skilled Migration* de enero de 2008, accesible en <http://www.immi.gov.au/allforms/booklets/1119.pdf>, consultada el 3/II/2008. La baremación del idioma se encuentra en la página 24 del manual.

¹⁶ Véase Gina Clayton, *Textbook on Immigration and Asylum Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006 (2ª edición), p. 359. Aunque Papademetriou sitúa el comienzo de la utilización de sistemas de puntos en el Reino Unido en el año 2001 (véase la nota 4), parece claro que su regulación no se produce hasta el año 2002 con el HSMP.

¹⁷ Se ha señalado la similitud de esta primera versión con los sistemas de puntos de Australia y Canadá. véase *Story* URL: <http://news.zdnet.co.uk/itmanagement/0,1000000308,39256265,00.htm>, consultada el 3/III/2008.

¹⁸ Entre otras declaraciones del ministro del Interior, véase “New Points System Goes Live”, 29/II/2008, <http://www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/newsarticles/newpointslive>, consultada el 1/III/2008.

¹⁹ La guía con la baremación y requisitos para la solicitud se encuentra disponible desde finales de febrero de 2008 en <http://www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/applicationforms/pbs/tier1genpolicyguide.pdf>, acceso el 5/III/2008.

²⁰ *The Guardian*, 6/XI/2007, <http://www.guardian.co.uk/politics/2007/nov/06/immigrationpolicy.policy>.

²¹ Según se anunció, el sistema se compondrá de cinco programas (*Tiers*) para trabajadores altamente cualificados, trabajadores cualificados con una oferta de trabajo, trabajadores de baja cualificación, estudiantes y trabajadores temporales o movilidad de jóvenes, BBC News, 3/VII/2006, “Migration: How Points would Work”, en http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/uk_politics/4244707.stm, consultada el 13/II/2008. Sin embargo, puede ser que la propuesta inicial reciba algún cambio según las indicaciones que aparecen actualmente en la página de la Agencia de

deben conseguir al menos 95 puntos (*pass mark*) pero se especifica que 75 deben corresponder a sus cualificaciones (estudios, salarios previos, experiencia en el Reino Unido y edad), 10 puntos a idioma y 10 a recursos económicos para poder mantenerse. Para obtener los 10 puntos por el idioma inglés el solicitante debe probar, con los medios detallados en la citada guía, que habla inglés. La serie de pruebas admitidas se recogen en el anexo B y, por comparar con el ejemplo australiano, el IELTS requiere una puntuación de 6,5 para obtener esos 10 puntos, medio punto menos de lo que exige Australia para obtener la máxima puntuación. Por el momento, no existe –a diferencia del modelo australiano– una gradación de puntos a obtener dependiendo del nivel de conocimiento del idioma.

Otro de los países que se planteó recientemente la introducción de un sistema de puntos fue Italia. La propuesta de ley de 2007 “Amato-Ferrero” trataba de añadir a los dos cauces existentes, idóneos para trabajadores con baja cualificación, un tercero, destinado a los que reúnen o estarían en condiciones de reunir antes de su entrada en el país los requisitos para una inserción relativamente fácil en el mercado del trabajo y en la sociedad italiana. En consecuencia, se planteó la posibilidad de otorgar parte de las admisiones de los contingentes en base a listas “de puntos”, con el fin de premiar el conocimiento de la lengua italiana y la formación.

La UE también abrió formalmente en enero de 2005, con su Libro Verde *On an EU Approach to Managing Economic Migration*,²² el debate sobre la inmigración económica y con ello la cuestión de los procesos de admisión, con cuestiones como la preferencia de trabajadores nacionales o las características de la admisión, incluyendo la posibilidad de seleccionar a quienes tengan determinadas cualificaciones y conocimientos idiomáticos.

EEUU

EEUU es otro de los grandes países de inmigración, pero en este caso la relación entre el idioma y las políticas de inmigración no comenzó históricamente con la exigencia de un determinado nivel de conocimiento del idioma inglés para potenciales trabajadores cualificados sino como una prohibición a la llegada de personas analfabetas. Tras dos vetos por parte del presidente Woodrow Wilson a los *test* de instrucción, se aprobó en 1917 la ley que rechazada la entrada en el país de todas aquellas personas mayores de 17 años que no supieran leer en ningún idioma.²³ Massey afirma que a pesar de que dicho requisito se planteó como una medida para mejorar la “calidad” de los inmigrantes, la no tan oculta agenda de la ley era reducir el número total de inmigrantes procedentes del sur y este de Europa en favor de flujos procedentes de los países tradicionalmente emisores de inmigración del noroeste de Europa; de acuerdo con las preferencias de las elites anglo-protestantes del país. De hecho, sirvió para reducir la llegada de italianos y polacos.²⁴

