

ENTRE APOYO A LA INTEGRACIÓN Y PREVENCIÓN DE LA RADICALIZACIÓN. UNA MIRADA CRÍTICA AL PLAN DE ACCIÓN DE INTEGRACIÓN E INCLUSIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Lucas J. RUIZ DÍAZ*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. EL PLAN DE ACCIÓN EN DETALLE. ELEMENTOS DE CONTINUIDAD Y CAMBIO.—3. EL PLAN DE ACCIÓN EN CONTEXTO.—4. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

Con la publicación del *Plan de Acción de Integración e Inclusión 2021-2027* de la Unión Europea (UE)¹, en noviembre de 2020, la Comisión vendría a concretar cómo pretende abordar en los próximos años el ambicioso objetivo de aunar cohesión social y prevención de la radicalización, contenido tanto en la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad² como en el Nuevo Pacto de Migración y Asilo³; es decir, en los ámbitos de la seguridad y la gestión «global» de la inmigración, respectivamente. Este Plan de Acción, con carácter particular, se enmarca igualmente en la estrategia europea de prevención y represión del terrorismo, que cuenta con una nueva Agenda que

* Profesor Ayudante Doctor en el Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Granada (lucasruiz@ugr.es). Todas las páginas web referenciadas fueron consultadas por última vez el 15 de mayo de 2021.

¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027» [COM (2020) 758 final, Bruselas, de 24 de noviembre de 2020].

² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la «Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad» [COM (2020) 605 final, Bruselas, de 24 de julio de 2020, p. 19].

³ Comunicación de la Comisión relativa al «Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo» [COM (2020) 609 final, Bruselas, de 23 de septiembre de 2020]. El paquete legislativo completo, en negociación al escribir estas líneas, está disponible en https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_es.

destaca —en línea con el texto que analizamos— el papel de la integración e inclusión social como aspecto fundamental en la prevención de la radicalización, principalmente entre los jóvenes⁴, un colectivo considerado especialmente vulnerable por la Comisión en numerosos documentos publicados en el último decenio⁵.

La integración e inclusión social de los nacionales de terceros países ha sido una actuación especialmente reclamada por diversos colectivos y organismos nacionales e internacionales, que han señalado las principales carencias del sistema de acogida e integración puesto en marcha por los Estados miembros (EEMM) y desbordado tras la crisis de 2015⁶. Como recalca la Comisión en el Plan de Acción para justificar su intervención en este ámbito, a pesar de las anteriores iniciativas comunitarias, la población inmigrante sigue enfrentándose a dificultades y encontrándose en situación desfavorable «en relación con el empleo, la educación, el acceso a servicios básicos y la inclusión social», especialmente los jóvenes y aquellos que viven en zonas rurales⁷. Es, por tanto, una actuación demandada no solamente por las organizaciones de la sociedad civil, sino también requerida por las instituciones comunitarias⁸ como un instrumento necesario para favorecer la cohesión social en la Unión e, indirectamente, reducir los potenciales costes que la falta

⁴ La Agenda contra el terrorismo [COM (2020) 795 final, Bruselas, de 9 de diciembre de 2020] se basa *grosso modo* en los cuatro pilares centrales de lo que ha venido siendo la intervención comunitaria —(anticipar) prevenir, proteger, perseguir, responder— desde que el Consejo adoptara en 2005 la Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo (14469/4/05).

⁵ COM (2020) 758 final, cit., pp. 6-7. Adicionalmente, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010-2014)» [COM (2010) 213 final, Bruselas, de 6 de mayo de 2010], Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Protección de los menores migrantes» [COM (2017) 211 final, Bruselas, de 12 de abril de 2017]; y Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño» [COM (2021) 142 final, Bruselas, de 24 de marzo de 2021].

⁶ A modo de ejemplo, pueden consultarse los informes más recientes del Defensor del Pueblo estatal (monográfico «La inmigración en Canarias», disponible en www.defensordelpueblo.es) y andaluz (informe anual 2020, disponible en www.defensordelpuebloandaluz.es), en los que se señalan deficiencias de los sistemas de acogida y los centros de internamiento de extranjeros. Asimismo, esta situación deficitaria ha sido denunciada por ONG como Ayuda en Acción (www.ayudaenaccion.org) e instituciones u organismos internacionales, como la comisaría para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, quien publicara en marzo de 2021 un Informe de seguimiento a la Recomendación elaborada en 2019 crítico con las políticas seguidas por algunos EEMM, entre ellos España. Este documento está disponible en <https://rm.coe.int/una-llamada-de-socorro-por-los-derechos-humanos-la-creciente-brecha-en/1680a1dcf0>.

⁷ COM (2020) 758 final, cit., pp. 4-6. Adicionalmente, CONSEJO DE LA UE, Informe conjunto sobre el empleo de 2020, 6810/20, Bruselas, 13 de marzo de 2020, y OCDE-UE, Settling in 2018: Indicators of Immigrant Integration, disponible en <https://www.oecd.org/publications/indicators-of-immigrant-integration-2018-9789264307216-en.htm>.