En EEUU también se debate en profundidad la posibilidad de introducir un sistema de puntos para residentes permanentes en el contexto del fallido intento de reforma de la legislación sobre inmigración de 2006-2007. Esta reforma se planteó como una disyuntiva entre la apuesta tradicional por la reunificación familiar, es decir, la entrada preferente de quienes tenían lazos de parentesco con personas ya residentes en el país, a cuyo colectivo se había dado tradicionalmente preferencia en EEUU (por ejemplo, tras la reforma del año 1965 se reservaban tres cuartas partes de los visados para parientes de ciudadanos o de extranjeros residentes²⁵), o un sistema basado en la asignación de

Fronteras e Inmigración (*UK Border and Immigration Agency*), <http://www.bia.homeoffice.gov.uk/managingborders/managingmigration/apointsbasedsystem>, consultada el 4/III/2008.

²² COM (2004) 811.

²³ Philip Martin, “The United States: The Continuing Immigration Debate”, en Cornelius *et al.* (eds.), *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford University Press, Stanford, 2004 (2ª edición), pp. 50-85.

²⁴ Douglas S. Massey, “America’s Never-Ending Debate: A Review Essay”, *Population and Development Review* 32 (3), 2006, pp. 573-584.

²⁵ *Ibid.*, pp. 580-581.

puntos (*Merit-based system*).²⁶. Aunque no fuese del todo cierto ese planteamiento disyuntivo porque el nuevo sistema pretendía dar puntos adicionales para las personas que tuviesen lazos familiares²⁷.

El fracaso de los intentos de reforma tanto en el Senado como de la propuesta (*STRIVE Act*) en el Congreso han hecho que el debate se haya retomado en la precampaña electoral de EEUU y se espera que sea una de las cuestiones clave de la campaña electoral. No hay que olvidar que uno de los opositores a dicha reforma fue Barack Obama, quien en su momento afirmó que la propuesta de ley "... no reconocía la moral fundamental de unir a los americanos con sus familias. Además, sitúa las habilidades laborales de una persona por encima de su carácter o de su ética laboral...".²⁸

De esta forma, EEUU parece situarse entre los países que rechazan este mecanismo de selección que conlleva otorgar puntos, entre otros aspectos, por el dominio del idioma del país receptor. Pero no se debe olvidar que los países que no adoptan el sistema de puntos tienen a menudo otros mecanismos de selección, necesarios en un contexto donde la demanda de entrada es mayor que la oferta de posibilidades de entrada. Además, su utilización por países como el Reino Unido va unida a la simplificación de los trámites de entrada y la agilización de la concesión de permisos a las personas que necesita o que benefician especialmente con su llegada a su economía.

El dominio del idioma como requisito para la adquisición de la ciudadanía

Como se ha indicado anteriormente, los países con mayor tradición migratoria, como Australia, consideran especialmente importante el aprendizaje y la competencia idiomática en cuanto factores que contribuyen al bienestar económico de los inmigrantes o a otros aspectos de la vida económica y política en el país de destino. Se destaca incluso los beneficios que el dominio del idioma, por parte de los inmigrantes adultos, tiene en términos de capital humano para sus hijos.²⁹ Factores como el tiempo de residencia en el país receptor son generalmente aceptados como influencia positiva para el dominio del idioma y se ha llegado a describir un país como EEUU como un "cementerio de idiomas" debido a su capacidad histórica para absorber a los inmigrantes por millones y relegar sus lenguas maternas en el transcurso de unas pocas generaciones.³⁰

En la mayoría de los países receptores de inmigración, el proceso de aprendizaje del idioma se ha dejado a voluntad o corre por cuenta del inmigrante, estableciéndose en algunos casos un momento en el que es necesario demostrar el grado de conocimiento del idioma: aquel supuesto en que el inmigrante solicite la adquisición del estatus de ciudadano. Por ejemplo, en el caso de EEUU un inmigrante para convertirse en ciudadano norteamericano debe ser mayor de 18 años, haber residido en el país al menos durante cinco años, pasar un *test* de inglés y de conocimientos cívicos tales como responder dónde se encuentra la Casa Blanca.

En términos generales, son pocos los países que históricamente han exigido una prueba de idioma para el acceso a la ciudadanía. EEUU realiza pruebas de inglés y de civismo en las que según los datos del Servicio de Ciudadanía e Integración (USCIS) la mayoría de los inmigrantes que toman

²⁶ Michael Abramowitz, "Immigration Bill's Point System Worries Some Groups", *Washington Post*, 27/V/2007, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/05/26/AR2007052601086.html>, último acceso el 3/IV/2008; Dawn Konet y Julia Gelatt, "Congress and White House Release Competing Proposals for Immigration Reform", *Migration Information Source*, 16/IV/2007, <http://www.migrationinformation.org/USFocus/print.cfm?ID=595>, último acceso el 13/II/2008.

²⁷ Para un estudio en profundidad de las consecuencias esperadas de la reforma, véase Migration Policy Group, "Proposed Points System and its Likely Impact on Prospective Immigrants", *Immigration Backgrounder*, n° 4, mayo de 2007.

²⁸ Abramowitz, *op. cit.*

²⁹ Chiswick, y Miller, *op. cit.*, p. 121.

³⁰ Citado por R.G. Rumbaut, D.S. Massey y F.D. Bean, "Linguistic Life Expectancies: Immigrant Language Retention in Southern California", *Population and Development Review*, n° 32, 3, 2006, p. 458.

los exámenes aprueban sin problemas. En septiembre de 2006 se publicaban datos que afirmaban un éxito del 84% en el primer intento y del 93% cuando se realiza la prueba por segunda vez. Esto demuestra quizá que quien solicita la naturalización posee el conocimiento del idioma requerido legalmente y que no obliga a un dominio perfecto del idioma, sino a tener una “fluidez funcional” para comunicarse. En este país, el examen de inglés para los candidatos a la ciudadanía se exige desde hace 100 años, y las preguntas que se usaban en estas pruebas del año 2006 se prepararon en la reforma de 1986.³¹

En Francia, el artículo 21.24 de su Código Civil establece desde 1973, entre los requisitos para la adquisición de la nacionalidad francesa por decisión de la autoridad pública, que “no podrá naturalizarse nadie que no justifique su asimilación a la comunidad francesa, en particular por un conocimiento suficiente, según su condición, de la lengua francesa”. A esta redacción se añadió en el año 2003 “... y de los derechos y deberes que confiere la nacionalidad francesa”.³² Esa reforma del año 2003, cuando Nicolas Sarkozy era ministro del Interior, otorga un papel especial a la exigencia del conocimiento del idioma en relación a la obtención de la ciudadanía y se extiende, dicha exigencia, a aquellas personas que contraen matrimonio con un ciudadano francés. La demostración del conocimiento de la lengua francesa también se dirige a refugiados y apátridas, excepto si son mayores de 70 años y llevan residiendo 15 años en el país. Sin embargo, esta reforma excluye la posibilidad de oposición del gobierno a la adquisición de nacionalidad si el motivo es la falta de asimilación lingüística.

La exigencia del conocimiento del idioma tiene sus particularidades en los países donde más de una lengua son reconocidas como lenguas oficiales. En el caso de Suiza, por ejemplo, donde se establece como requisito para la obtención de la nacionalidad la comprobación del nivel de integración, pero corresponde la competencia a los cantones y las comunas. Son éstos los que establecen sus propias condiciones de naturalización, y algunos incluyen la exigencia de conocer la lengua local.³³

En todo caso, el sometimiento a estos tipos de pruebas es voluntario, sólo aquellos que desean convertirse en ciudadanos se ven obligados a realizarlas, y los datos de naturalización en países desarrollados dan una idea del porcentaje de personas que adoptan la nacionalidad del país receptor. En EEUU en los años noventa se calculaba que menos de la mitad de los inmigrantes se había naturalizado. La Tabla 3 muestra que esas cifras de naturalización, en el conjunto de países que reciben población extranjera con fines de inmigración, son muy bajas; son muy pocos los casos y años en que el porcentaje de extranjeros que se naturaliza alcanza el 10% del total.

³¹ *La Opinión Digital*, 18/IX/2006, <http://www.laopinion.com/primerapagina/?rkey=0000000000000514690>, acceso el 9/III/2008.

³² Así quedó el artículo del Código Civil tras su modificación por la Ley nº 2003-1119 de 26 de noviembre de 2003, relativa a la inmigración, a la permanencia de los extranjeros en Francia y a la nacionalidad (art. 68). Véase el *Diario Oficial* de 27/XI/2003. Hay que tener en cuenta que se establecen en el Código Civil algunas excepciones a la obligación de probar el conocimiento de la lengua francesa, en artículos introducidos en las diferentes reformas de 1993, 1998 y 2003. Ese es el caso de “la persona que pertenezca a la entidad cultural y lingüística francesa o sea súbdita de los territorios o Estados en los que la lengua oficial o una de las lenguas oficiales es el francés, cuando el francés sea lengua materna o cuando justifique una escolarización mínima de 5 años en un centro que enseña en lengua francesa” (art. 21.20). La condición de conocimiento de la lengua francesa no se aplica tampoco a los refugiados políticos y apátridas que residen de forma regular y habitual en Francia al menos durante 15 años y tengan más de 70 años de edad (art. 21.24.1), pero sí a los que contraen matrimonio con un cónyuge de nacionalidad francesa (art. 21.2).