⁸ Además de las comunicaciones de la Comisión analizadas, y sin ánimo de exhaustividad, Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2020, sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad [2020/2791(RSP)]; Conclusiones del Consejo sobre la prevención y la lucha contra la radicalización en los centros penitenciarios y sobre el modo de actuar en relación con los delincuentes terroristas y extremistas violentos tras su puesta en libertad, 9727/19, Bruselas, 6 de junio de 2019, y Prevención de la radicalización que conduce al extremismo violento, 14276/16, Bruselas, 23 de noviembre de 2016.

de esta podría conllevar a nivel económico y social⁹, como el aumento de la polarización social y política por la difusión de ideologías de corte extremista o radical y el sentimiento de injusticia social que alimenta determinados tipos de radicalismos¹⁰. De hecho, en estos grupos de población —inmigrantes y excluidos socialmente— se dan los ingredientes para la alienación y radicalización de sus individuos en un complejo proceso en el que intervienen factores personales (educativos, familiares, cognitivos y comportamentales) y variables independientes en relación al grupo de tipo *push* (internalización de mensajes, identidades colectivas, socioculturales y relacionales) y *pull* (persuasión y carisma de agentes reclutadores, propaganda y coerción) suficientemente acreditados por la doctrina desde diferentes disciplinas¹¹.

Abordar la integración e inclusión social de los nacionales de terceros países y de la población de origen inmigrante como un elemento de la prevención de la radicalización y el terrorismo, sin embargo, incorpora a la agenda política europea un tema espinoso por diversas razones. En primer lugar, por poner en la «diana» a un colectivo —el inmigrante— ya de por sí señalado por ciertos partidos políticos y la opinión pública¹², volviendo a relacionar la inmigración (legal o irregular) con una cuestión de seguridad y orden público interior criticada profusamente por la doctrina¹³. En segundo lugar, por la difusa competencia que posee la Unión para intervenir en los diversos sectores cubiertos por el Plan de Acción y para cuya implementación apela a la responsabilidad y lealtad de los EEMM, quienes poseen la competencia e instru-

⁹ Como indicara la Comisión en su Plan de Acción de 2016, «[existe] un riesgo claro de que el coste de la no integración sea más elevado que el coste de intervenir en políticas de integración» [COM (2016) 377 final, Estrasburgo, de 7 de junio de 2016, p. 4].

¹⁰ Según numerosos estudios e informes policiales, el mensaje «victimista» de opresión y exclusión e injusticia social es aprovechado por los reclutadores de las organizaciones terroristas en los procesos de radicalización hacia el extremismo violento y el terrorismo, como señaló ya la Comisión en 2005 [COM (2005) 313 final, Bruselas, de 21 de septiembre de 2005, p. 14]. Para un análisis de los elementos y factores en los procesos de radicalización, véanse, por ejemplo: REINARES, F. (coord.), *Radicalisation Processes Leading to Acts of Terrorism. A concise Report prepared by the European Commission's Expert Group on Violent Radicalisation*, 15 de mayo de 2008, disponible en <https://gsdrc.org/document-library/radicalisation-processes-leading-to-acts-of-terrorism/>; DOOSJE, B. et al., «Terrorism, radicalization and de-radicalisation», *Current Opinion in Psychology*, 2016, núm. 11, pp. 79-84.

¹¹ Desde la Psicología, véanse GÓMEZ, Á. et al., «Why People Enter and Embrace Violent Groups», *Frontiers in Psychology*, 2021, núm. 11, pp. 1-13; VERGANI, M., IQBAL, M., ILBAHAR, E. y BARTON, G., «The Three Ps of Radicalization: Push, Pull and Personal. A Systematic Scoping Review of the Scientific Evidence about Radicalization Into Violent Extremism», *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 43, 2018, núm. 10, pp. 1-32.

¹² Sobre la evolución de la polarización de la opinión pública en torno a la inmigración en España y el auge de partidos populistas, además de las referencias en el informe anual 2020 del Defensor del Pueblo andaluz en relación con los menores extranjeros no acompañados (véase nota 6; en especial su p. 230), véase GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. y RINKEN, S., «La opinión pública ante la inmigración y el efecto de Vox», *ARI*, núm. 33/2021, Real Instituto Elcano, publicado el 16 de marzo de 2021. Disponible en www.realinstitutoelcano.org.

¹³ Entre otros autores críticos, MITSILEGAS, V., *The Criminalisation of Migration in Europe. Challenges for Human Rights and the Rule of Law*, Dordrecht, Springer, 2015; HUYSMANS, J., «Migrants as a Security Problem: Dangers from Securitizing Societal Issues», en MILES, R. y THRÄNHARDT, D. (eds.), *Migration and European integration: the dynamics of inclusion and exclusion*, Londres, Pinter, 1995, pp. 53-72.

mentos, como ha reconocido insistentemente la Comisión en las diferentes iniciativas impulsadas en los últimos años. Finalmente, porque incorpora a la agenda europea una «verdad incómoda» —la integración e inclusión social como elemento de prevención de la radicalización— en la que los EEMM todavía trabajan de forma aislada, a pesar de los reclamos de la UE por reforzar la respuesta conjunta¹⁴.

Este Estudio examina el Plan de Acción de Integración e Inclusión desde una perspectiva crítica con el discurso oficial generalizado en la UE en materia migratoria. Para ello, primeramente centraremos nuestra atención en aquellas iniciativas más novedosas del Plan de Acción que inciden en la integración e inclusión social como una medida activa de prevención de la radicalización, para, posteriormente, ponerlas en contexto con otros elementos del mismo discurso. Así, por un lado, entendemos que estas iniciativas son innovadoras desde el momento en el que rompen con el enfoque acerca de los instrumentos adecuados para favorecer la integración de la población inmigrante anteriormente seguido por la Comisión, más laboral y socioeducativo —ligado, por ello, a políticas comunitarias de apoyo y complemento a las estatales—, para insertar dichos procesos en una perspectiva «securitaria» o del discurso y consiguiente práctica de la (in)seguridad¹⁵ que predomina en las instituciones europeas desde que el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) echara a andar formalmente tras el Consejo Europeo de Tampere (1999) y se confirmara en el Tratado de Lisboa como una competencia compartida con los EEMM; desplazando, pues, el centro de gravedad en la toma de decisiones hacia métodos, políticas e instrumentos comunitarios. Asimismo, se indicarán otras cuestiones novedosas respecto del marco anterior, admitiendo, no obstante, que son más numerosos los elementos de continuidad que los de cambio.