³³ El gobierno federal establece los requisitos generales en su página oficial http://www.bfm.admin.ch/bfm/en/home/themen/buergerrecht/einbuengerungen/ordentliche_einbuengerung.html, consultada el 8/III/2008.

Tabla 3. Porcentaje de naturalizaciones entre la población extranjera en países de la OCDE

	1995	2000	2004	2005	Media de los años 1995-2000	Media de los años 2001-2005	Número de naturalizaciones en el año 2005
Alemania	1,0	2,5	1,7	1,7	1,6	2,0	117.241
Australia							93.095
Austria		3,5	5,5	4,5	3,3	5,1	34.876
Bélgica	2,8	6,9	4,0	3,6	3,7	4,9	31.512
Bulgaria			9,6	8,8		11,4	5.848
Canadá							196.291
Dinamarca	2,7	7,3	5,5	3,8	4,2	4,6	10.197
Eslovaquia			13,8	6,3		6,4	1.393
España	1,5	1,5	2,3	2,2	1,8	2,1	42.830
Estados Unidos							604.280
Finlandia	1,1	3,4	6,4	5,2	3,2	4,5	5.683
Francia							154.827
Holanda	9,4	7,7	3,7	4,1	9,3	5,1	28.488
Hungría	7,3	4,9	4,2	6,9	5,8	5,3	9.822
Italia	1,1	0,7	0,5		1,0	0,5	
Japón	1,0	1,0	0,9	0,8	1,0	0,9	15.251
Lituania			2,0	1,4		2,1	435
Luxemburgo	0,6	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	966
Noruega	7,2	5,3	4,0	5,9	6,4	4,9	12.655
Nueva Zelanda							24.341
Polonia							2.866
Portugal	0,9	0,4	0,3	0,2	0,6	0,3	939
Reino Unido	2,0	3,7	5,1	5,7	2,5	4,9	161.780
República Checa		3,6	2,1	1,0	1,5	1,9	2.626
Rumania		0,6	0,7		0,9	0,3	15
Suecia	6,0	8,9	5,6	8,2	6,9	7,3	39.573
Suiza	1,3	2,1	2,4	2,6	1,6	2,4	38.437

Nota: la tabla presenta el porcentaje de naturalizaciones respecto al total de población extranjera, pero esa población total extranjera varía anualmente en función no sólo de las naturalizaciones del año anterior sino de los flujos migratorios anuales.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del *International Migration Outlook*, Sopemi, 2007.

A pesar de esos bajos porcentajes de naturalización en el conjunto de la población extranjera debe destacarse una tendencia común creciente en el porcentaje de naturalizados. La Tabla 3 muestra que, con la excepción de siete países, el resto tienen una media mayor de naturalizaciones en el período 2001-2005 que en 1995-2000. Esa dinámica parece negar el efecto de otra tendencia que parece generalizarse entre los países receptores, el endurecimiento de los requisitos para el acceso a la ciudadanía

El Reino Unido, por ejemplo, que exige un conocimiento básico de inglés, es uno de los países que está en proceso de endurecer los requisitos para el acceso a la ciudadanía en base a la idea de que la ciudadanía debe ser “ganada” por los inmigrantes y en consecuencia deben pasar un “período de prueba” de uno a tres años en los que tendrán que demostrar su integración o su contribución fiscal.³⁴

En Alemania, desde mitad de los años noventa se advierte una tendencia a aceptar que es un país de inmigración, así como una incipiente política que trata de facilitar el acceso a la nacionalidad

³⁴ *El País.com*, 20/II/2008.

alemana.³⁵ Hasta la entrada en vigor de la primera ley federal que trata cuestiones de integración en enero de 2005, las competencias para la naturalización correspondían a cada *Land* en exclusiva, y cada uno de ellos regulaba dicha materia no sin frecuentes polémicas. Entre éstas cabe destacar la ocurrida a finales de 2005 cuando la provincia de Baden-Wurttemberg presentó una propuesta para que los inmigrantes procedentes de países musulmanes pasasen un *test* para naturalizarse alemanes. En ese *test* no se incluían sólo cuestiones de idioma sino también axiomáticas y de comportamiento. Estos *test* fueron criticados por ser obligatorios sólo para la población musulmana y por no circunscribirse a medir el grado de familiaridad de una persona o su potencial para llegar a adaptarse al nuevo país.

Desde el año 2006, la legislación federal exige que todos aquellos que deseen naturalizarse deban pasar pruebas de idioma y de naturalización.³⁶ En mayo de este año la Conferencia de Ministros del Interior resolvió otorgar a 16 *Länder* un espacio de maniobra significativo para decidir la forma de evaluar los conocimientos de idioma y los valores alemanes; algunos *Länder* obligan a superar costosos exámenes escritos que requieren un alto nivel de idioma.³⁷

En Suecia, el Partido Liberal (*Folkpartiet*) lanzó en agosto de 2002 una nueva política de inmigración que afectaba en sus líneas básicas también al acceso a la ciudadanía. La propuesta más polémica, que se ha considerado clave para la victoria electoral de ese partido al mes siguiente, fue la introducción de un *test* de idioma para aquellos que desearan acceder a la condición de ciudadanos con el fin de demostrar una cierta capacidad de hablar y comprender el idioma sueco.³⁸ Uno de los defensores de la propuesta la ha calificado como “una ruptura categórica” con la política de nacionalidad sueca. Para él “... Rescatar el valor del idioma sueco como herramienta de comunicación común fue rescatar indirectamente el valor del legado de la historia sueca y afirmar que es sobre la base, y no la negación, de esa historia que podremos construir un futuro común”.³⁹

En Dinamarca, el gobierno conservador de Anders Fogh Rasmussen impuso, a finales de 2005, la obligación de superar un examen de idioma y un *test* de cultura e historia danesa que, por el momento, supera alrededor del 97% de los que se someten a él.⁴⁰ Dinamarca, junto con Alemania y Austria, son los tres países que según el Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes (en adelante, MIPEX) tienen los requisitos más duros para el acceso a la ciudadanía.

Otros países sólo han cambiado la fórmula mediante la cual se exige el conocimiento del idioma; los *test* son la fórmula sustitutiva de las entrevistas personales. Ese es el caso de Australia donde durante el año 2007, y tras un proceso de consulta para valorar la sustitución las entrevistas por *test*, se aprobó una nueva ley (*Australian Citizenship Amendment [Citizenship Testing] Act 2007*)⁴¹ que exige la aprobación de ese *test* para poder optar a la ciudadanía. Así, se afirma que los *test* de idioma y ciudadanía son la única fórmula que da certeza al ministro de que el solicitante posee un conocimiento básico del idioma inglés, del país y de las responsabilidades y privilegios que dicho estatus implica.

³⁵ Simon Green *et al.* (2008), *The Politics of the New Germany*, Routledge, Nueva York, p. 100.

³⁶ *Ibid.*, p. 102. Esta medida parece entrar en contradicción, dados los bajos niveles de dominio del alemán entre los residentes, con la preocupación de los gobiernos federales, desde mitad de los años ochenta, por las bajas tasas de naturalización que les han llevado incluso a presentarlas como una posible crisis de legitimidad política a largo plazo.

³⁷ Migration Policy Group, *Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes*, British Council y Migration Policy Group, Bruselas, 2007, www.integrationindex.eu, p. 78.

³⁸ Mauricio Rojas, “La inmigración. Una visión desde Escandinavia”, *La ilustración Liberal. Revista Española y americana*, n° 27, primavera de 2006, p. 71-72.

³⁹ *Ibid.*, p. 72.

⁴⁰ *ABC*, 9/II/2008.

⁴¹ Esta ley es una pequeña incorporación a la nueva Ley de Ciudadanía (*Australian Citizenship Act 2007*), de julio de 2007, que modificó la normativa sobre adquisición de la ciudadanía australiana reemplazando a la *Australian Citizenship Act* de 1948.

Como ya se ha indicado, frente a los adelantos del endurecimiento de los requisitos establecidos para acceder a la condición de ciudadanos han surgido detractores. Muchas de esas propuestas han sido criticadas desde distintos sectores como xenófobas, contrarias a los inmigrantes o racistas. Sin embargo, y a pesar de esa oposición, lo cierto es que parecen constatar una tendencia a incluir una prueba de idioma entre los requisitos de acceso a la ciudadanía o a endurecer los requisitos en los países donde ya existían ese tipo de pruebas.