Por otro lado, con el fin de contextualizar nuestro análisis, hemos de relacionar este Plan de Acción con otros elementos clave del discurso presentes en documentos estratégicos y programáticos adoptados en el marco del ELSJ. Estos documentos nos permitirán prever el alcance real de las medidas propuestas en el Plan de Acción y examinar su interrelación con los instrumentos adoptados en el ELSJ para atajar la radicalización hacia el extremismo violento y el terrorismo, considerados una seria amenaza para la seguridad y el orden público europeos. En definitiva, en este Estudio partimos de la

¹⁴ Ya en el Programa de Estocolmo el Consejo Europeo hacía un llamamiento «a la Comisión, al Consejo y a los [EEMM] para que mejoren las iniciativas de lucha contra la radicalización en todas las poblaciones vulnerables basándose en una evaluación de la eficacia de las políticas nacionales; los Estados miembros deben definir mejores prácticas e instrumentos operativos específicos para compartir con otros Estados miembros. Entre los nuevos ámbitos de trabajo se podría incluir la integración y la lucha contra la discriminación» (Programa de Estocolmo, «Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano», *DOUE* C 115, de 4 de mayo de 2010, p. 24).

¹⁵ BIGO, D. y McCLUSKEY, E., «What Is a PARIS Approach to (In)securitization? Political Anthropological Research for International Sociology», en GHECIU, A. y WOHLFORTH, W., *The Oxford Handbook on International Security*, Oxford, Oxford University Press, 2018, pp. 116-132; BUZAN, B., WAEVER, O. y DE WILDE, J., *Security. A New Framework for Analysis*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998.

premisa de que, aparte de ser una cuestión básica de protección y promoción de los derechos humanos de la población inmigrante, la integración e inclusión social de este colectivo es percibida por las instituciones comunitarias y demás actores de la Unión —incluidos los EEMM— como un elemento concreto de prevención de la radicalización inserto en una estrategia más amplia de lucha contra el terrorismo¹⁶ y de construcción de la «resiliencia» o capacidad de adaptación al cambio; un paso más en la cimentación de la teoría de la inseguridad como pretexto para legitimar una mayor integración en los ámbitos cubiertos por el Plan de Acción que, difícilmente, tendría cabida siguiendo las líneas de actuación seguidas hasta ahora.

2. EL PLAN DE ACCIÓN EN DETALLE. ELEMENTOS DE CONTINUIDAD Y CAMBIO

El anterior Plan de Acción de la Comisión, publicado en 2016, sentó las bases más inmediatas de las líneas que seguiría la UE en la integración de los nacionales de terceros países¹⁷. Esta actuación, sin embargo, no partía necesariamente de cero. En 2004, el Consejo ya había aprobado unas conclusiones sobre el establecimiento de los principios básicos comunes para una política de integración de los inmigrantes en la UE, renovada diez años después¹⁸ y apoyada financieramente mediante la creación específica de un fondo único, el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI)¹⁹, como uno de los elementos financieros de apoyo a la gestión de la inmigración del marco financiero plurianual (MFP) para el periodo 2014-2020. En dicho Plan de Acción, la Comisión fijaba sus prioridades políticas en cinco ámbitos concretos de la gestión de la inmigración y su inclusión en las sociedades de acogida (medidas previas a la partida y llegada, educación, integración laboral y acceso a la formación laboral y a los servicios básicos y participación acti-

¹⁶ RUIZ DÍAZ, L. J., «La prevención de la radicalización en la estrategia contra el terrorismo de la Unión Europea. Entre *soft law* e impulso de medidas de apoyo», *REDI*, vol. 69, 2017, núm. 2, pp. 257-280.

¹⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Plan de acción para la integración de los nacionales de terceros países» [COM (2016) 377 final, Estrasburgo, de 7 de junio de 2016]. Anteriormente, en el mismo sentido, «Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea» [COM (2005) 389 final, Bruselas, de 1 de septiembre de 2005] y «Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países» [COM (2011) 455 final, Bruselas, de 20 de julio de 2011].

¹⁸ Conclusiones relativas a los principios básicos comunes para una política de integración de los inmigrantes en la UE adoptadas por el Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros el 19 de noviembre de 2004, 14615/04 (Presse 321); Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros sobre la integración de los nacionales de terceros países que residen legalmente en la UE, 9905/1/14, Bruselas, 26 de mayo de 2014. Adicionalmente, Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros sobre la integración de los nacionales de terceros países que residen legalmente en la UE, 15312/16, Bruselas, 9 de diciembre de 2016.

¹⁹ Reglamento (UE) núm. 516/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración, por el que se modifica la Decisión 2008/381/CE del Consejo y por el que se derogan las Decisiones 573/2007/CE y 575/2007/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, y la Decisión 2007/435/CE del Consejo, *DOUE* L 150, 20 de mayo de 2014, pp. 168-194.

va) y abordaba, como valor añadido de la intervención comunitaria en una suerte de gobernanza multinivel, servir de nexo para la coordinación de las políticas públicas (europea, estatal, regional y local) y financiar el apoyo a la integración de los nacionales de terceros países residentes (legalmente) en el territorio de la Unión.