Nuevos instrumentos y requisitos idiomáticos en los países receptores de inmigración

Junto a las fórmulas descritas en los apartados anteriores, los países receptores parecen dar creciente importancia a la cuestión idiomática, estableciendo nuevos requisitos relacionados con la lengua en distintos momentos del proceso de establecimiento o integración, o nuevas herramientas destinadas a asegurar el conocimiento del idioma por los inmigrantes. El idioma aparece una vez más como un factor que contribuye a una integración con éxito en el mercado laboral.

Como un elemento esencial en el proceso de integración de los inmigrantes ha sido reconocido también el idioma en el ámbito de la UE. Desde la Comunicación de la Comisión sobre una política comunitaria de inmigración, de 22 de noviembre de 2000,⁴² seguida por su Comunicación relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración, de 11 de julio de 2001,⁴³ se han desarrollado trabajos específicos dedicados a la integración como la Comunicación sobre inmigración, integración y empleo de 3 de junio de 2003.⁴⁴

La importancia del idioma en el proceso de integración se recogió específicamente en los Principios Básicos Comunes sobre Integración (en adelante CBP, por sus siglas en inglés), cuyo cuarto principio recoge que “un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración; permitir a los inmigrantes adquirir ese conocimiento básico es esencial para que la integración tenga éxito”.⁴⁵ Y, como reconoce la propia Comisión Europea en su reciente “Tercer Informe anual sobre Inmigración e Integración”,⁴⁶ estructurado en base a los CBP, los países europeos han considerado en sus reformas y acciones el idioma como un elemento esencial de la integración estableciendo programas de aprendizaje, incluso obligatorios.

En este contexto, nuevos requerimientos idiomáticos se han establecido en diferentes países europeos. Dichos requisitos se han concretado bien en nuevos instrumentos, bien en modificaciones de instrumentos “tradicionales” ya implementados. En Alemania desde el año 2002 se comenzó a debatir y planear la necesidad de introducir cursos formales de integración que incluyan el aprendizaje del idioma. Tras la fallida ley de ese año, la consensuada ley de 2004 que entró en vigor el 1 de enero de 2005, busca facilitar la integración de los extranjeros y para ello regula los derechos y deberes tanto de los que ya residen en Alemania como de los que desean residir. Su énfasis es la promoción de la integración y para lograr ese objetivo pone el acento en el aprendizaje del idioma alemán.⁴⁷

En esa promoción de la integración, la ley federal alemana recoge por primera vez la asistencia a cursos de integración como un derecho de todos aquellos que lleguen y tengan deseos de permanecer; derecho que se convierte en obligación de participación para los que están y no tienen suficientes conocimientos de alemán, así como para los que llegan y desean conseguir un permiso de residencia. Dichos cursos se regulan en el Reglamento de ejecución de los cursos de integración y han sido dotados con un presupuesto de 200 millones de euros anuales.

⁴² COM (2000) 757.

⁴³ COM (2001) 387.

⁴⁴ COM (2003) 336. Para una revisión en profundidad de la política de integración de la UE véase Pablo López Pich, “La política de integración de la Unión Europea”, *Migraciones*, nº 22, 2007, pp. 221-256.

⁴⁵ *Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros sobre los Principios Básicos Comunes de Integración*, Consejo de Asuntos de Justicia e Interior, Bruselas, 19/XI/2004.

⁴⁶ COM (2007) 512.

⁴⁷ En el Ministerio Federal del Interior se define así la promoción de la integración: “a todos los nuevos inmigrantes legales que llegan a Alemania, tanto si se trata de extranjeros que buscan residir permanentemente, repatriados de origen alemán o ciudadanos de la Unión Europea, se les ofrezca un paquete básico de medidas de integración que será estandarizado nacionalmente y regulado por la legislación federal”,

http://www.zuwanderung.de/english/2_zuwanderungsgesetz.html, último acceso el 12/II/2008.

El Ministerio del Interior Federal identifica como una característica fundamental de esos cursos el aprendizaje del idioma. De hecho, la enseñanza del idioma a nivel elemental e intermedio tiene una duración de 300 horas frente a las 30 horas destinadas al curso de orientación. Además, esos cursos de idioma se pretenden adaptar a las necesidades y ritmos individuales por lo que se estructuran en módulos con seis unidades por curso. El objetivo es que las personas que participan alcancen un nivel de conocimiento del alemán equivalente al “nivel primero de uso independiente” del idioma, definido ese nivel como el necesario para “tratar y resolver por sí mismos las situaciones diarias, conversar y expresarse por escrito de forma adecuada a su edad y educación”. El objetivo explicitado de estos cursos, de idioma y orientación, es ayudar a los inmigrantes a encontrar su camino más fácilmente en la nueva sociedad y ofrecerles unos valores con los que se puedan identificar.⁴⁸

La reciente modificación de la política de inmigración británica ya establece que el idioma no sólo es importante para el éxito en el mercado de trabajo sino también para la integración. Desde la publicación del libro Blanco *Secure Borders, Safe Haven* de febrero de 2002, se revitalizó el debate acerca de la introducción de nuevos procedimientos de naturalización, con clases de idioma y de ciudadanía y los *test* previos a las ceremonias de ciudadanía. Este cambio se justificaba con las ideas sobre la consecución de una “ciudadanía activa” y la cohesión social no sólo entre los extranjeros sino también entre la juventud de nacionalidad británica.

La Comisión para la Integración y la Cohesión Social (*Commission on Integration and Social Cohesion*) del Reino Unido, creada a raíz de los atentados de julio de 2005 para asesorar al gobierno, presentó un informe en febrero de 2007 en el que afirmaba que “la imposibilidad de hablar inglés es la mayor barrera que evita que los inmigrantes se integren exitosamente en el Reino Unido” y que si los inmigrantes no aprenden el idioma al poco de llegar nunca lo harán. Así, se sugería la posibilidad de expandir el uso de pruebas de inglés, por ejemplo a las esposas de residentes que quisieran entrar en el país.

En la presentación de ese informe, su *Chairman* afirmaba que “el aprendizaje del idioma es claramente una responsabilidad individual, pero las autoridades locales, el gobierno central y los empleadores tienen un importante papel en ayudar a los inmigrantes a mejorar su dominio del idioma... Si alguien no puede hablar inglés, ya sea un nuevo inmigrante o alguien que ha vivido durante años aquí, está en el camino del aislamiento y la separación”.⁴⁹ En este sentido el *test* denominado *Life in the UK*, que desde el 1 de noviembre de 2005 era requisito para todos aquellos que solicitaban la naturalización, se hizo obligatorio desde el 2 de abril de 2007 para todos los que desearan obtener un permiso de residencia permanente. Por lo que “un buen nivel de inglés” también es requerido en ese caso.

En Holanda, desde la formación de la coalición integrada por democristianos (CDA), los populistas de Pim Fortuyn (LPF) y los liberales (WD) tras las elecciones de mayo de 2002, se comenzó a debatir sobre el endurecimiento de la legislación, especialmente en relación a los solicitantes de asilo que entraban en el país sin documentación. En el debate sobre esta reforma el LPF planteó legalizar a los solicitantes de asilo que se encontraran en el país desde hacía cinco años, siempre y cuando hablasen bien el holandés y no tuviesen antecedentes penales. Aunque su propuesta no fue aceptada, el idioma entró entre los requisitos para la regularización.

En 2004, una propuesta de ley de la ministra holandesa de Extranjería e Integración, Rita Verdonk, incluyó un debatido sistema de integración obligatoria que pretendía establecer medidas obligatorias de integración para inmigrantes y también para holandeses nacidos fuera de la UE y

⁴⁸ Ministerio Federal del Interior, http://www.zuwanderung.de/english/3_prognosen.html, último acceso el 12/II/2008.

⁴⁹ *The Guardian*, 21/II/2007, <http://www.guardian.co.uk/politics/2007/feb/21/immigrationpolicy.race>. El informe final *Our Shared Future* fue publicado en junio de ese mismo año y se puede consultar en http://www.integrationandcohesion.org.uk/Our_final_report.aspx, último acceso del 7/III/2008.

para los holandeses naturalizados. El Consejo de Estado holandés declaró que no era viable su aplicación a esos dos últimos grupos de personas, el último con excepciones. La única posibilidad que quedó de eludir la obligación de integración y el correspondiente examen de integración era probar mediante diplomas el dominio del holandés y el conocimiento de la sociedad holandesa. Este requisito se exigió incluso a los recién llegados que de otra forma no podían obtener el permiso de residencia permanente. El coste del curso y del examen (unos 350 euros) recaería esencialmente en el inmigrante y se establecía un plazo máximo para su consecución de cinco años. A comienzos de 2007, y tras el cambio en el gobierno a finales de 2006, se modificaron los *test* de “integración cívica de base” pero siguen manteniéndose en ellos pruebas lingüísticas y culturales.