Sobre la base de las lecciones aprendidas²⁰, en el Plan de Acción de 2020 la Comisión insta a las autoridades estatales a adoptar medidas específicas destinadas a la integración e inclusión social de la población inmigrante en los ámbitos del empleo, la vivienda, la formación y educación y la salud, y propone la aprobación progresiva de medidas europeas de complemento, coordinación y apoyo, respetando así la distribución competencial establecida en los Tratados. Además, el Plan prevé la implicación en su planificación e implementación de todas las partes interesadas —locales, regionales nacionales y europeas, como la Red de la UE para la Sensibilización frente a la Radicalización (RSR)²¹ y el Foro Europeo de la Migración²²—, así como a las organizaciones de la sociedad civil, apostando por adoptar un enfoque multiinstitucional y multinivel para la integración e inclusión de la población inmigrante presente ya en documentos anteriores de la Comisión.

En términos comparativos, tanto el actual como el anterior Plan de Acción muestran mayores continuidades que elementos novedosos. Entre las similitudes, dos cuestiones de compleja respuesta: por un lado, la determinación de la competencia comunitaria para intervenir en materia de integración e inclusión social y, por otro, sobre el alcance real de las medidas comunitarias adoptadas. Con carácter general, la UE tiene reconocida una competencia compartida en relación con la integración de nacionales de terceros países que excluye cualquier tipo de acción legislativa armonizadora (art. 79.4 del Tratado de Funcionamiento de la UE, TFUE). Sobre esta base jurídica, la Comisión ha intervenido esencialmente a través de instrumentos de *soft law*, como el presente Plan de Acción²³, para promover la integración y paliar lo

²⁰ Véase COMISIÓN, Commission Staff Working Document accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027» [SWD (2020) 290 final, Bruselas, 24 de noviembre de 2020, p. 22].

²¹ Información sobre esta Red de expertos en https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network_en.

²² Página web de información sobre el Foro: <https://www.eesc.europa.eu/es/sections-other-bodies/other/european-migration-forum>.

²³ Adicionalmente, la Unión ha recurrido a las agendas, recomendaciones y decisiones en materia de políticas formativas, educativas y laborales. Junto a estos, la UE ha aprobado instrumentos normativos en aquellas materias ligadas a la libre circulación y residencia de nacionales de terceros países y al reagrupamiento familiar (Directiva 2003/109/CE, del Consejo, de 25 de noviembre, *DOUE* L 16, de 23 de enero de 2004, pp. 44-53, y Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, *DOUE* L 251, de 3 de octubre de 2003, pp. 12-18), los dos únicos instrumentos de *hard law* adoptados que abordan la integración aunque sea de manera tangencial. El resto de la legislación migratoria de la UE confiere ciertos derechos de acceso a los servicios de salud y la libertad de movimiento para los migrantes altamente cualificados (Directiva 2009/50/CE, del Consejo, de 25 de mayo, *DOUE* L 155, de 18 de junio de 2009, pp. 17-29), pero lo excluye para otros colectivos inmigrantes (Directiva 2014/36/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, *DOUE* L 94, de 28 de marzo de 2014, pp. 375-390) o sus fami-

que considera una situación deficitaria y desfavorable para el colectivo inmigrante en el acceso a servicios básicos adaptados a sus necesidades, sobre todo en segmentos específicos de la población, como los inmigrantes jóvenes o con discapacidad, las mujeres y niñas y aquellos que viven en zonas rurales²⁴.

Otro de los elementos a tener en cuenta en el Plan de Acción actual heredados del planteamiento tanto del documento anterior de la Comisión²⁵ como de los principios básicos adoptados por el Consejo²⁶, es la cuestión de la bidireccionalidad del proceso de integración. En el nuevo Plan de Acción se especifica que, «para que la integración y la inclusión den resultados, debe ser también un proceso bidireccional en el que se ofrezca a los migrantes y los ciudadanos de la [UE] de origen migrante ayuda para integrarse y ellos, por su parte, hagan un esfuerzo activo para conseguirlo»²⁷. Es, por ello, un planteamiento responsable en el que se reafirman los derechos de los inmigrantes a verse integrados en las sociedades de acogida y, al mismo tiempo, se les pide la asunción de unos deberes ligados al respeto —no asimilación—²⁸ de los valores fundamentales sobre los que descansa el proceso de integración europea (arts. 2 y 3 TUE; Carta de los Derechos Fundamentales de la UE) y que representan «la motivación que llevó a crear la cartera “Promoción de nuestro modo de vida europeo”»²⁹. Además, reitera que las medidas específicas destinadas a la integración e inclusión social de este colectivo «ni deben ni tienen que emprenderse a expensas de las medidas en beneficio de otros grupos o minorías vulnerables o desfavorecidos»³⁰, insistiendo en la *inclusión para todos* como una herramienta contra los discursos del odio que predominan en Internet y azuzan determinados partidos políticos xenófobos, revertiendo en último término en una creciente polarización social.

liares (Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, *DOUE* L 251, de 3 de octubre de 2003, pp. 12-18), incluidas las personas que han obtenido el estatuto de refugiado (Directiva 2013/33/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio, *DOUE* L 180, de 29 de junio de 2013, pp. 96-116).

²⁴ COM (2020) 758 final, cit., p. 5. Adicionalmente, COMISIÓN, SWD (2020) 290 final, cit.; y Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa a la consecución del Espacio Europeo de Educación de aquí a 2025 [COM (2020) 625 final, Bruselas, de 30 de septiembre de 2020, p. 9].

²⁵ En una más que evidente respuesta a los principios básicos establecidos por el Consejo, que apuntan más a la unidireccionalidad, la Comisión se muestra proclive a fomentar una verdadera bidireccionalidad y equilibrar el enfoque seguido hasta ahora en la UE. Por ello, afirma que el «proceso de integración bidireccional y dinámico no solo entraña *esperar* que los nacionales de terceros países acojan los valores fundamentales de la UE y aprendan la lengua de acogida, sino también *ofrecer* las condiciones propicias para que participen en la economía y la sociedad del Estado miembro en el que se instalan», COM (2016) 377 final, cit., p. 5 (énfasis añadido).

²⁶ «La integración es un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros. Dicho proceso requiere un esfuerzo tanto por parte de los inmigrantes como de las sociedades de acogida». CONSEJO, 9905/1/14, cit., p. 4. Este planteamiento estaba igualmente presente en los Programas de La Haya (*DOUE* C-53, 3 de marzo de 2004, p. 4) y Estocolmo (*DOUE* C 115, de 4 de mayo de 2010, p. 30).

²⁷ COM (2020) 758 final, cit., p. 2.

²⁸ Para un estudio comparado sobre el paradigma de la «obligación de integrarse» seguido en las políticas de varios EEMM, véase SALES TEN, A., *Inmigración, integración cívica y obligación en la Unión Europea. El contrato de integración*, Valencia, Universitat de València, 2020.

²⁹ COM (2020) 758 final, cit., p. 1.

³⁰ *Ibid.*, p. 6.

En cuanto a los sectores concretos de actuación (educación y formación, empleo y capacidades, salud y vivienda), estos prosiguen *grosso modo* las líneas marcadas por documentos anteriores. En particular, si descendemos a las más de cincuenta actuaciones concretas propuestas a nivel comunitario observamos evidencias claras de continuismo que responden a las limitadas competencias de la UE en las materias cubiertas, compartidas o de apoyo, coordinación y complemento de las políticas estatales³¹. Así, buena parte de las acciones previstas por la Comisión en el nuevo Plan de Acción están ligadas a mejorar el reconocimiento de cualificaciones, la formación en idiomas, los deportes y el ocio, la sensibilización y el entendimiento mutuo a través del asociacionismo, la formación del profesorado en gestión de la diversidad, el intercambio de buenas prácticas en diversos ámbitos de cooperación o el acceso a los servicios básicos de alojamiento y sanitarios. La persistencia de las dificultades reseñadas en el acceso de este colectivo a los servicios básicos de educación y formación, mercado laboral, vivienda y sanidad, denota, por tanto, la complejidad de garantizar a nivel europeo una cierta homogeneidad³² y muestra la insuficiencia de los instrumentos elegidos para la integración e inclusión social de los inmigrantes, fuertemente dependientes de la adopción de medidas por parte de los EEMM.

Finalmente, otro de los ejes prioritarios de actuación heredero del anterior Plan es el propósito de movilizar los fondos europeos con el fin de apoyar el desarrollo e implementación de los objetivos del Plan de Acción. Con este objetivo, bajo el marco del actual MFP para el periodo 2021-2027 ya se han recogido propuestas de mejora (algunas en negociación) de instrumentos financieros previos para hacer frente a cuestiones estructurales ligadas a la integración e inclusión de inmigrantes en el corto (FAMI) y largo plazo (Fondos Estructurales y de Inversión Europeos)³³, cuya gestión y coordinación

³¹ Por un lado, las competencias complementarias ligadas al ELSJ [art. 4.2.j) TFUE] y, por otro, la coordinación de las políticas de empleo y sociales (arts. 2 y 5 TFUE) y el apoyo, coordinación y complemento de las políticas sanitarias y educativas, de formación profesional, juventud y deporte, que siguen siendo responsabilidad esencial de los EEMM (art. 6 TFUE). Asimismo, con carácter general, la UE ejerce una competencia compartida en relación con la política social y promoción de la cohesión económica, social y territorial (arts. 4.2 y 174-178 TFUE). Junto a estas disposiciones relacionadas con la distribución de competencias entre la Unión y los EEMM, el fomento de la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los EEMM figura entre los objetivos del propio proyecto comunitario (art. 3.3 TUE).

³² Los inmigrantes constituyen un grupo infrarrepresentado en el mercado laboral, incluso en aquellos casos en los que cuentan con un alto nivel educativo, y su origen constituye un factor que influye en los resultados educativos y la obtención de cualificaciones en los diferentes niveles, siendo un grupo sobrerrepresentado entre los que muestran un menor rendimiento académico, experimentan carencias en el asesoramiento y orientación formativa y laboral y son calificados como «minis». CONSEJO DE LA UE, *Informe conjunto sobre el empleo de 2020*, 6810/20, Bruselas, 13 de marzo de 2020, en particular, pp. 73, 91-96 y 107-109. Adicionalmente, OCDE-UE, *Settling in 2018*, *op. cit.* Asimismo, sobre algunos progresos realizados, *Informe conjunto sobre el empleo de 2021*, 7144/2/21, Bruselas, 31 de marzo de 2021.

³³ Entre otras, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados [COM (2018) 375 final - 2018/0196 (COD), Estras-

de cara a futuro se plantea como reto al ser señalados como deficitarios por no llegar a cubrir la población objetivo y por la «falta de compromiso» de los EEMM en la integración de inmigrantes³⁴.

En otro orden de cosas, es necesario abordar las (pocas) innovaciones que el nuevo Plan de Acción aporta al panorama actual. Entre las más importantes, con carácter general, es de destacar la ampliación del grupo objetivo de las actuaciones previstas, considerada una importante carencia por los servicios de la Comisión³⁵. Ahora, además de los nacionales de terceros Estados llegados recientemente, las acciones propuestas incluyen también a las personas naturalizadas ciudadanas de la Unión y a los europeos descendientes de progenitores inmigrantes; dos de los colectivos considerados vulnerables a la exclusión social y objeto de radicalización, como los analistas y los recientes atentados terroristas cometidos por europeos de origen inmigrante han demostrado en los últimos años³⁶. Asimismo, otras novedades que, con alcance universal, se incluyen en el presente Plan de Acción están relacionadas con la promoción de un enfoque de atención específica adaptada a las características y necesidades particulares de las personas inmigrantes, en especial a la situación de los menores, si bien no concreta en qué consiste; la incorporación junto al término «integración» del concepto «inclusión» al vocabulario de las instituciones³⁷, a pesar de no definir ninguno de los dos; y la posibilidad de fijar con los EEMM un «cuadro de indicadores» conjunto³⁸ para realizar el seguimiento global del Plan y una evaluación intermedia (en 2024), cuestión que podría funcionar para ejercer cierta presión sobre los EEMM para la implementación de las medidas previstas, dada la ausencia de potestad de la Comisión para incoar un procedimiento sancionador en los ámbitos cubiertos por el Plan de Acción.

Finalmente, la novedad más destacada es, sin duda, el contemplar la integración como un elemento clave de la prevención de la radicalización, ob-

burgo, de 29 de mayo de 2018) y Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo Plus (FSE+) [COM (2020) 447 final - 2018/0206 (COD), Bruselas, de 28 de mayo de 2020]. Adicionalmente, Recomendación del Consejo, de 30 de octubre de 2020, relativa a un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil que sustituye la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, *DOUE* C-372, de 4 de noviembre de 2020, pp. 1-9.

³⁴ TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, «The integration of migrants from outside the EU», *Briefing Paper*, mayo de 2018, disponible en <https://www.eca.europa.eu/>; GARCÍA JUAN, L., «La política de integración de inmigrantes en el nuevo Fondo de asilo, migración e integración de la Unión Europea. El caso español en el punto de mira», *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas UPB*, vol. 46, 2016, núm. 124, pp. 93-115

³⁵ Comisión, SWD (2020) 290 final, cit., p. 22.

³⁶ Para una panorámica general sobre los grupos, ataques y detenidos, véase EUROPOL, *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2020*, La Haya, junio de 2020, disponible en <https://www.europol.europa.eu/>.

³⁷ Mientras la integración promueve la incorporación de todas las personas a la sociedad de acogida sin realizar diferencias y adaptándose a la realidad social preexistente, la inclusión aborda el reconocimiento de la diversidad y las necesidades específicas de los individuos, significando un paso más hacia la cohesión social y las políticas del reconocimiento defendidas por Charles Taylor.

³⁸ COM (2020) 758 final, cit., p. 28.

viado en la Directiva contra el terrorismo³⁹. En esta ocasión, aparte de las cuestiones que puedan derivarse en cuanto al señalamiento de este colectivo como particularmente vulnerable a la radicalización, el problema esencial del nuevo enfoque «securitario» desde el que se promueven la integración e inclusión social reside nuevamente en el tipo de acciones propuestas por la Comisión ante la limitada competencia comunitaria. Específicamente, el Plan de Acción incorpora algunas acciones destinadas a atajar la radicalización mediante, por ejemplo, la capacitación del personal docente para promover el pensamiento crítico y enseñar en valores en una sociedad multicultural y multilingüe o detectar indicios de radicalización apoyados por la RSR, la puesta en valor de la formación (formal y no formal) de la comunidad inmigrante para posibilitar su inserción laboral o la facilitación del acceso a una vivienda digna, sin segregaciones, en igualdad de condiciones con respecto de la población local que siguen plagadas de voluntarismo, representando más una declaración de intenciones y propósitos que una verdadera toma de decisiones que respondan, a nivel europeo, a un problema compartido de exclusión social del colectivo inmigrante.

Además, a pesar de la insistencia en la conveniencia de adaptar estas medidas a las necesidades de los diferentes grupos que componen este amplio y heterogéneo colectivo, esta aportación resulta igualmente deficitaria. Así, acciones directamente encaminadas a prevenir la radicalización de un grupo especialmente vulnerable —los menores extranjeros no acompañados— a través de programas de apoyo a la transición a la vida adulta y garantías de acceso a los servicios generales de salud y a una vivienda, utilizando para ello la financiación comunitaria si fuera necesario, dependen en exclusiva de la intervención de los EEMM —o de los poderes públicos regionales o locales si estos poseen internamente las competencias—. Huelga decir que la situación en la que se encuentran estos menores en la UE dista de ser la más adecuada a su doble condición de menor e inmigrante. En manos de la Comisión, por tanto, quedan las acciones básicas de concienciación, colaboración con organizaciones de la sociedad civil y actores locales y regionales, financiación de proyectos piloto o de investigación social aplicada, intercambio de buenas prácticas y lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia, en esta ocasión, bajo el paraguas del ELSJ.

3. EL PLAN DE ACCIÓN EN CONTEXTO

En realidad, por la transversalidad y complejidad extrema de los procesos de radicalización y los instrumentos para afrontarla, resulta difícil entender el alcance del Plan de Acción en este objetivo en particular si no se pone en relación con los principales instrumentos del ELSJ. Por ello, aparte del Nuevo

³⁹ Directiva (UE) núm. 2017/541, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo, relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI, del Consejo, y se modifica la Decisión 2005/671/JAI, del Consejo, *DOUE* L 88, de 31 de marzo de 2017, pp. 6-21.

Pacto sobre Migración y Asilo, en negociación⁴⁰, las acciones previstas en el presente Plan de Acción han de analizarse conjuntamente con otros instrumentos y documentos estratégicos de la UE en relación, por una parte, con la gestión de la migración y las políticas de seguridad y, por otra, con aquellos otros destinados específicamente a la prevención de la radicalización y el terrorismo que complementan el enfoque integral europeo. Tras haber abordado brevemente la cuestión migratoria y la integración e inclusión social del colectivo inmigrante o de origen inmigrante, en este apartado nos centraremos en los aspectos ligados a la prevención de la radicalización hacia el terrorismo y el extremismo violento a través de los principales instrumentos para abordarla.

En primer lugar, la Estrategia europea de prevención de la radicalización de la UE, tal que, modificada en 2014⁴¹, supone el marco de referencia en la lucha contra este fenómeno. A pesar de seguir en el terreno del *soft law* y dejar amplio margen de maniobra a los EEMM para instaurar las medidas necesarias en ámbitos tan relevantes para la prevención de la radicalización como el refuerzo del control y supervisión en las prisiones, la capacitación de profesionales y trabajadores de primera línea en los sectores socioeducativos y sanitarios y la instauración de programas de desradicalización y desvinculación, la importancia de la Estrategia es fundamental para comprender el enfoque seguido por la Unión en la prevención y lucha contra la radicalización, que ha sido complementado gradualmente por otros documentos posteriores con carácter específico, ya en pleno marco competencial comunitario: la protección del mercado interior y, subsidiariamente, el desarrollo del ELSJ. Así ocurre, por ejemplo, en el caso de la retirada de contenidos terroristas en línea⁴² y la creación de la Unidad de Notificación de Contenidos de Internet en Europol, destinada a identificar y comunicar contenido *online* de corte terrorista y extremista violento⁴³.

Con carácter general, por otra parte, además de la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad, hemos de tener en cuenta la Agenda de lucha contra el terrorismo de la UE, publicadas ambas en 2020 por la Comisión⁴⁴. Esta

⁴⁰ https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_es.

⁴¹ Estrategia revisada de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas, 9956/14, Bruselas, 19 de mayo de 2014. Adicionalmente, Plan de acción de la UE contra la radicalización y la captación para el terrorismo: versión revisada - Plan de aplicación actualizado, 14582/1/12 REV 1, Bruselas, 18 de octubre de 2012, y Directrices revisadas de la Estrategia de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas, 10855/17, Bruselas, 30 de junio de 2017.

⁴² Reglamento (UE) núm. 2021/784, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril, sobre la lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea, *DOUE* L 172, de 17 de mayo de 2021, pp. 79-109. Este Reglamento obligará a los prestadores de servicios de alojamiento de datos a la retirada o bloqueo de contenidos terroristas, siguiendo la estela de anteriores documentos del Consejo (13611/16, 3 de noviembre de 2016) y de la Comisión [COM (2016) 379 final, de 14 de junio de 2016] alertando del peligro de la interacción en línea como factor de radicalización.

⁴³ Información disponible en <https://www.europol.europa.eu/about-europol/eu-internet-referral-unit-eu-iru>.

⁴⁴ COMISIÓN, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia de la UE para una Unión de

última presta especial atención a la prevención de la radicalización como parte de su segundo pilar (prevenir), en particular prestando apoyo a través de la RSR y de un futuro Centro de conocimientos a las comunidades y responsables locales y favoreciendo un «enfoque ascendente» en la construcción de sociedades «resilientes» ante la amenaza terrorista que tenga a las «ciudades como eje de la seguridad urbana»⁴⁵ —posiblemente, el elemento más innovador de la Agenda, al centrarse en el rol de los entes locales y regionales y no necesariamente en el de los EEMM—. Además, reitera el papel de la integración e inclusión social como elemento preventivo contra la radicalización hacia el extremismo violento y el terrorismo, aludiendo a los Planes de Acción de Integración e Inclusión y Antirracismo⁴⁶, cuyas medidas —principalmente en los ámbitos educativos (formales o no) y centros de internamiento, rehabilitación y reinserción— han de hacer frente a la polarización y estigmatización del colectivo en las sociedades de acogida y favorecer la cohesión social. Descendiendo a las acciones específicas, sin embargo, las medidas de *soft law* (manuales, intercambio de buenas prácticas, «compromisos», diálogo y cooperación interreligiosa e interinstitucional, etc.) y la potenciación de la financiación europea centran los instrumentos anunciados para la prevención de la radicalización, dejando fuera del marco legal de intervención de la UE en otros aspectos que no sean la retirada de contenidos terroristas en línea, la eliminación y prohibición de los discursos xenófobos y de odio⁴⁷ y la definición de determinados delitos ligados al terrorismo, incluidas la difusión de mensajes o imágenes y la provocación pública⁴⁸.

4. CONCLUSIONES

La prevención de la radicalización empieza por la lucha contra la discriminación (real o percibida) y la promoción de la inclusión social de todos los colectivos, incluyendo a los nacionales de terceros países y europeos de origen inmigrante. Así lo ha planteado la Comisión en el Plan de Acción de Integración e Inclusión analizado, además de en la Agenda para la lucha contra el

la Seguridad [COM (2020) 650 final, Bruselas, de 13 de mayo de 2015]; y Comisión, COM (2020) 795 final, cit.

⁴⁵ COM (2020) 795 final, cit., pp. 12-13.

⁴⁶ Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Una Unión de la igualdad: Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025» [COM (2020) 565 final, de 18 de septiembre de 2020].

⁴⁷ Directiva 2010/13/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (DOUE L 95, de 15 de abril de 2010, pp. 1-24), modificada por la Directiva (UE) 2018/1808 (DOUE L 303, de 28 de noviembre de 2018, pp. 69-92). En la Agenda se anuncia la presentación de «una iniciativa para ampliar la lista de delitos [del art. 83.1 TFUE], a fin de incluir los delitos de odio e incitación al odio por motivo de origen racial o étnico, religión, género u orientación sexual» [COM (2020) 795 final, cit., p. 8].

⁴⁸ Directiva (UE) 2017/541, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo, relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI, del Consejo, y se modifica la Decisión 2005/671/JAI, del Consejo (DOUE L 88, de 31 de marzo de 2017, pp. 6-21).

terrorismo, en los que propone atajar las causas profundas de este proceso en el que intervienen diversos factores interconectados. Con este objetivo, la Comisión prevé actuar a través de «políticas blandas» (educación y formación, deporte y juventud, sanidad, vivienda) a fin de reforzar la integración e inclusión social de los diferentes colectivos vulnerables. El principal problema es que, en estos ámbitos, su competencia se limita a complementar, apoyar o coordinar las políticas de los EEMM, por lo que el voluntarismo de la Comisión puede quedar en mero «papel mojado» si no cuenta con la colaboración de estos; y, dadas las circunstancias actuales, en algunos EEMM dicha colaboración se anuncia escasa. Además, en este nuevo enfoque «securitario» de la integración e inclusión social no se ha tomado en cuenta la opinión del Parlamento Europeo⁴⁹, que demandaba medidas en los ámbitos sociales y culturales diferentes de aquellas ligadas puramente al ELSJ, como ha sido la tónica desde que este figurara entre los objetivos de la UE para el presente siglo. Otro de los aspectos fundamentales para prevenir la radicalización es garantizar a estos colectivos de inmigrantes u origen inmigrante, en riesgo de exclusión social según los datos analizados, el pleno acceso y disfrute de los derechos derivados de la ciudadanía, de su plena inclusión y participación en la sociedad de acogida, en sus instituciones y en la toma de decisiones, en línea con planteamientos defendidos por autores como Jürgen Habermas⁵⁰ y Charles Taylor⁵¹. Solamente de esta forma se podrán atajar realmente las raíces profundas de la radicalización. Desgraciadamente, estas medidas realmente innovadoras y transformadoras quedan fuera del presente Plan de Acción, que, repitiendo errores del pasado, nace incompleto para abordar un fenómeno tan complejo como la radicalización.

RESUMEN

ENTRE APOYO A LA INTEGRACIÓN Y PREVENCIÓN DE LA RADICALIZACIÓN. UNA MIRADA CRÍTICA AL PLAN DE ACCIÓN DE INTEGRACIÓN E INCLUSIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Lejos de pretender alimentar automatismos, este estudio analiza la actuación de la Unión Europea en materia de prevención de la radicalización y la situación actual de partida a través de un instrumento específicamente destinado a la integración e inclusión social de los nacionales de terceros países y la población de origen inmigrante como es el Plan de Acción presentado en noviembre de 2020. En dicho documento, además de reafirmar esta intervención desde la óptica de la protección y promoción de los derechos humanos, la Comisión aborda la cuestión de la integración e inclusión social de estos colectivos desde la perspectiva «securitaria»; es decir, por primera vez en la agenda europea, como un

⁴⁹ «Pide a la Comisión y a los [EEMM] que apliquen un enfoque global para prevenir y contrarrestar la radicalización, que debe combinar políticas de seguridad, educación, sociales, culturales y contra la discriminación» [Parlamento Europeo, 2020/2791 (RSP), cit.].

⁵⁰ HABERMAS, J., «La lucha por el reconocimiento en el Estado democrático de derecho», en TAYLOR, C., *El multiculturalismo y «la política del reconocimiento»*, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 2001, pp. 155-212.

⁵¹ TAYLOR, C. *et al.*, *El multiculturalismo y la «política del reconocimiento»*, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 2001.

elemento activo más de la prevención de la radicalización hacia el extremismo violento y el terrorismo, con las implicaciones y consecuencias que ello pueda acarrear para la protección efectiva y promoción de los derechos de este colectivo.

Palabras clave: terrorismo, radicalización, derechos humanos, integración e inclusión social, población inmigrante, Unión Europea.

ABSTRACT

BETWEEN SUPPORTING INTEGRATION AND COUNTERING RADICALIZATION. A CRITICAL ANALYSIS OF THE EUROPEAN UNION'S ACTION PLAN ON INTEGRATION AND INCLUSION

Not being its purpose to establish a security-migration link, the aim of this Study is to analyse both European Union's action to prevent radicalization and the current starting point by means of an instrument specifically aimed at promoting social inclusion and integration of third-country nationals and Europeans with a migrant background: the Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027. In this document, besides stressing EU's intervention through the lens of human rights, the Commission approaches social inclusion and integration from a securitarian perspective; that is, for the first time in the European agenda, as an active element of its action to prevent radicalization processes leading to violent extremism and terrorism. This approach, however, might entail undesired consequences for the effective protection and promotion of the rights of this collective.

Keywords: terrorism, radicalization, human rights, integration and social inclusion, of immigrant community, European Union.