En Austria, la legislación en vigor desde 2006 ha sido el marco jurídico para el trabajo del gobierno en la expansión del alcance y el nivel de los cursos de integración que se complementan con otras medidas para mejorar la integración. Esas medidas incluyen más ofertas de cursos de aprendizaje del idioma para los inmigrantes y medidas para promover la participación en guarderías y para aprender el idioma para los hijos de los inmigrantes.⁵⁰ El nuevo gobierno austriaco que accedió al poder en enero de 2007 recogió en su programa de gobierno un apartado dedicado a la seguridad interior y la integración. En él se recuerda lo establecido en los “acuerdos de integración” que deben respetar los inmigrantes en el país y afirma que “una integración exitosa requiere de un conocimiento básico del idioma alemán... El conocimiento de nuestro idioma es un pre-requisito necesario para la integración” así como el respeto del sistema legal austriaco.⁵¹ En este sentido se busca promover la integración con servicios al alcance de todos y orientados a grupos concretos para el aprendizaje del alemán, siendo los niños un grupo objetivo destacado y la participación de los padres ya en el periodo pre-escolar, así como las mujeres y los jóvenes para los que se trata de diseñar programas específicos. La participación de los padres en la educación de sus hijos se observa como un medio para su asistencia a los “cursos de idioma alemán para padres”.

Francia ha sido pionera en la exigencia de un contrato de acogida e integración (CAI), similar al austriaco, que a partir de la legislación de noviembre de 2007⁵² (más exigente que la de noviembre de 2003 y la de julio de 2006) es aplicable al núcleo familiar y según el cual los padres tendrán la obligación de informarse y conocer sus derechos y deberes en familia. Estableciéndose entre esos deberes el de facilitar la integración de los hijos a través de la escolarización y de la enseñanza de la lengua francesa. El conocimiento del idioma se convierte en requisito imprescindible para colectivos anteriormente exentos de demostrar su conocimiento del idioma como es el caso de los familiares que solicitan la reunificación familiar.

En consecuencia, en Francia serán sometidos a una prueba antes de entrar en el país todos aquellos que tengan entre 16 y 65 años. Si a la vista de los resultados obtenidos la autoridad administrativa considera necesaria la organización de formación se volverá a producir una evaluación al final de la misma. También pasa a exigirse el conocimiento de la lengua francesa para los que soliciten un permiso de residencia, normalmente personas en situación irregular en suelo francés que desean regularizar su situación.

⁵⁰ *International Migration Outlook*, Sopemi, 2007, p. 232.

⁵¹ Programa del gobierno federal austriaco para la legislatura vigésimo tercera, accesible en Internet, <http://www.austria.gv.at/site/3542/default.aspx>.

⁵² Sobre la nueva legislación véase *El País*, 13/VI/2007 y 22/X/2007.

Conclusiones

La evolución reciente de los requisitos idiomáticos en las políticas de inmigración de los países receptores muestra tres tendencias generales de cambio, a pesar de las particularidades de los distintos países considerados en este análisis. En primer lugar, la extensión de las fórmulas que incorporaban requisitos idiomáticos para el acceso de inmigrantes en los países de tradición inmigratoria, como Canadá, Australia y Nueva Zelanda a países que anteriormente no utilizaban esas fórmulas de selección como el Reino Unido.

En segundo lugar, la extensión a un mayor número de países de la utilización por parte de los poderes públicos de mecanismos para asegurar el conocimiento del idioma (junto a otras enseñanzas culturales) por parte de los inmigrantes, como la obligatoriedad de asistir a cursos de lengua, con el objetivo de favorecer la integración de los recién llegados o de quienes llevan algún tiempo residiendo en el país y no dominan la lengua. En muchos de los países receptores de flujos se han establecido durante la última década pruebas idiomáticas por primera vez en su historia o se han incorporado nuevos requisitos idiomáticos en la dimensión de integración de sus políticas de inmigración.

Esta mayor preponderancia de los requisitos idiomáticos se concreta, en tercer lugar, en la tendencia a ampliar el espectro de quienes deben someterse a pruebas para medir sus conocimientos lingüísticos, así como al incremento del número de momentos en que los migrantes han de demostrar sus conocimientos idiomáticos durante el proceso de inmigración. En la actualidad, no sólo los migrantes económicos altamente cualificados o los solicitantes de la nacionalidad del país receptor, como en las fórmulas “tradicionales”, deben probar su dominio del idioma sino también, y dependiendo del país, familiares de reagrupantes, solicitantes extranjeros de matrimonio con nacionales o personas en situación irregular que desean normalizar su situación son sometidos a exigencias idiomáticas. También se ha incrementado la preocupación por el conocimiento del idioma de los residentes, y se tiende a convertir en exigencia obligatoria para todos aquellos que lleguen, y desean solicitar un permiso o renovar los ya existentes, independientemente de la intención o no que tengan dichos residentes de convertirse en ciudadanos.

Rut Bermejo

Profesora de Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos