

TESIS DOCTORAL  
2015



# Hacia un nuevo paradigma de integración de la población inmigrante

Un análisis comparativo de la evolución de los marcos jurídicos y políticos de integración de los inmigrantes en Francia y España

**Kayamba Tshitshi Ndouba**  
**Licenciado en Derecho**

**Facultad de Derecho**  
**Departamento de Derecho Constitucional**

Director: D. Carlos Vidal Prado  
Co-Director: D. Manuel Herrera Gómez

**TESIS DOCTORAL**

# Hacia un nuevo paradigma de integración de la población inmigrante

Un análisis comparativo de la evolución de los marcos jurídicos y políticos de integración de los inmigrantes en Francia y España

**Kayamba Tshitshi Ndouba**  
**Licenciado en Derecho**

**Facultad de Derecho**  
**Departamento de Derecho Constitucional**

Director: D. Carlos Vidal Prado  
Co-Director: D. Manuel Herrera Gómez

*A la memoria de mi padre,*

*Le Professeur Isidore Ngoy-Ndouba Kamatanda, Grand-Maître.*



## Agradecimientos

Quiero expresar un especial agradecimiento al Profesor Carlos Vidal Pardo, Director de esta tesis doctoral, por haber aceptado dirigirla a pesar de sus múltiples compromisos profesionales. Sus consejos, orientaciones y rigor científico me han sido de gran ayuda para llevar a cabo la tarea investigadora y para lograr finalizar con éxito esta tesis.

Quiero también expresar el mismo agradecimiento al Profesor Manuel Herrera, co-Director de esta tesis. He de reconocer que su compromiso conmigo y la confianza depositada en mí, me han animado constantemente.

A lo largo de estos años de investigación, son muchas las personas e instituciones que me han brindado un apoyo incondicional y desinteresado. Han sido partícipes de los resultados de este trabajo. Quisiera trasladar a tod@s y cada un@ de ell@s mi más sincera gratitud.

Gracias a mi madre Souzanne Ngoie Kabamba, a Doucette Kalombo Kayamba, a Planmedy, a Jonathan Isidore, a Tatiana, a Gérard Mfuluampinga, Corina Adriana Gota y a ti Nicolás Zambrana, por el amor, el afecto y la paciencia que me habéis demostrado.

No puedo olvidar el apoyo de toda mi gran familia: Oncle Paul Kahumbu, Mamy Bandjo Losaka, Mutamba Casimir, Adbon Bonko, Chiquito Kayembe, Dorado Ngoy, Tshiri Nshima y Roger Lunde y Blanche Kahumbu Vossa. Aquí está el fruto de todo el calor que me habéis transmitido a lo largo de mi vida.



# Índice General

<b>Introducción general</b> .....	19
Planteamiento básico y metodología de la investigación .....	25
1. Objeto de la investigación .....	25
2. Objetivo general de la investigación .....	25
3. Objetivos específicos de la investigación .....	25
4. Hipótesis de trabajo .....	26
4.1 Integración fallida y cambio de paradigma político de integración de los inmigrantes en Europa .....	26
4.2 Superación de las diferenciaciones estatales y emergencia de un modelo convergente en Europa, basado en la recomposición de diferentes elementos y valores .....	28
5 Métodos de investigación .....	28
5.1 Técnicas de recogida de datos .....	28
5.2 Alcance de la investigación .....	29
5.3 La metodología de la investigación .....	29
6. Estructura de la tesis .....	30
<b>Iª Parte. Marco teórico de la investigación: el proceso integrador de los inmigrantes y la problemática al establecer una tipología de modelos de integración</b>	
<b>Capítulo 1. Cuestiones previas de la investigación</b> .....	35
I. Políticas públicas de integración de los inmigrantes como objeto de estudio .....	35
II. Inmigración y ciudadanía: los dilemas de la teoría liberal democrática .....	37
III. Modelos de ciudadanía y ciudadanía postnacional .....	38
IV. La integración de los inmigrantes como objetivo político .....	42
<b>Capítulo 2. Los grandes paradigmas del proceso integrador</b> .....	45
I. El proceso integrador como objeto de estudio .....	45
1. La Escuela de Sociología Urbana de Chicago .....	45
2. La sociología europea de migraciones .....	45
II. Las perspectivas analíticas del proceso integrador .....	47
III. El paradigma asimilativo de la Escuela de Chicago .....	48
1. Fundamentos del paradigma: La ciudad inmigrante y la desorganización social .....	48
2. La teoría del “ciclo de las relaciones raciales” de Robert E. Park .....	51
2.1 La formulación teórica .....	51
2.2 Postulados del paradigma asimilativo de R. Park .....	53
2.3 Críticas a la teoría del “ciclo de las relaciones raciales” .....	54
IV. El paradigma asimilativo posterior a la Escuela de Chicago .....	55

1. El proceso integrador desde la teoría social de las relaciones raciales y étnicas de Stanley Lieberson.....	55
2. Los subprocesos asimilativos de Milton Gordon.....	57
3. Van den Berghe: Asimilación y maximización de las conveniencias individuales.....	59
4. Ronald Taft: Asimilación y Marco de Referencia Compartido.....	61
5. Conclusiones sobre el paradigma asimilativo.....	62
<b>Capítulo 3. Los procesos de identificación étnica.....</b>	<b>65</b>
Introducción.....	65
I. La etnicidad en el paradigma de pluralismo cultural.....	65
II. Nuevas formas de inmigración y la contigüidad de los procesos de asimilación-etnicidad.....	66
III. Nuevos inmigrantes, etnicidad e integración económica.....	68
<b>Capítulo 4. Los procesos multiculturales.....</b>	<b>73</b>
Introducción.....	73
I. El modelo de aculturación de John W. Berry.....	75
1. La bidimensionalidad del proceso de aculturación psicológica.....	75
2. El esquema analítico del modelo de las estrategias de aculturación.....	76
II. Las perspectivas de biculturalismo.....	78
<b>Capítulo 5. El proceso integrador transnacional.....</b>	<b>83</b>
I. El cambio metodológico en la investigación sobre el proceso integrador: del nacionalismo metodológico al transnacionalismo.....	83
II. El transnacionalismo: precisión conceptual y aspectos teóricos.....	85
1. El transnacionalismo en la teoría de Portes.....	85
2. Evidencias empíricas a partir del estudio de los colombianos, dominicanos y salvadoreños en Estados Unidos.....	87
III. El transnacionalismo en la teoría de Glick Schiller: La dimensión de la localidad dentro de la migración transnacional.....	88
<b>Capítulo 6. El proceso integrador y gestión de la diversidad cultural. La perspectiva normativa.....</b>	<b>91</b>
I. Los modelos normativos en la experiencia histórica norteamericana.....	91
1. La propuesta normativa de la americanización: postulados y críticas.....	91
2. El <i>Melting Pot</i> o <i>amalgamation</i> .....	94
3. El pluralismo cultural.....	96
3.1 El multiculturalismo.....	98
3.2 El multiculturalismo a debate.....	99
3.3 De la multiculturalidad a la interculturalidad.....	100
II. Modelos de exclusión diferencial y modelos inclusivos.....	102
1. Enfoques y esquema de Castles y Miller (2003) en torno a la diversidad étnica.....	102
1.1 Los modelos de exclusión diferencial.....	102



1.2 Los modelos inclusivos monoculturales: la asimilación.....	103
1.3 Los modelos inclusivos pluriculturales: el multiculturalismo.....	103
2. El esquema de Roger Brubaker: el modelo etnocultural y cívico-territorial.....	104
2.1 El modelo etnocultural: Alemania.....	104
2.2 El modelo cívico-territorial.....	105
3. La tipología de Hans Entzinger.....	105
3.1 La dimensión socio-económica: Trabajadores temporales versus inmigrantes.....	105
3.2 La dimensión legal y política: <i>Ius sanguinis versus Ius soli</i> .....	105
3.3 La dimensión cultural: multiculturalismo versus asimilación.....	106

## II Parte. Integrar por ley. Un análisis comparativo de los marcos jurídicos y del tratamiento político de la integración de los inmigrantes en Europa

### Capítulo 1. ¿Hacia una política común de integración de los inmigrantes en Europa? .. 109

Introducción.....	109
I. Los orígenes de una incipiente política europea de integración.....	110
II. Las respuestas políticas ante la cuestión de integración de los inmigrantes en la Unión Europea: Un escenario de doble convergencia.....	111
1. El impulso de una política común de integración desde las instancias europeas.....	111
1.1 El impulso por el desarrollo de un marco normativo.....	112
1.2 El impulso por el desarrollo de un marco sustantivo de políticas europeas de integración de la población inmigrante.....	114
1.3 Impulso de la coordinación de las políticas pertinentes a nivel nacional y de la Unión, así como del intercambio de información y experiencia entre Estados.....	116
1.4 Impulso por el instrumento financiero: El Fondo Europeo de Integración.....	111
2. El impulso de una política común de integración desde los marcos nacionales de los propios Estados miembros.....	118
3. El tratamiento de los contratos de acogida e integración en el debate académico.....	120
3.1 Los contratos de integración como respuesta a la percepción de una integración fallida en los Estados de la Unión Europea.....	120

### Capítulo 2. Inmigración y deber de integración. El desarrollo de un enfoque jurídico-político para la integración de los inmigrantes..... 123

I. La formación cívica como dispositivo de acogida de inmigrantes. La experiencia europea.....	123
II. Características generales y contenidos de los programas de integración cívica implementados en Europa. Una perspectiva comparada de ocho países.....	125
1. Alemania: La prueba de integración.....	125
1.1 El informe Süssmuth como premisa del fin del paradigma del modelo de trabajador invitado.....	125
1.2 La prueba de integración en Alemania.....	127
1.3 El lema “promover y exigir” como diagnóstico de una mala integración.....	129
1.3.1 Limitadas oportunidades profesionales de los inmigrantes.....	130
1.3.2 Estancamiento en el nivel educativo de los inmigrantes.....	130
1.3.3 Uso de los medios de comunicación.....	131
1.3.4 Contactos sociales.....	131
2. Países Bajos: los cursos holandeses de integración.....	132
2.1 Evolución del modelo holandés de integración.....	132
2.2 Los cursos de integración como instrumento de la “política de integración de nuevo estilo”.....	134

2.2.1 Los principios de la “ <i>política de nuevo estilo</i> ” .....	134
2.2.2 Derechos y deberes .....	136
3. Dinamarca: el programa danés de introducción .....	137
3.1. Evolución de la legislación de extranjería .....	137
3.2 Inmigración y mercado de trabajo en Dinamarca .....	140
3.2.1 El acuerdo para los trabajadores del Este de Europa .....	141
3.2.2 La inmigración altamente cualificada a través del Sistema de Tarjetas de Empleo .....	141
3.2.3 El Sistema de Tarjetas Verdes (Green Card) .....	142
3.2.4 Las patrullas de empleo .....	142
3.3 Claves de las políticas de integración de los inmigrantes en Dinamarca .....	143
3.3.1 El nivel de tolerancia y los derechos de minorías religiosas como ejes del programa de Gobierno de 2007: “Una sociedad de oportunidades” .....	144
3.4 El programa danés de introducción ( <i>introductory programme</i> ) .....	145
3.4.1 Incentivos y sanciones del programa danés de introducción .....	147
4 Reino Unido: el camino hacia la ciudadanía .....	148
4.1 La dinámica migratoria en el Reino Unido .....	148
4.2 Estrategias de control de flujos migratorios .....	149
4.2.1 Control de nuestras fronteras: generando inmigración laboral para Reino Unido .....	149
4.2.2 La estrategia “ <i>Highly Skilled Migrant Programme</i> ” o Programa de Inmigrantes Altamente Cualificados .....	149
4.2.3 La estrategia “ <i>Sectors Based Scheme</i> ” .....	150
4.2.4 El “camino hacia la ciudadanía” británica .....	150
5 Austria: El contrato austriaco de integración .....	152
5.1 La inmigración y el marco jurídico para la integración de los inmigrantes en Austria .....	152
5.2 El contrato austriaco de integración .....	153
5.3 Situación actual de la integración de los inmigrantes .....	154
6. Suecia: la política de inmigración restrictiva y los programas introductorios para inmigrantes 155	
6.1 Evolución de la política migratoria en Suecia .....	155
6.2 Política de Integración Sueca .....	156
6.3 Los programas de acogida en Suecia .....	158
6.3.1 El Programa de acogida ( <i>introductory programme</i> ) .....	158
6.3.2 El programa sueco para inmigrantes (SFI) .....	159
7. Finlandia: el programa finlandés de integración .....	160
7.1 Evolución de la política migratoria en Finlandia .....	160
7.2 Política de integración finlandesa .....	160
7.3 Los desafíos de la integración de los inmigrantes en Finlandia .....	162
7.4 Características del programa finlandés de integración .....	162
7.5 La prueba de ciudadanía para la adquisición de la nacionalidad .....	163
8. Bélgica: la experiencia de los contratos de integración de la comunidad de Flandes .....	164
8.1 Evolución de la política migratoria belga .....	164
8.2 Trayectorias de ciudadanía en Bélgica .....	165
8.3 La integración de los inmigrantes y de sus hijos en Bélgica .....	166
III. Análisis comparativo de los dispositivos y prestaciones de los contratos de acogida e integración de la población inmigrante.....	168
Introducción .....	168
1. Análisis comparativo de los dispositivos de formación lingüística .....	168
IV. La formación cívica en el marco de los contratos de integración .....	179
1. Los contenidos la formación cívica .....	179
2. La carga lectiva de la formación cívica .....	179

**Capítulo 3: De Ámsterdam a Lisboa. Consolidación de un marco normativo de lucha contra la discriminación racial en Europa** ..... 181

Introducción..... 181

I. El desarrollo de un marco normativo de lucha contra la discriminación racial en Europa..... 183

II. El marco general de los organismos de promoción de la igualdad de trato y la no discriminación 186

III. Un caso paradigmático de protección contra la discriminación racial: *La Equality and Human Rights Commission* del Reino Unido ..... 188

1. Desarrollo institucional..... 188

2. Las funciones de la *Comission for Equality and Human Rights* ..... 189

2.1 Hacer cumplir la Ley de Igualdad y de derechos humanos..... 189

2.2 Asesoramiento y promoción de una política pública de igualdad de trato y de lucha contra la discriminación..... 189

2.3 Promoción de buenas prácticas en materia de igualdad y no discriminación..... 190

2.4 Los motivos de discriminación o tipos de derechos que defiende la CEHR..... 190

2.5 Tamaño y recursos del organismo ..... 190

3. Aspectos conclusivos del sistema europeo de protección contra la discriminación racial y étnica 191

**IIIº Parte. España: La integración ante el cambio del ciclo migratorio. ¿Modelos autonómicos o diferenciaciones regionales?**

**Capítulo 1. La integración de la población inmigrante e España: La vía de las comunidades autónomas**..... 193

I. A modo de introducción: Inmigración y Estado de bienestar en España..... 193

II. Inmigración, integración y Estado de las autonomías..... 194

**Capítulo 2. El marco estatal para la integración de la población inmigrante: Discurso político y organización institucional para la integración de los inmigrantes** ..... 199

I. La institucionalización de la cuestión migratoria..... 199

II. Los primeros pasos hacia la integración: el PISI y el Programa GRECO..... 202

III. La búsqueda de un enfoque coherente: el PECEI ..... 204

1. El I Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010)..... 204

2. El PECEI-II (2011-2014): la integración ante el cambio del ciclo migratorio..... 207

2.1 La evaluación del PECEI-I y su conexión con la Ley Orgánica 2/2009..... 207

2.2 Una respuesta al nuevo escenario migratorio ..... 209

2.3 Continuidades y novedades del PECEI-II ..... 210

**Capítulo 3. El marco autonómico para la integración de los inmigrantes**..... 215

I. La producción legislativa..... 215

II. El concepto de integración en los planes autonómicos..... 220

1. Andalucía ..... 223

2. Aragón..... 223

3. Baleares ..... 224

4. Canarias..... 224

5. Cataluña.....	225
6. Castilla y León.....	226
7. La Rioja.....	226
8. Región de Murcia.....	227
9. Navarra.....	228
10. País Vasco.....	229
11. Comunidad Valenciana.....	230
12. Extremadura.....	231
III. La integración. Un concepto abierto y dinámico.....	233
<b>Capítulo 4. El Modelo Madrid de integración de los inmigrantes.....</b>	<b>235</b>
I. El marco normativo y competencial de la Comunidad de Madrid.....	235
II. Evolución de los principios rectores de las políticas de integración.....	236
1. Los principios en cada plan.....	237
2. Continuidades y rupturas de los principios.....	238
3. Relación y diferencias entre algunos principios en los distintos planes.....	244
3.1 La interculturalidad. ¿Convivencia sin discriminación?.....	244
3.2 Equiparación en derechos, deberes y oportunidades en la sociedad de acogida.....	245
3.3 La cohesión social.....	246
3.4 La normalización.....	246
3.5 La coordinación.....	247
4. Principios que no se repiten.....	248
4.1 Principios del primer plan.....	248
4.2 Principios del segundo plan.....	249
4.3 Principios del tercer plan.....	249
5. Conclusiones sobre los principios rectores de los planes de la Comunidad de Madrid.....	249
III. Algunos instrumentos de las políticas de integración.....	250
1. Los dispositivos de atención a las necesidades del inmigrante y de promoción de la convivencia.....	
1.1 Los Centros de Atención Social a Inmigrantes (CASI).....	250
1.2 Los Centros de Participación e Integración del Inmigrante (CEPI).....	252
1.3 La Escuela de Profesionales de Inmigración y Cooperación.....	253
2. Los programas de lucha contra la exclusión social.....	256
3. Los instrumentos financieros para la integración de los inmigrantes.....	258
4. Los programas de diagnóstico permanente de la realidad migratoria.....	258
4.1 El Observatorio de Inmigración.....	258
4.2 El Barómetro de la Inmigración.....	259
IV. La experiencia participativa: el Foro Regional para la Inmigración.....	260
Introducción.....	260
1. El modelo de asociacionismo: la opción por la territorialidad y la transversalidad.....	261
2. Las asociaciones y la ejecución de las políticas de integración.....	262
3. La participación institucional de los inmigrantes.....	263
4. Funciones del Foro Regional para la Inmigración.....	265
4.1 La función consultiva.....	265
4.2 La función participativa.....	266
4.3 La función mediadora y de comunicación.....	266

5. La composición del Foro Regional para la Inmigración .....	266
6. Desarrollo institucional del Foro Regional para la Inmigración.....	268
7. El Foro Regional y los planes de integración.....	271
V. Las bases del Modelo <i>Madrid de Integración de los Inmigrantes</i> .....	271
1. Las premisas del Modelo Madrid.....	273
1.1 Una valoración positiva de la inmigración.....	273
1.2 Una concepción gradual de la integración.....	274
2. Pilares de un modelo articulado desde una visión liberal de la política de inmigración.....	276
2.1 Ideas fundamentales del proceso de integración.....	277
2.2 Pilares básicos del Modelo Madrid.....	278
3. Contenido esencial del Modelo Madrid.....	280
3.1 El pragmatismo y el conocimiento eminentemente técnico de la evolución del fenómeno migratorio en la región.....	280
3.2 La superación de la opción por el modelo de integración intercultural.....	280
3.3 Un marco de referencia compartido.....	281
3.4 Ausencia de repliegues identitarios excluyentes vis-a-vis de la identidad española.....	282
VI. A modo de conclusión: ¿Modelos autonómicos o diferenciaciones regionales? .....	282

#### IV Parte. Francia y la integración republicana. Retos políticos de una nueva “idea” de la identidad nacional

##### **Capítulo 1. Inmigrantes y descendientes de inmigrantes: Evolución de los flujos migratorios en Francia** .....

I. Una breve introducción a la historia de la inmigración en Francia.....	287
II. Evolución de los flujos migratorios en Francia.....	289
III. El perfil migratorio en Francia.....	291
1. Los descendientes de inmigrantes en Francia.....	292
2. La inmigración laboral.....	294
3. Las migraciones sociales (reagrupamiento familiar).....	294
4. La protección internacional en Francia.....	296
5. La Lucha contra la presión migratoria irregular.....	298
5.1 Desmantelamiento de redes de inmigración ilegal.....	299
5.2 Las expulsiones.....	300
6. De la inmigración sufrida a la inmigración elegida.....	301
6.1 El debate sobre la política de selección de inmigrantes.....	301
6.2 La inmigración altamente cualificada en la UE.....	302
6.3 Francia y la inmigración elegida. La apuesta por las competencias y los talentos ( <i>Compétences et talents</i> ).....	304

##### **Capítulo 2. La filosofía pública de integración “a la francesa” (1989-2002)**.....

Introducción.....	307
I. La ciudadanía republicana como fundamento básico de la integración a la francesa.....	309
1. Fundamentos históricos.....	309
2. Ciudadanía republicana y nacionalidad.....	310
2.1. Un breve repaso histórico de la legislación del acceso a la nacionalidad francesa.....	310

2.1.1 El cambio de la filosofía de integración en la Ley de 22 de julio de 1993 .....	311
2.1.2 La vuelta al <i>ius soli</i> a través de la Ley Guigou .....	312
II. Evolución de las modalidades de la integración a la francesa: de la asimilación a la integración .....	313
1. El antagonismo entre asimilación e integración .....	313
2. La inserción como alternativa a la asimilación .....	314
3. La emergencia definitiva de la integración como modalidad de incorporación a la comunidad francesa .....	314
III. Hacia la construcción de un marco político e institucional coherente para la integración de los inmigrantes .....	316
Introducción .....	316
1. Un punto de partida: el enfoque pasivo de “ <i>integration par défaut</i> ” .....	317
1.1 Integrar por la Ley de extranjería .....	317
1.2 Integrar por la lucha contra las discriminaciones y el reconocimiento de la diversidad .....	319
IV. Los dos elementos configuradores del modelo de integración a la francesa .....	321
1 Una lógica de igualdad cívica y de la ciudadanía individual que rechaza la lógica de las minorías .....	321
2 La integración por la adquisición de la nacionalidad francesa .....	322
V. Emergencia de un marco político coherente para la gobernanza de la integración de los inmigrantes en Francia .....	325
Introducción .....	325
1. Principios rectores de la política de integración de los inmigrantes .....	326
1.1 El principio de la unidad e indivisibilidad de la República .....	326
1.2 Francia es una República laica .....	327
1.3 Francia es un Estado-nación .....	327
2. La percepción de la integración fallida y la institucionalización incipiente de la política de integración de la población inmigrante .....	328
2.1 Un punto de partida: La integración fallida .....	328
2.2 Prioridades de una política de integración exitosa .....	329
2.2.1 El control de flujos migratorios .....	330
2.2.2 la coherencia administrativa y la coordinación en la gobernanza de la integración .....	332
2.2.3 Inmigración y vivienda. Reformar los Hogares de Trabajadores Inmigrantes (Foyers) .....	333
2.2.4. Acceso e igualdad de derechos de las prestaciones sociales .....	334
VI. Retos de la integración y respuestas institucionales del modelo francés (1989-2002) .....	336
Introducción .....	336
1. La precariedad económica y social de los inmigrantes y sus consecuencias .....	338
2. República, laicidad y especificidad religiosa .....	340
3. Las respuestas institucionales a los retos de la integración .....	343
3.1 La <i>politique de la ville</i> .....	344
3.2 La lucha contra las intolerancias y las discriminaciones .....	346
<b>Capítulo 3. Hacia la “integración republicana” .....</b>	<b>349</b>
Introducción .....	349
I. Elementos configuradores de la integración refundada .....	350
1. Reafirmar la identidad de la política de integración .....	350
2. La filosofía republicana de la integración .....	351
3. La acción política de la integración refundada .....	354

3.1 La problemática de la promoción social, profesional y cultural de los inmigrantes .....	355
3.2 La promoción social de los jóvenes residentes en las Zonas Urbanas Sensibles .....	355
3.3 Mujeres de origen inmigrante: derechos civiles y dificultades específicas .....	357
3.4 Lucha contra las intolerancias y las discriminaciones y acción en favor de la igualdad de oportunidad para todas las personas .....	358
4. Los principios puestos en marcha por las políticas públicas en el ámbito de la integración de las personas inmigradas .....	360
II. El Contrato de Acogida e Integración (CAI) como pilar esencial de la política refundada de integración de los inmigrantes en Francia .....	361
1. Fundamentos teóricos de los CAI : El contrato social y el pacto republicano .....	361
2. El proceso de implementación de los CAI en Francia .....	363
3. Contenido del Contrato de Acogida y de Integración (CAI) .....	365
3.1 Los destinatarios de los Contratos de Acogida e Integración .....	366
3.2 Las prestaciones del Contrato de Acogida e Integración .....	367
4. Las innovaciones del decreto nº 2008-1115 de 30 de octubre relativo a la preparación de la integración en Francia de extranjeros que deseen instalarse de forma duradera .....	371
III. La organización administrativa para la implementación de la política de <i>integración refundada</i>	
Introducción .....	373
1. Una cuestión previa: La implicación y movilización de los actores locales en los procesos de integración .....	374
2. Las Administraciones especializadas .....	376
2.1 Un servicio público de acogida de los inmigrantes recién llegados. Del ANAEM a la OFII .....	376
2.2 La promoción social, profesional y cultural de los inmigrantes: del FASILD al ANCSEC .....	378
2.3 Un dispositivo de lucha contra las discriminaciones y de acción por la igualdad de trato: de la HALDE al Defensor de Derechos .....	379
3. La gobernanza centralizada de la integración .....	381
<b>Capítulo 4. Las ambivalencias francesas: identidad nacional y crisol francés .....</b>	<b>383</b>
I. La identidad nacional en el discurso de Nicolás Sarkozy .....	384
Introducción .....	384
1. Aspectos teóricos de la identidad nacional .....	385
1.1 Un breve repaso al concepto de nación .....	385
1.2 Elementos constitutivos de la identidad nacional .....	386
2. El discurso de Nicolás Sarkozy sobre la identidad nacional .....	387
2.1 La identidad nacional desde una concepción cívica y electiva .....	388
2.2 La identidad nacional desde la acepción histórica y cultural .....	389
3. La paradoja francesa: Inmigración y etnosimbolismo .....	391
II. Del discurso a la acción: El Ministerio de inmigración e identidad nacional .....	396
1. El Ministerio de inmigración e identidad nacional en el organigrama gubernamental .....	396
2. Un ministerio que indigna .....	399
3. El gran debate nacional sobre la identidad francesa y la cuestión migratoria .....	401
III. Inmigración y memoria colectiva: El museo de la historia de la inmigración .....	403
A modo de conclusión .....	404



<b>Conclusiones generales de la tesis</b> .....	407
1. La teorización sociológica de la integración de los inmigrantes: de la asimilación al transnacionalismo .....	409
2. Del modelo de integración al régimen de incorporación .....	410
3. Filosofía pública del “vivir juntos” y marco jurídico-político para la incorporación a la ciudadanía .....	415
4. ¿Modelos nacionales o convergencia europea? .....	416
5. Nuevo paradigma y deber de integración .....	418
5.1 Inmigración e integración bajo la estrategia de control remoto y la lógica de “estado de sitio” .....	418
5.2 “Multiculturalism is over” .....	421
5.3 La reafirmación de los valores nacionales (y europeos) y la vuelta a la asimilación .....	423
6. Francia y España: Dos unidades de análisis con tradiciones, filosofía de integración y experiencias migratorias muy diferentes .....	425
6.1 Las dimensiones comparativas de las dos unidades de análisis .....	425
6.2 El desarrollo del marco político español de integración de los inmigrantes en las escalas de cambio de paradigma de Peter Hall .....	427
6.3 Francia y el cambio de paradigma de integración de los inmigrantes .....	429
6.3.1 De la inmigración sufrida a la inmigración elegida .....	429
6.3.2 Precarización del derecho de residencia e instrumentalización de la política de integración .....	431
7. Límites de la investigación y vías a explorar .....	432
<b>Bibliografía</b> .....	437
<b>Apendices</b> .....	459
Apéndice legislativo sobre la integración de los inmigrantes en España .....	459
I. Planes de integración de los inmigrantes .....	459
II. Legislaciones autonómicas .....	463



## Lista de tablas y figuras

### I. Tablas

1. El marco del ciclo de política: Actividades y actores principales.....	37
2. Tipología de Soysal de modelos de ciudadanía.....	40
3. Correlación de las etapas del ciclo de las relaciones raciales y el orden social.....	51
4. Las etapas del ciclo de las relaciones raciales de Lieberson.....	57
5. Los variables de la asimilación según M. Gordon.....	58
6. Asimilación y maximización de las conveniencias individuales.....	60
7. El modelo de aculturación de John Berry.....	77
8. Las actitudes de aculturación de los autóctonos.....	78
9. Cuadro recapitulativo del sistema alemán de cursos de integración.....	132
10. Cuadro recapitulativo del sistema holandés de cursos de integración.....	137
11. Cuadro recapitulativo del sistema danés del Programa de introducción.....	147
12. Cuadro recapitulativo del contrato británico de integración.....	151
13. Cuadro recapitulativo del sistema austriaco de contrato de acogida e integración.....	155
14. Cuadro recapitulativo del programa sueco de acogida.....	159
15. Cuadro recapitulativo del programa finlandés de introducción.....	163
16. Cuadro recapitulativo del contrato belga de integración.....	167
17. Ficha analítica del programa alemán de formación lingüística para inmigrantes.....	170
18. Ficha analítica del programa danés de formación lingüística para inmigrantes.....	171
19. Ficha analítica del programa austriaco de formación lingüística para inmigrantes.....	172
20. Ficha analítica del programa holandés de formación lingüística para inmigrantes.....	173
21. Ficha analítica del programa belga de formación lingüística para inmigrantes.....	175
22. Ficha analítica del programa finlandés de formación lingüística para inmigrantes.....	176
23. Ficha analítica del programa sueco de formación lingüística para inmigrantes.....	177
24. Ficha analítica del programa británico de formación lingüística para inmigrantes.....	178
25. Planes de integración actualizados a partir del año 2008-2009 y no actualizados.....	220
26. Solicitudes y concesión de estatuto de protección intern. en primera y segunda instancia - Año 2013.....	297
27. Módulos formativos de la integración cívica de los CAI.....	368
28. Cuadro-resumen del sistema francés de contrato de acogida e integración.....	372

### II. Gráficos

1. Los principios rectores son la fundamentación filosófica, ideológica y política de los planes y son transversales.....	237
2. Principios rectores de los planes de integración de la Comunidad de Madrid.....	239
3. La relación entre sí de los principios rectores de los planes de integración de la Comunidad de Madrid.....	240
4. Análisis de la relación de los contenidos de los principios rectores del primer plan con el segundo y el tercero.....	241
5. Análisis de la relación de los contenidos de los principios rectores del segundo plan con el primero y el tercero.....	242
6. Análisis de la relación de los contenidos de los principios rectores del Tercer plan con el primero y el segundo.....	243
7. Parte de descendientes directos de inmigrantes según edad y número de ascendentes inmigrantes.....	292
8. País de nacimiento de padres inmigrantes de descendientes de entre 18 y 50 años.....	293
9. MIPEX III- Francia- Reagrupación familiar 2010 y 2011.....	295
10. Redes de inmigración irregular desmanteladas 2008-2013.....	300
11. Expulsiones 2006-2013.....	301

### III. Figuras

1. Modelos de sociedades plurales.....	79
2. Distribución total de las categorías estadísticas sobre inmigración en Francia.....	291



# Introducción general

El fenómeno migratorio alcanza todos los continentes y áreas geopolíticas del mundo. Las migraciones, entendidas como movimientos de seres humanos, constituyen un hecho que forma parte del devenir histórico de todos los pueblos; han existido siempre y han contribuido, y lo seguirán haciendo, al desarrollo y transformación de las sociedades.

Hoy en día, las poblaciones migrantes, cada vez más diversas, experimentan una evolución demográfica compleja e imponen una consideración prioritaria en las agendas políticas de los países del mundo desarrollado, por los imperativos resultantes del necesario equilibrio entre la cohesión social de la sociedad de acogida y el reconocimiento y garantía de los derechos humanos así como de la gestión de la diversidad cultural. La acción pública de los países desarrollados se adecua de forma constante a la evolución de los flujos migratorios y se dota tanto de mecanismos de regulación (condiciones de admisión y establecimiento- “políticas de inmigración”-) como de actuaciones, en diversos ámbitos, para facilitar la acogida, adaptación y participación de los inmigrantes en la sociedad receptora (“políticas de integración”). Estos dos *policy instruments* constituyen dos vertientes de una misma realidad. Los países receptores han superado las concepciones aisladas de políticas de inmigración, eminentemente centradas en el control de los flujos migratorios. No hay políticas de inmigración sin políticas de integración.

Por otra parte, desde la crisis del año 1973 la cuestión migratoria se ha ido convirtiendo paulatinamente en un campo político con réditos electorales en el que los actores políticos y sociales se posicionan y hacen propuestas de políticas públicas en la materia. A este respecto, López Sala (2005) considera que la influencia de la cuestión migratoria en el ámbito de lo político tiene una doble vertiente que se refleja en la diferencia que establece el inglés entre los términos *politics* y *policy* y sus equivalentes *política* y *políticas* en castellano. En primer lugar, afirma la autora, la inmigración se ha convertido en un hecho con gran repercusión en la esfera política de los países de acogida por los retos y transformaciones que genera en las concepciones tradicionales del Estado y la identidad nacional, la ciudadanía liberal y la titularidad de los derechos. La transformación de las comunidades inmigrantes en sujetos políticos con una potencial influencia sobre la esfera del poder revela el impulso que ha alcanzado en las sociedades receptoras la llamada política étnica. En segundo lugar, los extranjeros se han transformado en objeto de la política a través de la elaboración de las políticas de inmigración, un proceso que ha terminado por afectar a todas las esferas de la administración y del entramado institucional y que se convierten en un área de disputa. Así, las políticas de inmigración se han politizado.

En el mismo sentido, la integración de los inmigrantes es también una cuestión muy debatida académica y políticamente, precisamente cuando las instituciones tradicionales del Es-

tado de bienestar que deberían garantizar la socialización de los individuos han entrado en crisis. Este debate ha adquirido un papel relevante en las políticas migratorias en la Unión Europea (Cachón, 2008). En efecto, a lo largo de los últimos años, la percepción del “fracaso de la integración” de los inmigrantes ha llegado a situarse en una posición destacada en la agenda política de muchos países europeos. El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, aprobado en 2008, formula que la Unión Europea no dispone de medios para acoger dignamente a todos los emigrantes que esperan hallar en ella una vida mejor y que la organización de la inmigración debe tener en cuenta la capacidad de acogida de Europa en términos de mercado laboral, alojamiento, servicios sanitarios, escolares y sociales, y para proteger a los emigrantes del riesgo de ser explotados por redes criminales, y así este Pacto revela de forma fehaciente, el objetivo, ahora explícito, de control jurídico, institucional y político en la gestión de flujos migratorios (La Spina, 2012, Jopke, 2007), reconociendo que una inmigración mal controlada puede perjudicar la cohesión social de los países de destino. Ahora bien, las formulaciones plasmadas en este Pacto han de ser tomadas como la culminación de un gran debate público y una controversia política una y otra vez renovada sobre las respuestas más adecuadas a la *integración fallida* de las últimas oleadas migratorias compuestas por magrebí, subsaharianos y asiáticos, una inmigración eminentemente musulmana y culturalmente alejada de Europa (Noriel, 1988). Varias investigaciones sociológicas y de economía aplicada (Vidal Fernández, 2006, Sánchez Morales, 2012) han demostrado la magnitud de la exclusión social que sufren los inmigrantes y descendientes de inmigrantes en los ámbitos socioeconómicos: altas tasas de desempleo y subempleo, segregación espacial e infraviviendas, falta de movilidad social ascendente. Todo indica pues que la integración de los inmigrantes no se está realizando en las condiciones más óptimas y deseables. Hechos y acontecimientos, como la segregación étnica en las grandes ciudades, la concentración de escolares inmigrantes en determinados colegios, los resultados insatisfactorios de la segunda generación en el ámbito educativo, la ausencia de competencias lingüísticas incluso después de un período prolongado de residencia en el país de acogida, las diferencias religiosas y culturales, así como los elevados índices de desempleo entre inmigrantes y su dependencia de las prestaciones del Estado del bienestar, ponen en evidencia que estamos ante una integración fallida (Michalowski, 2007:67).

Es por ello que el mismo Pacto instó a los gobiernos de los Estados miembros a adoptar políticas ambiciosas para promover la integración armoniosa, en el país de acogida, de los migrantes que tengan intención de instalarse en él de forma duradera. Estas políticas, cuya aplicación exigirá un verdadero esfuerzo por parte de los países de acogida, deberán basarse en el equilibrio entre los derechos de los inmigrantes (en particular el acceso a la educación, al empleo, a la seguridad y los servicios públicos y sociales) y sus deberes (respeto de las leyes del país de acogida). Implicarán medidas específicas para favorecer el aprendizaje de la lengua y el acceso al empleo, factores esenciales de integración; harán hincapié en el respeto de las identidades nacionales de los Estados miembros y la Unión Europea y de sus valores fundamentales, como los derechos humanos, la libertad de opinión, la democracia, la tolerancia, la igualdad entre hombres y mujeres y la obligación de escolarizar a los menores.

Desde un punto de vista académico, la producción científica sobre las migraciones demuestra no solo la complejidad del objeto de estudio, sino también la inexistencia de unas teorías omnicomprendivas que abarquen todos los aspectos del fenómeno migratorio. Lo cierto es que estamos ante una amalgama de explicaciones que se centra en diferentes aspectos del fenómeno migratorio: causas de las migraciones, mercado de trabajo, sistema mundial, redes migratorias, funciones de las migraciones... Aspectos sectoriales que apuntan a una constelación de teorías de grado intermedio, aun no imbricadas en una (o varias) teoría (s) general (es) (Blanco, 1999).

Dentro de su complejidad, la problemática de las migraciones se aborda desde varias perspectivas y enfoques que abarcan una pluralidad de disciplinas académicas que van desde lo cognitivo hasta lo normativo; desde la sociología y la psicología social, hasta el derecho y a la ciencia política. Por lo tanto, a la hora de definir lo que ocurre en los procesos migratorios, de ponerle un nombre y de establecer categorías teóricas para ordenar, clasificar e interrelacionar los diferentes aspectos y elementos de esos procesos, fácilmente utilizamos términos, conceptos y categorías con connotaciones y sesgos de distinto tipo, y con la misma facilidad los aplicamos a todos los procesos de manera indiscriminada (Bajo Santos, 2007).

Aunque existe una amplia literatura académica sobre los procesos migratorios y confusión en torno a conceptos y categorías, las grandes contribuciones teóricas en torno al asentamiento de los inmigrantes en las nuevas sociedades receptoras han tenido dos enfoques predominantes de análisis:

El **primero** es el enfoque analítico o cognitivo, que pretende estudiar lo que ocurre en los procesos migratorios con una mirada integradora, según las palabras de Bajo Santos (2007), que pretende “acercarse al ser de los procesos migratorios para “*comprender*” su significado y para tratar de hallar las causas (“*explicar*”) de lo que ocurre y, sobre esa base, arriesgarse a trazar su posible evolución en el futuro (“*prever*”)”. Sería el enfoque sociológico clásico. Los estudios que se alinean en esta perspectiva centran su análisis en las interacciones sociales y culturales que tienen lugar entre las poblaciones inmigrantes que se van asentando en un territorio y las poblaciones autóctonas. Tratan de dar respuesta a una triple pregunta: ¿Cómo se desarrollan las relaciones entre la población autóctona y los grupos de inmigrantes?, ¿qué procesos sociales se derivan del asentamiento permanente de poblaciones foráneas en una sociedad y ¿cómo se resuelve una situación multicultural para constituir una sociedad no escindida? (Blanco de Valderrama, 1993). Estas preguntas configuran el diseño de modelos teóricos que puedan explicar cómo son las cosas, es decir, cómo es la realidad. Así, desde este enfoque, eminentemente sociológico, el comportamiento del inmigrante o de los grupos de inmigrantes al insertarse en la nueva sociedad, así como las interacciones y resultados de los procesos, constituyen el punto neurálgico que guía toda la investigación.

Desde esta perspectiva, el concepto clave sobre el que ha girado el reto del asentamiento de inmigrantes ha sido el de la integración. Este término ha sido profusamente utilizado

en sociología con el apelativo “social”, dominando el panorama de la teoría sociológica bajo la concepción funcionalista de la sociedad (Blanco, 1999: 244, Durkheim, 1912). Actualmente hablar de *integración de los inmigrantes* es una opción atrevida a causa de los múltiples significados que se han atribuido a este concepto. En realidad, la conceptualización de la *integración* conlleva esencialmente dos cuestiones importantes: la integración como “un proceso y/o como una situación y un resultado final” y la integración entendida como “un proceso/resultado de carácter general y/o que sólo afecta a los inmigrantes”<sup>1</sup>.

Si tenemos presentes todas las dificultades de definición del concepto, hemos de presuponer que la integración es ante todo “un proceso” que se desarrolla en secuencias temporales más o menos largas. Hace referencia más al proceso o al medio que al fin que persigue. La finalidad, empero, es esencial para alcanzar un significado de la “integración” con cierto interés práctico y sentido político (Sánchez, 2009: 34). Desde esta perspectiva, y coincidiendo con Pennix y Martiniello (2006: 127), asumimos que la integración es “el proceso a través del cual uno se convierte en una parte aceptada de la sociedad” (Cachón, 2009: 268).

En otros términos, entendemos la integración como “la incorporación de los inmigrantes a una sociedad, que tenga como resultado una estratificación social no basada en el origen, raza, etnia o religión de las poblaciones integrantes, culminado el “proceso” con un sentimiento de pertenencia de la comunidad de que se trate. Es decir, se hablará de integración cuando los grupos inmigrantes se incorporen a la estructura de la sociedad de acogida de forma igualitaria a la población autóctona, y ambos desarrollen sentimientos de solidaridad suficientes como para reconocerse y ser reconocidos como miembros de la sociedad en la que conviven” (Blanco de Valderrama, 1993).

Esta definición establece acertadamente dos dimensiones fundamentales en las que se desarrolla el proceso de integración: la socioeconómica y la del desarrollo del sentimiento de pertenencia a la comunidad. Además, añade que la incorporación ha de realizarse sobre una base igualitaria, puesto que el postulado esencial de cualquier política de integración, sea cual sea su modelo ideológico, pasa siempre por alcanzar la igualdad de oportunidades del inmigrante y garantizar el principio de no discriminación (Sánchez, 2009: 35).

El **segundo** es el enfoque normativo, que se propone estudiar y aprehender la filosofía pública de integración que sustentan los Estados como actores principales en los procesos de acogida e integración de los inmigrantes. En este caso, se busca influir de alguna manera en el proceso, proyectando sobre él determinados ideales, individuales o colectivos, y asignarle unas metas determinadas como expresión de un deber ser emanado de una ética social o de una determinada intervención social, política, humanitaria o de otro tipo (Bajo Santos, 2007).

---

1 Al respecto, Lorenzo Cachón (2009:265) hace un minucioso registro de las dificultades relativas a la conceptualización de la integración.



Así pues, los enfoques normativos sitúan los problemas y las soluciones de integración de los inmigrantes en dos dimensiones. La primera se refiere a la calidad del marco jurídico para la integración. Desde este marco, se considera que la solución para una buena integración consiste en remediar la inadaptación de leyes. Es la responsabilidad de los legisladores y de la autoridad administrativa, encargados de poner en marcha la política de integración. La segunda dimensión sitúa los problemas de integración en el sujeto a integrar: el inmigrante, por lo que la solución consiste en realizar esfuerzos políticos para remediar las deficiencias en el cumplimiento del marco jurídico para la integración. Es responsabilidad del inmigrante y de los ciudadanos.

La definición del concepto de integración elaborada por la Comisión Europea en su “Comunicación sobre Inmigración, integración y empleo” (COM 2003), se enmarca objetivamente en este enfoque jurídico-político de la integración. Considera que *“la integración debe entenderse como un proceso bidireccional basado en derechos mutuos y obligaciones correspondientes de los ciudadanos de terceros países en situación legal y de la sociedad de acogida, que permite la plena participación de los inmigrantes. Ello supone, por un lado, que la sociedad de acogida tiene la responsabilidad de garantizar los derechos formales de los inmigrantes de tal manera que estas personas tengan la posibilidad de participar en la vida económica, social, cultural y civil y, por otro, que los inmigrantes deben respetar las normas y los valores fundamentales de la sociedad de acogida y participar activamente en el proceso de integración, sin por ello tener que renunciar a su propia identidad”*.

Estos dos enfoques principales en los análisis de las migraciones plantean escenarios y respuestas que proporcionan una variedad de conceptos y teorías explicativas de los múltiples contextos migratorios que abordaremos en el marco de esta investigación.





# Planteamiento básico y metodología de la investigación

## 1. Objeto de la investigación

Nuestra investigación parte del presupuesto de que la eficacia y la efectividad de las políticas de acogida e integración de los inmigrantes implementadas en los Estados europeos han sido cuestionadas en las últimas décadas del siglo XX. La crisis de integración lleva a los Estados a replantear sus objetivos y a adoptar nuevas filosofías y nuevos instrumentos para asegurar la integración de los inmigrantes. Este cambio de política es tan profundo que, siguiendo los postulados de Peter Hall, coincide con el cambio de paradigma de tercer orden, puesto que las nuevas políticas adoptadas implican una nueva concepción del núcleo duro de la política migratoria.

Partiendo de esta premisa, nuestra investigación se propone como objeto de estudio **el proceso de conformación de las políticas públicas de acogida e integración de los inmigrantes, los cambios experimentados así como los factores determinantes del mismo.**

## 2. Objetivo general de la investigación

Nuestra investigación tiene como objetivo general, **examinar y registrar los elementos configuradores, contenido y contornos de un paradigma emergente y un modelo convergente de acogida e integración de los inmigrantes en Europa, a partir de un estudio comparativo de la evolución de los marcos jurídicos y políticos para la integración de los inmigrantes en Francia y en España.**

## 3. Objetivos específicos de la investigación

Las premisas de la investigación nos llevan a plantear dos objetivos específicos:

**Analizar la evolución y captar la magnitud y los fundamentos de los cambios ocurridos en los marcos jurídicos y políticos de acogida e integración de los inmigrantes en los Estados europeos durante las últimas décadas (a partir de la década de los 90 del siglo XX).**

Este objetivo específico nos llevará, por una parte, a indagar en la filosofía pública y las nue-

vas ideas que fundamentan los objetivos y las políticas de integración de los inmigrantes (el discurso político); y por otra, a estudiar los aspectos comunes y específicos de los nuevos instrumentos y de las estructuras administrativas de las instituciones diseñadas para la acogida y la integración de los inmigrantes. Todos los aspectos de la investigación en relación con este objetivo específico constituirán nuestra primera dimensión de análisis.

**Identificar, de modo tentativo, los elementos configuradores del nuevo paradigma de integración, su contenido, alcance y límites a partir de un estudio comparativo de la evolución y de los cambios de los marcos jurídicos y políticos de dos Estados europeos con diferentes tradiciones y experiencias migratorias: Francia y España.**

#### 4. Hipótesis de trabajo

Nuestra investigación parte y se desarrolla en torno a tres hipótesis principales:

##### 4.1 Integración fallida y cambio de paradigma político de integración de los inmigrantes en Europa

Desde la institucionalización de la cuestión migratoria, las políticas de acogida e integración de los inmigrantes implementadas en los Estados europeos tienen dificultades para encarar y resolver los problemas que las justifican. Los cambios habituales y periféricos no han logrado resolver las dificultades. Aún más, puede que los acontecimientos del 11-S (Nueva York) y 7/7 (Londres) constituyan el punto de inflexión que marca las nuevas tendencias.

Sin embargo, el registro de otros acontecimientos desafortunados ha consolidado este proceso de remise en question de los modelos tradicionales y ha transmitido a la sociedad la sensación generalizada de una crisis de integración, de un fracaso de las medidas implementadas hasta la fecha para facilitar la integración de la población inmigrante. Por ello, **los Estados Europeos están experimentando un cambio de paradigma de integración de las poblaciones inmigrantes.**

En estos aspectos, centraremos nuestro análisis en la evolución de las políticas públicas como variable esencial y nos guiaremos por las contribuciones de los autores, como por ejemplo Roth Debeul (2008), que sostiene la perspectiva post-positivista o del racionalismo crítico para explicar la realidad social, en particular Thomas Kuhn (1983) y Peter Hall (1993).

En efecto, en una publicación muy interesante que versa sobre “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: de la razón científica al arte retórico”, publicada por

André Noël Roth Debeul en 2008, se apunta que la perspectiva post- positivista propone “establecer un paralelo entre los conocidos procesos de cambio de paradigma en la actividad científica (Las revoluciones científicas de Khun) y el cambio de las políticas públicas. Según esta perspectiva teórica, una política pública se desarrolla bajo la misma lógica que un paradigma. Cuando logra imponerse en el campo político, una política tiene un proceso de desarrollo y de expansión, mediante la multiplicación de normas, reglas e instituciones que corresponden a la concepción básica de la política, es decir, a su núcleo duro. Esta fase corresponde a la ciencia “normal” de Kuhn: el trabajo de los políticos no cuestiona los fundamentos o postulados de la política, sino que propone adaptaciones o ajustes relativamente marginales —lo que en el plano legislativo corresponde, *grosso modo*, a modificaciones en reglamentos o decretos entre otros. Esta actividad política administrativa corresponde a una lógica *incrementalista*, de cambios de “primer orden” o periféricos. Llega un momento en que la política tiene dificultades para encarar y resolver los problemas que la justifican. Los cambios habituales y periféricos no logran resolver las dificultades. Se empieza a dudar de la validez y pertinencia de la política. Es decir, la política es cuestionada y entra en crisis. Siguiendo la metáfora del paradigma científico, este es el momento en el que surgen propuestas explicativas diferentes o mejores a la original: se cuestiona primero la política como tal (cambio de segundo orden), y eventualmente, incluso, se cuestiona la lógica fundamental de la política, esto es, su núcleo duro. Hay una disputa para saber cuál es el paradigma más certero. En el plano político surgen otras propuestas de políticas para afrontar el problema. El conflicto o la crisis se resuelven por la adopción de una nueva política (cambio en los medios y/o en los objetivos de la política) o por el reafianzamiento de la anterior. El cambio de política implica entonces un cambio en el núcleo duro de la política. La nueva política va a desarrollarse con base en otros postulados e hipótesis. Frecuentemente esto también significa un cambio en el personal político (cambio de gobierno) o de las élites que ocupan posiciones en la estructura político administrativa del Estado. Este elemento de cambio de personal político se relaciona con el carácter social o político (y no estrictamente científico) del cambio en las revoluciones científicas”.

Ahora bien, siguiendo los postulados de esta teoría de cambio de paradigma de Peter Hall (1993), **los últimos desarrollos de las políticas nacionales de acogida e integración de los inmigrantes dan indicios de un cambio de paradigma de tercer orden.** Como apuntamos en el párrafo anterior, el cambio de tercer orden ocurre cuando:

- **Se cuestiona la lógica fundamental de la política, esto es, su núcleo duro.**
- En el plano político surgen otras propuestas de políticas para afrontar el problema.
- El conflicto o la crisis se resuelven por la **adopción de una nueva política (cambio en los medios y/o en los objetivos de la política) o por el reafianzamiento de la anterior.**
- El cambio de política implica entonces un cambio en el núcleo duro de la política.

#### 4.2 Superación de las diferenciaciones estatales y emergencia de un modelo convergente en Europa, basado en la recomposición de diferentes elementos y valores

Si bien hay influencias de otros contextos nacionales, los Estados europeos desarrollan, cada uno de forma aislada, nuevas estrategias de integración de la población inmigrante teniendo en cuenta contingencias nacionales. Sin embargo, **estas estrategias nacionales coinciden tanto en la idea como en los objetivos y los Instrumentos de Acción Pública - IAP - de integración de los inmigrantes**: una integración optimizada y rápida. Lo que implica la adquisición de un dominio rápido de los conocimientos básicos indispensables para asegurar una autonomía social y económica de la persona inmigrante.

Por tanto, se perfila un nuevo modelo convergente en Europa que parte de la práctica común y de las fuertes similitudes de concepción, desarrollo y evaluación de las políticas de acogida e integración de las poblaciones inmigrantes en los Estados miembros. Estos últimos desarrollos ponen de manifiesto la superación de las diferenciaciones tradicionales de modelos nacionales de integración de los inmigrantes, que se desarrolla al margen de una coordinación de las instancias europeas, al carecer la Unión Europea de una base jurídica clara que le permita impulsar un marco de política común de integración de los inmigrantes.

### 5. Métodos de investigación

#### 5.1 Técnicas de recogida de datos

Nuestra investigación consistirá esencialmente en el análisis de la producción científica y otras fuentes secundarias que versan sobre las políticas de integración de inmigrantes en Europa en general y en Francia y en España en particular. La investigación tendrá como hilo conductor las tres hipótesis enunciadas en el apartado anterior y se articulará en torno a los siguientes ejes:

- Antecedentes, marcos jurídicos y procesos políticos de la implementación de las políticas públicas en materia de acogida e integración de las poblaciones inmigrantes en Europa.
- Características generales y contenidos de los Instrumentos de Acción Pública; similitudes y diferencias de los programas y otros dispositivos específicos de acogida e integración de los inmigrantes.
- Análisis comparativo de la evolución de los marcos jurídicos y políticos así como el

desarrollo institucional y organizativo para la integración de los inmigrantes en los contextos nacionales de Francia y España.

## 5.2 Alcance de la investigación

Nuestra investigación tendrá un alcance explicativo puesto que nuestro propósito va más allá de lo meramente descriptivo (de conceptos o fenómenos) y correlativo (establecimiento de relaciones entre conceptos) y pretende encontrar a las causas de los eventos, sucesos y fenómenos físicos o sociales para explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se da éste, o por qué se relacionan dos o más variables (Hernández Sampieri et alii, 2019:66).

## 5.3 La metodología de la investigación

Nuestra investigación se propone aprehender, desde un estudio de la evolución de los marcos jurídicos y políticos para la integración de los inmigrantes que se desarrollan tanto a nivel de la Unión Europea como en los diferentes contextos nacionales, elementos, factores y variables que apunten hacia una nueva conceptualización y una nueva filosofía de integración de los inmigrantes, y que participen de una nueva recomposición del paradigma de integración.

Para el logro de un objetivo tan ambicioso nos parece necesario y prioritario interpretar y asimilar de la mejor manera los hechos o sucesos de carácter jurídico y social en torno a la acogida e integración de los inmigrantes en Europa. Y, a efectos de comprender y analizar a fondo el verdadero significado de los hechos, sucesos o realidad social, **el método histórico** nos parece el más indicado puesto que es necesario recurrir a la historia para ver la forma y condiciones en que se evolucionó para llegar a la actualidad.

Así, durante toda la investigación nos hemos interrogado acerca del cursus seguido por las Instituciones de Acción Pública, discurso y política de acogida e integración de los inmigrantes, tratando de saber cómo y por qué ha llegado a ser como es. Por lo tanto, este método nos facilitó aprehender el conjunto de múltiples causas que siempre rodean confusamente el proceso, por más que en el mejor de los casos pueda discernirse una cierta jerarquía causal y por ende, explorar en lo posible la variedad de instancias que hayan podido influir, condicionar o determinar el fenómeno que se trate entre manos (Beltrán, 2003:119).

Por otra parte, nuestra investigación compara de forma específica la evolución de dos marcos jurídicos y políticos de Francia y de España. Sobre esta base, entendemos que **el método comparativo** es el más adecuado. Este método tiene una larga tradición en las ciencias sociales: propuesto formalmente por John Stuart Mill en su *A System of Logic* y Emile Durkheim (1895) al establecer los cuatro famosos cánones de la inducción destinados a des-

cubrir las relaciones de causalidad (concordancia, diferencia, residuos y variaciones concomitantes) (Beltrán, 2003:125), nos proporcionará un conocimiento práctico y teórico de los procesos y resultados de la política sobre inmigración, y de modo más concreto de integración, en los Estados de la UE.

Así, entendemos que las políticas y las instituciones públicas de integración de los inmigrantes implementadas en los Estados de UE son comparables y cada Estado será considerado como contexto del análisis de la variación ( semejanza o diferencias). De esta forma podemos llegar a la comprobación de hipótesis y proposiciones causales explicativas de validez general, o bien a la interpretación de diferentes pautas causales.

En efecto, en una perspectiva comparativa de dos modelos aparentemente contrapuestos, la investigación que desarrollamos nos lleva a analizar las respuestas políticas a los retos de la integración en sus formulaciones teóricas y retóricas, sus fundamentos ideológicos y sobre todo los condicionantes sociopolíticos de su desarrollo, para extraer similitudes y diferencias y finalmente las tendencias comunes que pueden señalarse en el marco europeo. Para este menester, nuestra investigación optó por no dispersarse. Por ello, **se centra exclusivamente en el análisis de la evolución del discurso, del debate y de la acción política en torno a la integración de la población inmigrante tanto a nivel europeo como en los dos contextos nacionales por una parte, y por otra, en el estudio y el desarrollo de las instituciones jurídicas y políticas que concurren en los procesos de integración de los inmigrantes.**

Conviene subrayar también que nuestra investigación analiza estas evoluciones desde la década de los noventa del siglo XX hasta el momento presente. Por lo tanto, la riqueza de la investigación es también su extensión temporal de 25 años de evolución.

## 6. Estructura de la tesis

La tesis se divide en cuatro grandes apartados.

El **primero** expone las perspectivas teóricas sobre tres dimensiones interrelacionadas entre sí: las ciencias sociales, la inmigración y la integración de los inmigrantes. Estudia principalmente las evoluciones y las contribuciones académicas del proceso integrador de los inmigrantes en las sociedades de acogida desde los planteamientos de la Escuela de Chicago hasta nuestros días.

En un **segundo** apartado titulado “integrar por ley” se analiza de forma pormenorizada la evolución de los marcos jurídicos y políticos para la integración en Europa, con el objetivo de identificar las similitudes y diferencias entre los diferentes contextos nacionales estudiados. Se trata de aprehender los contornos de un nuevo paradigma emergente. Para ello se



hace un especial hincapié, en un primer plano, en el desarrollo normativo y sustantivo de las normas jurídicas europeas sobre la política de integración de los inmigrantes, y en un segundo plano, en el análisis de los contratos y programas de acogida implementados en ocho Estados europeos, junto con una evaluación comparativa de los contenidos y las formas de desarrollos de estos nuevos instrumentos: Reino Unido, Holanda, Bélgica, Suecia, Austria, Alemania, Finlandia y Dinamarca.

La **tercera** parte de la investigación se dedica exclusivamente en el marco jurídico y político español de integración de los inmigrantes. Trata de aprehender si es posible hablar de un modelo español o de diferentes modelos autonómicos dada la estructura multinivel de la gobernanza de la inmigración y de la integración. Se analiza, por una parte, la evolución de las políticas estatales sobre la materia, y por otra parte, el desarrollo de las políticas autonómicas de integración de los inmigrantes. Aquí interesa particularmente estudiar el desarrollo del modelo de la Comunidad de Madrid de integración de los inmigrantes por considerar que un estudio exhaustivo del desarrollo de los tres planes de integración de esta comunidad autónoma puede dar indicios sobre una filosofía pública de integración de los inmigrantes que puede acabar siendo un modelo por las características de centralidad y de no repliegue identitarios y nacionalistas.

La **cuarta** parte del trabajo está consagrado al estudio del desarrollo del modelo francés de integración. En efecto, además de esbozar el perfil de la inmigración en Francia, este apartado analiza los contornos de la integración a la francesa iniciada en 1989 con la instalación del Alto Consejo para la integración de los inmigrantes, así como la ruptura ocurrida en este modelo al pasar de la integración a la francesa a la integración republicana con un fuerte componente de instrumentalización y subordinación de la política de integración a la política de inmigración. También la filosofía republicana se ve reforzada desde el discurso de Troyes, pronunciado por el Presidente Chirac el 14 de octubre de 2002, que aboga por refundar la integración. Es así que los contratos de acogida e integración se convierten en una pieza clave para explicar la nueva filosofía de integración. La cuarta parte de la investigación analiza también la evolución de la política contra la discriminación por razones étnicas o raciales, los retos de la integración, así como las respuestas políticas resumidas principalmente en una multiplicación de leyes y políticas desarrolladas desde un enfoque territorial tales como la Zonas Urbanas Sensibles (ZUS), Las Zonas de Educación Prioritaria (ZEP) y el DSQ (Desarrollo Social de Barrios).





## I Parte

Marco teórico de la investigación:

el proceso integrador de los inmigrantes y la problemática al establecer una tipología de modelos de integración



# Capítulo 1. Cuestiones previas de la investigación

## I. Políticas públicas de integración de los inmigrantes como objeto de estudio

De forma general, las políticas públicas pueden ser consideradas como “acción del Gobierno, emitida por éste, que busca cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad. Son el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos” (Ruíz López y Cadena Ayala, 2003). Otros autores consideran las políticas públicas como un “proceso decisional”, un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. También pueden entenderse, como lo afirman Chandler y Plano (1998:107), como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales.

Ruíz López y Cadena Ayala (2003) sostienen que cualquier política pública tiene tres componentes:

- Los principios que la orientan (la ideología o los argumentos que la sustentan).
- Los instrumentos mediante los cuales se ejecuta (incluyendo aspectos de regulación, de financiamiento y de mecanismos de prestación de las políticas).
- Los servicios o acciones principales que se llevan o deberían llevarse a cabo de acuerdo con los principios propuestos.

Por lo tanto, hablando de la política de integración de los inmigrantes, nos referiremos al conjunto de la actividad diseñada, planificada, presupuestada e implementada por el poder ejecutivo del Estado en aras a conseguir los objetivos de integración de los inmigrantes. Ello implica necesariamente definir, identificar y fomentar la participación de actores, instituciones y destinatarios que conforman este conjunto de acción de gobierno.

En cuanto a los instrumentos para impulsar las políticas públicas, Ruíz López y Cadena Ayala (2003), desgranar cuatro, que pueden variar dependiendo del tipo de procesos y de actores que intervienen en ellas:

- **Las normas jurídicas.** Es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, y también, limi-

tan la discrecionalidad en el actuar de los que la elaboran y ejecutan. Es decir, implica basarse en todo tipo de norma y ley establecida.

- **Los servicios de personal (la administración).** Elaborar las políticas requiere infraestructura humana, organizativa y de material.
- **Los recursos materiales.** Destacan principalmente los financieros ya que son lo que suelen ser más restringidos.
- **La persuasión.** Los ciudadanos consideran al gobierno como legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad. Es por esto que se debe responder correctamente a las demandas sociales, ya que el gobierno como ente debe velar por los intereses de los que están bajo su tutela.

Como cualquier política pública, la integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras es objeto de estudio desde varias disciplinas académicas, principalmente de las ciencias políticas, la sociología política, el derecho administrativo y las ciencias de la administración. La configuración inicial de nuestra investigación nos obliga a interesarnos y analizar la evolución de las políticas públicas en materia de acogida e integración de los inmigrantes implementadas en los contextos de los Estados miembros de la Unión Europea y desde el propio estamento comunitario europeo. Este objetivo implica analizar el proceso de conformación de las políticas y de toma de decisiones en torno a la acogida e integración de los inmigrantes, así como la aprehensión y explicación de los factores determinantes.

Para realizar este cometido, nos acogemos al principal marco de análisis de las políticas públicas que es el “Marco Secuencial” desarrollado por André- Noel Deubel (2008). Conforme a este marco, la política pública se presenta como un objeto de análisis que puede ser subdividido en varias etapas, las cuales se pueden estudiar separadamente (influencia del positivismo). Estas etapas corresponden, por lo general y en este orden, a la definición del problema y la construcción de la agenda, la formulación, la decisión (o legitimación), la implementación y, finalmente, la evaluación. Debido a que el marco no se centra en una perspectiva teórica particular, permite una gran flexibilidad de uso. De este modo, para el análisis de cada fase se puede partir de cualquier teoría.

**Tabla 1.** *El marco del ciclo de política: Actividades y actores principales.*

FASE I	FASE II	FASE III	FASE IV	FASE V
Identificación e institucionalización de un problema	Formulación de soluciones o acciones	Toma de decisión	Implementación	Evaluación
<b>Actividades</b>	<b>Actividades</b>	<b>Actividades</b>	<b>Actividades</b>	<b>Actividades</b>
Valores, acontecimientos, intereses, demandas y agenda pública	Elaboración y valoración de respuestas, selección de criterios	Encontrar una coalición mayoritaria, legitimación	Ejecución, gestión, efectos concretos.	Reacción, juicio sobre los efectos, medición, medición, valoración, propuestas de reajuste
<b>Actores</b>	<b>Actores</b>	<b>Actores</b>	<b>Actores</b>	<b>Actores</b>
Partidos, movimientos sociales, gremios, medios, políticos, administración pública, ONG, etc.	Parlamentos, gremios, administración, pública, organizaciones políticas y sociales, ONG, etc	Parlamentos, presidente, ministro, gobernador, alcalde, etc.	Administración pública, ONG, empresa privada, etc.	Medios, expertos, administración pública, responsables políticos, organizaciones políticas y sociales, gremios, afectados, ONG, etc.

*Fuente: Roth, A-N, (2008:79)*

## II. Inmigración y ciudadanía: los dilemas de la teoría liberal democrática

La teoría liberal democrática que dio pie a los Estados modernos no contemplaba en sus articulaciones ninguna propuesta ni conceptos relativos a la gestión de la multiculturalidad, entendida como la coexistencia dentro de un mismo territorio de tradiciones y prácticas culturales diferentes. Como afirma Ricard Zapata (2007), la inmigración es un tema que presenta similitudes con dos acontecimientos de gran trascendencia en el desarrollo de nuestras sociedades modernas: la necesidad de desvincular la religión de la política, y los movimientos y conflictos sociales derivados de la reivindicación de los derechos de ciudadanía a finales del siglo XIX. El fenómeno despierta unas contradicciones y unos retos sin precedentes, similares a los que se encontraron nuestros antepasados en los inicios de

nuestra época moderna. En aquel periodo la tensión se concentró en la necesidad de desvincular la religión de la política. Sabemos que esta “desconexión” fue traumática política y socialmente.

En efecto, a partir de las décadas de los 80 y 90 del siglo XX los países europeos receptores de la inmigración posterior a la Segunda Guerra Mundial experimentan la dramática emergencia de numerosos “dilemas étnicos” que plantean serios retos normativos a la teoría y práctica del sistema liberal democrático. Por “dilemas étnicos”, Adrian Favell (2001) alude a un conjunto de problemas de varias índoles que tienen que ver con la acomodación y la integración de nuevos grupos étnicos y raciales en una sociedad cultural y socialmente homogénea, tales como la emergencia o reemergencia de particularismos étnicos, culturales o religiosos dentro de los grupos minoritarios; el resurgimiento de actitudes racistas y xenófobos dentro de la población autóctona y las continuas dificultades de las relaciones raciales pacíficas; la emergencia de la llamada sociedad multicultural, y más extremadamente, los movimientos separatistas que reclaman su derecho a la autodeterminación dentro de los Estados federales o los Estados naciones.

Todo lo anterior nos lleva al debate contemporáneo en torno a la relación entre la ciudadanía y el proceso de construcción de sociedades multiculturales (en el caso que nos interesa, la inmigración). A este respecto, las premisas del debate parten del hecho de que históricamente los pensadores políticos de la democracia han supuesto una forma de organización donde el *demos* (pueblo) ha sido tradicionalmente concebido de una forma culturalmente homogénea. Aunque los criterios para pertenecer al *demos* han variado históricamente, su conceptualización ha sido siempre construida en términos excluyentes, por oposición a los que no pertenecen a él. La identidad cultural del *demos* ha sido una de las mayores bases para legitimar el hecho de que los que quedan dentro del *demos* puedan obligar a los que quedan fuera del *demos* a que obedezcan sus leyes y decisiones (Zapata, 2004).

De ahí que, partiendo del presupuesto de que la forma en que un Estado gestiona políticamente la pertenencia (*membership*) determina su identidad como nación, asumimos que uno de los efectos políticos directos de la inmigración es que obliga a reinterpretar la tradición histórica que le permitió constituirse como Estado-nación, a rediseñar las instituciones y a repensar su principal vehículo, el de la ciudadanía (Brubaker, 2005).

### III. Modelos de ciudadanía y ciudadanía postnacional

Tradicionalmente, el discurso político sobre la inmigración se nutría de argumentos funcionalistas y utilitaristas. La inmigración era necesaria para cubrir las necesidades de mano de obra. Esta necesidad era puntual y cíclica según la teoría liberal. De allí surgen las conceptualizaciones sobre “trabajadores invitados”.

Ahora bien, el desarrollo conceptual de la “*ciudadanía postnacional*” aboga por considerar que el inmigrante no es una mercancía que sirve para solventar o agudizar los problemas estructurales, sino que él mismo es un reto para las estructuras políticas. Es cierto que los Estados se han negado históricamente a abordar los derechos y deberes de los inmigrantes, en gran parte porque han concebido a éstos como personas procedentes de fuera (*outsiders*) que acabarían regresando a sus países. La situación histórica actual es muy diferente, ya que se reconoce cada vez más que los inmigrantes se quedan y se convierten en actores políticos.

Sobre estas bases, las formulaciones de Yasemin Soysal (1994) centran su primer argumento de estudio sobre el discurso político y la concepción y la correlación que los Estados desarrollan entre el tándem inmigración-ciudadanía, es decir, sobre el paradigma colectivo de la concepción de la ciudadanía.

Este argumento parte de la premisa de que las formas de incorporación de los inmigrantes dependen del tipo de sociedad que han encontrado en cuanto a los recursos institucionales y la legitimación de los modos de acceso y disfrute a los derechos de ciudadanía se refiere. Es decir, a las formas de pertenencia o a su distribución.

Interesa pues aprehender, entre otros aspectos, la relación entre pertenencia (*membership*)/ciudadanía/nacionalidad/democracia. Es interesante, como lo afirma Brubaker, captar la forma en que un Estado gestiona políticamente la pertenencia (*membership*), puesto que esto determina su identidad como Nación. Desde esta perspectiva, los efectos políticos directos de la inmigración obligan a reinterpretar la tradición histórica que permitió la constitución del Estado-nación, a rediseñar las instituciones y a repensar su principal vehículo, el de la ciudadanía (Zapata, 2009). A este respecto, en el debate sobre inmigración y ciudadanía existen dos núcleos duros: por un lado, los que Brubaker denomina como fundamentalistas (ortodoxos y tradicionalistas), quienes defienden el carácter indisoluble y sagrado de la ciudadanía, el Estado y la Nación. Por otro lado, los que niegan este modelo tradicional, los pluralistas multiculturales. Para el modelo tradicional, o bien los inmigrantes se naturalizan mediante un proceso de asimilación, o bien que se callen o se marchen. Para el segundo modelo, de carácter más abierto e inclusivo, los inmigrantes deberían llegar a tener el mismo sistema de derechos y de deberes que los ciudadanos, sin necesidad de naturalizarse. Defiende la pertenencia a una comunidad política y la ciudadanía, entendida como identidad nacional (Ibis, 2009).

Estas premisas sobre el discurso político relativo a la inmigración y ciudadanía lleva a la Soysal a elaborar una tipología de modelos de ciudadanía partiendo de los códigos institucionalizados y de las formas de entendimiento de la relación que son horizontales entre las personas, el Estado y la sociedad, así como las estructuras organizacionales y las prácticas para mantener esta relación.

Desde esta perspectiva, interesa captar la concepción de los elementos constitutivos de la ciudadanía, los que forman parte de su núcleo conceptual: Estado, nacionalidad y esfera

pública. Por medio de una determinada relación entre ellos, se puede llegar a definir la noción de ciudadanía, independientemente de los valores particulares que las personas o determinadas concepciones de la sociedad pueden tener. Sin esfera pública, sin Estado y sin nacionalidad, la noción moderna de ciudadanía no podrá existir. Los tres elementos se encuentran en la base de las concepciones normativas. Cada concepción (liberal, republicana y comunitarista, respectivamente) resalta más un componente que otro, pero no deben entenderse como términos excluyentes. (Zapata, 2009).

La autora introduce así una tipología de cuatro modelos de ciudadanía basada en una combinación de dos dimensiones: la instancia o la autoridad legitimada para la acción dentro de la sociedad, que puede ser al mismo tiempo emisora y receptora de la acción. En muchos casos la acción procede o del Estado o de la Sociedad (civil), es decir de los individuos o grupos corporativos. La otra dimensión se refiere a la configuración organizacional de la instancia que promueve la incorporación ciudadana. Esta puede ser una instancia centralizada en instituciones estatales o se puede tratar de instancias descentralizadas o locales; en este último caso, las instancias pueden ser de carácter privado. Tienen la capacidad y asumen la función de organización y de control social. Las intersecciones entre las dos dimensiones establecen cuatro tipos de modelos de ciudadanía.

**Tabla 2.** *Tipología de Soysal de modelos de ciudadanía*

Instancia de Acción /autoridad	Configuración organizacional	
	Centralizada	Descentralizada
Sociedad Civil	Corporativista (Suecia, Países Bajos)	Liberal-individualista (Suiza, Gran Bretaña)
Estado	Estatista (Francia)	Fragmentada (países del Golfo Pérsico)

*Tipología de Soysal de modelos de ciudadanía (1994:37)*

- El modelo **corporativista**. En este modelo la pertenencia y la participación ciudadana se organizan en torno a grupos corporativistas, organizados sobre la base de la democracia industrial (sindicatos), grupos étnicos y grupos religiosos o de género. Estos grupos asumen funciones de legitimación frente al Estado. Los individuos ganan acceso y legitimidad para ejercitar sus derechos de ciudadanía a través de la adscripción como miembros de estas organizaciones que actúan de intermediarias. En el caso de la inmigración, como afirma Dan Rodríguez (2009), se reconoce institucionalmente a las minorías étnicas que se relacionan con el Estado en una posición similar a la de cualquier otro grupo corporativizado. En este modelo, la con-



figuración organizacional está centralizada y los grupos corporativizados trabajan estrechamente con el Estado, que apoya institucionalmente su acción. Suecia y los Países Bajos serían los países prototipos de este modelo.

- El modelo **liberal**: la ciudadanía y la participación ciudadana se desarrollan individualmente. No hay ningún estamento que sirva de intermediario entre el Estado y los ciudadanos. La propia ciudadanía es una categoría mediadora entre la persona y el Estado. Por lo tanto expresa una relación vertical respecto del Estado y una relación horizontal respecto de la persona. No puede haber una relación directa entre el Estado y la persona, sino indirecta, a través de la ciudadanía. Esto significa que la persona sólo se puede comunicar con el Estado a través de la ciudadanía (Zapata, 2009).

En el modelo liberal los derechos y los intereses de los individuos se antepone a los derechos de los grupos. Se rechaza la creación de políticas enfocadas en colectivos y se pone el énfasis en el inmigrante individual y los procesos de incorporación al mercado de trabajo como base para su integración en la sociedad de acogida (Dan Rodríguez, 2007). Gran Bretaña y Suiza pueden ser considerados como prototipos de este modelo.

- El modelo **estatista**. Toma la forma opuesta del modelo liberal. En este caso, el Estado y la burocracia constituyen la autoridad y las instancias legitimadoras que ejercen el control social sobre la ciudadanía, que es uniforme. Esto supone que la persona, al actuar en la esfera pública como ciudadana, debe seguir unas pautas de conducta y unas reglas de comportamiento determinadas. Salirse de estas pautas homogéneas y uniformes es salirse del “comportamiento ciudadano”, del modelo del “buen ciudadano”. Lo cual significa, algunas veces, actuar en la ilegalidad, o cuando menos, en la alegalidad. Los procesos políticos y de toma de decisiones están centralizados. Este modelo es parecido al modelo individualista liberal pero la diferencia radica en las instancias legitimadoras, que en este caso son el Estado y la burocracia administrativa central. Francia es el prototipo de este modelo mientras que Alemania combina el modelo liberal con el modelo estatista.
- El modelo **fragmentado**. Aunque parezca que el Estado tiene un control social sobre los canales de ciudadanía, la organización social y los espacios sociales para el ejercicio de la ciudadanía son débiles. Por ello, las instituciones como la familia, el clan y la religión juegan un papel primordial y tienen un control social sobre los ciudadanos. Es el modelo de los Estados del Golfo Pérsico.

## IV. La integración de los inmigrantes como objetivo político

Habiendo superado las otras modalidades de incorporación a la comunidad nacional, como es la asimilación, la inserción o la adaptación, es importante aprehender, desde el discurso político, la concepción que se tiene de la inmigración y la filosofía pública del “vivir juntos”.

En todo caso, existe unanimidad en considerar la integración como “*el proceso a través del cual uno se convierte en una parte aceptada de la sociedad*” (Penninx y Martiniello, 2006). Pero tratar de analizar los objetivos políticos declarados oficialmente en cuanto a las políticas migratorias implica determinar, desde la esfera política, cuáles son los fines últimos que pretenden servir y de los que dependen las políticas migratorias: los de la población nacional, los de los mismos inmigrantes o los de la población de los países de origen de la inmigración. En la gran mayoría de los países receptores se atiende a la población nacional. Pero más allá de este fin último, existen objetivos diferentes para cada país. Unos pueden tener en cuenta la necesidad de contrapesar el rápido envejecimiento de sus países. Otros, sólo solucionar un problema temporal de escasez de mano de obra en un determinado sector. Y otros partir de que la diversidad es determinante para el dinamismo y creatividad del país de acogida (De la Dehesa, 2008).

Ahora bien, si nos ceñimos concretamente a los objetivos de las políticas de integración, y siguiendo a las formulaciones de Lorenzo Cachón (2009), éstas pueden perseguir y establecer como prioritario uno de los siguientes objetivos, en los que las autoridades políticas pueden poner más o menos énfasis y asignar recursos en función de la importancia que conceden a cada uno:

- Garantizar la igualdad de trato y la no discriminación en una sociedad libre y plural.
- Fomentar la igualdad de oportunidad entre todas las personas y grupos que forman parte de la sociedad.
- Reconocer el pluralismo cultural que incorporan distintos grupos sociales (antiguos y nuevos) y fomentar su interacción.
- Crear una sociedad con vínculos sociales (y económicos, culturales y políticos) fuertes que garanticen la pertenencia plena (no exclusiva) de los individuos y grupos que la forman y el doble sentimiento de los individuos y grupos que hace que sientan la sociedad como suya (asumiendo la memoria y el proyecto colectivo) y se sientan aceptados (porque vean asumida colectivamente su memoria) por la sociedad, maximizando de esta manera la capacidad de los individuos para decidir (es decir para elegir) sobre sus propias vidas.

Ahora bien, en los últimos años, y por la importancia de la integración y de los retos que supone para la sociedad de acogida, la inmigración ha entrado en la agenda política. La in-

tegración de los inmigrantes es hoy en día un campo sujeto a las luchas ideológicas que se plasman, dependiendo de cada orientación política, no solo en el desarrollo de un cuerpo normativo autónomo, sino también en el diseño de las instituciones políticas encargadas de poner en marcha y de convertir en acción la filosofía pública de integración.

Por ello, para entender mejor las políticas de integración, sería interesante analizar la organización institucional y administrativa para la integración de los inmigrantes. Esta tarea implica también evaluar y comparar las asignaciones presupuestarias así como determinar y comparar la evolución de los órganos de decisión y de gestión de las políticas de integración.

Ahora bien, es importante subrayar al respecto que todos los Estados receptores de flujos migratorios han desarrollado un marco de gobernanza en múltiples niveles y multisectorial para la gestión de las migraciones en el que intervienen varios actores, desde los estamentos estatales hasta las autoridades locales. Esta configuración de la política migratoria plantea diversos dilemas y escenarios que han de abordarse desde el marco de la coherencia de políticas públicas (Tshitshi Ndouba, 2011).

A modo de conclusión, las cuestiones previas que hemos planteado en este capítulo introductorio al estudio del marco teórico de la investigación tienen el mérito de aproximarnos a la complejidad y la transversalidad del objeto de estudio: la integración de los inmigrantes en las democracias occidentales.

Hoy en día, la inmigración es un problema estructural. Afecta a todos los ámbitos de la vida nacional: política, economía, educación, salud, convivencia social, ciudadanía. Por este carácter estructural, la inmigración plantea retos sociales de gran calado y la polarización y politización del tema migratorio relanza casi siempre el debate sobre las fórmulas más eficientes y equánimes para facilitar la incorporación de los inmigrantes. En efecto, la integración de los inmigrantes debe realizarse sobre un equilibrio tan difícil de conseguir: garantizar el respeto de los derechos y la dignidad humana de los inmigrantes al mismo tiempo trabajar para la pervivencia de los valores fundamentales sobre los que se asienta la sociedad de acogida, sobre los que se ha construido su historia y su progreso. Al fin y al cabo, el gran reto consiste en compartir con las personas inmigrantes, a la larga, la memoria, los narrativos y los relatos nacionales y por ende, hacerles partícipes y protagonistas del gran proyecto nacional que se construye con el esfuerzo y el compromiso de todos.

Por lo tanto, las respuestas políticas al hecho migratorio tienen sus fundamentos en la filosofía pública del “otro”, de las concepciones del “vivir juntos” y del proyecto de sociedad. Las concepciones filosóficas se traducen en el discurso sobre la inmigración y la ciudadanía. Esta filosofía pública acaba transformándose en acción política a través de un cuerpo legislativo e instituciones llamados a clarificar el estatuto jurídico de los extranjeros y canalizar la incorporación de los inmigrantes a la ciudadanía.

Ahora bien, desde el punto de vista teórico, el proceso de integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida se aborda desde diferentes perspectivas de análisis y ha dado lugar a varias tradiciones académicas que nos proponemos de exponer y analizar sus contribuciones en los siguientes capítulos.

# Capítulo 2. Los grandes paradigmas del proceso integrador

## I. El proceso integrador como objeto de estudio

### 1. La Escuela de Sociología Urbana de Chicago

La Escuela de Sociología Urbana de Chicago (1910-1940) fue pionera en el estudio y análisis del proceso integrador, al aplicar los métodos propios de la ecología natural al estudio del fenómeno migratorio que se desarrollaba en la ciudad de Chicago. Así se acuñó el enfoque teórico conocido como “*ecología urbana*”, que analiza la instalación de nuevos grupos de inmigrantes en el hábitat urbano desde la perspectiva evolutiva inspirada por los procesos de invasión, sucesión, contacto, competencia. Se trata de procesos marcados por su carácter espontáneo, donde la ciudad va siendo formada y reformada por los conflictos y la colaboración entre sus viejos y nuevos habitantes. Es interesante resaltar que en su aproximación a la dinámica social resultante de las relaciones raciales o interétnicas, la incidencia del Estado como agente regulador y planificador no tiene una relevancia central. Se trata sobre todo, y coincidiendo con la realidad de una sociedad que básicamente se hacía “desde abajo”, de las relaciones que espontáneamente iban surgiendo con la llegada de sucesivas olas de inmigrantes que, con su presencia, transformaban las bases mismas de la ecología de la ciudad. (Rojas, 2012).

### 2. La sociología europea de migraciones

En el contexto europeo, el interés por estudiar el proceso migratorio nace a raíz de la creciente llegada de inmigrantes durante la recuperación económica posterior a la Segunda Guerra Mundial y la conciencia, a partir de la década de los setenta, de que los inmigrantes se hacían residentes permanentes de Europa. Fue en esta misma década cuando los sociólogos europeos descubrieron las aportaciones de la Escuela de Chicago en materia de inmigración. Sin embargo, ya por entonces sus homólogos americanos contemporáneos habían cuestionado y, en gran parte, rechazado ya los postulados teóricos y planteamientos ideológicos de la asimilación.

El medio siglo de desfase entre americanos y europeos en el estudio de la inmigración responde, evidentemente, al desfase real de los flujos migratorios entre Europa y América. Por este motivo, hasta la década de 1960, en Europa los estudios sociológicos sobre la inmigración han brillado por su ausencia. Como ejemplo de ello, podemos citar el caso de Francia, país en el que, a pesar de haber sido pionero en la recepción de flujos migratorios en Europa desde hacía un siglo y medio, el desinterés científico se demuestra por la poca producción académica sobre el tema. Pero aún más, el pasado colonial de varios países como Holanda, Bélgica o Gran Bretaña, que establecieron flujos importantes de trabajadores de países colonizados hacia la metrópoli así como el establecimiento de una población inmigrante después de la Segunda Guerra Mundial, debía de atraer la atención de los sociólogos para interesarse sobre sus condiciones de vida y las dinámicas sociales con la población autóctona.

Una de las razones esgrimida para justificar la ausencia de una tradición académica temprana centrada sobre las migraciones en Europa es la importante herencia de la tradición sociológica de Émile Durkheim, cuya tesis de la capacidad integradora del sistema social relega la cuestión migratoria y los planteamientos de orden étnico a un segundo plano (Rea y Triper, 2009).

En este mismo sentido apuntan los argumentos aportados por Eguzki Urteaga (2010) sobre la marginalización de la sociología de la inmigración en Europa: la denegación de la memoria, los obstáculos epistemológicos y una tradición académica en construcción. Para este autor, hay que esperar la expresión de una demanda social y la realización de unos avances conceptuales en los años 1970 para que se produzca un cambio de panorama. La sociología de la inmigración se desarrolla en Europa verdaderamente a partir de los años ochenta con su presencia en los medios de comunicación, en el debate público y en la agenda política de las autoridades.

Es importante señalar que los años ochenta fueron cruciales en la transformación de las grandes metrópolis europeas por la importante incorporación de la inmigración a la estructura social y económica de las mismas. La percepción de la inmigración por los ciudadanos autóctonos y las condiciones de vida en que residían los inmigrantes comenzó a formar parte de la agenda política de las autoridades locales y nacionales. En este momento vuelve a aflorar la necesidad de entender la evolución del asentamiento de la inmigración en las ciudades que, por su poder de atracción, servían de destino prioritario a ésta.

Sin embargo, todavía durante unos años las teorías de la Escuela de Chicago sobre sociología urbana fueron aplicadas a las ciudades europeas. En Francia, por ejemplo, algunos autores (Guillón y Taboada-Leonetti, 1986 y 1987, De Rudder, 1987) a través de un estudio sobre tres barrios de París demostraron que las reacciones de rechazo, indiferencia, solidaridad y ayuda mutua se manifiestan siempre alrededor de retos económicos y simbólicos diferenciados (empleo, vivienda, y competición por el espacio público y residencial). También estos autores han demostrado que las interacciones no ponen en relación abstracciones (Francia y los inmigrados), sino actores diferenciados por la nacionalidad, el sexo,



la edad, el nivel económico, el recorrido social o la trayectoria de migración. Así pues, los conflictos e interacciones son vistos como un proceso clásico ya descrito por la Escuela de Chicago (Rea y Tripier, 2009).

## II. Las perspectivas analíticas del proceso integrador

La perspectiva analítica de la integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras se aleja de planteamientos normativos, centrándose en el concepto de integración como proceso social y real “*a través del cual uno se convierte en una parte aceptada de la sociedad*” (Pennixy Martiniello: 2006: 127). Siendo la integración un proceso antes que un resultado final, ello implica por una parte que los estudios empíricos sobre la integración de los inmigrantes pueden delimitarse en etapas intermedias y finales; momentos en el corto, medio y largo plazo y abordarse al menos en tres dimensiones analíticas, como propone el profesor Cachón Rodríguez, (2009. 268): la político-legal, la socioeconómica y la cultural y religiosa, porque en cada una de ellas los inmigrantes han de convertirse en una parte aceptada de la sociedad.

Por otra parte, las principales interpretaciones del proceso integrador parten de la premisa de la imposibilidad de analizar los procesos de incorporación o adaptación de los inmigrantes a la sociedad de acogida de forma generalizada, lo cual hace necesario contextualizar cada caso concreto. Además, cada modelo o situación migratoria es resultado de las interacciones continuas y fruto de la retroalimentación de un conjunto de variables o condicionantes indirectos (contexto socio-histórico) y directos (características sociodemográficas, estructurales, intergrupales, actitudinales) que deben ser tenidos en cuenta (Blanco de Valderrama, 1993). Así, Siguiendo a Cristina Blanco (Ibíd.), el examen del proceso de incorporación de los inmigrantes puede discurrirse en 5 bloques o perspectivas de análisis:

- **Enfoques unilaterales y bilaterales:** Aplicando el enfoque unilateral, el peso del proceso de integración recae exclusivamente en los inmigrantes, que son quienes se deben “ajustar a la sociedad receptora”. En cambio, el enfoque bilateral propugna la integración como un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo, que afecta tanto a recién llegados como a la población autóctona, interactuando tanto a nivel de vida cotidiana como institucional.
- **Estáticos y dinámicos:** Los enfoques estáticos analizan la situación migratoria en un momento concreto, mientras los dinámicos comprueban la evolución de los procesos en el tiempo.
- **Uni-generacionales y multi-generacionales:** Los primeros estudian la inserción de los inmigrantes en una generación, generalmente la primera (los propios inmigrantes). Mientras que los enfoques multi-generacionales conceden atención a las diferencias de “ajuste” de inmigrantes o interacción entre población nativa e inmigrada

a través de sucesivas generaciones de inmigrantes. Ello como consecuencia de la importancia adjudicada a factores como tiempo de permanencia, sentimiento de pertenencia ligado al lugar de nacimiento, socialización primaria/secundaria ...

- **Estructurales:** Estudian la situación del inmigrante en la estructura social de la sociedad receptora, por comparación a los nativos, haciendo especial hincapié en procesos de integración/marginalidad residencial, económica, educativa y todo aquello relacionado con la estratificación y movilidad social.
- **Culturales y étnicos:** Enfoques que priorizan la situación cultural de la inmigración, desde la perspectiva de su situación minoritaria y marginal dentro de una comunidad principal y dominante. Por otra parte, asumen la existencia de una interacción entre grupos étnicos diferenciados como consecuencia de la inmigración. Estos grupos étnicos diferenciados están definidos más en función de su deseo de ser o parecer diferentes que en atributos culturales objetivos que poseen. Esta perspectiva añade la necesidad de análisis incluso en aquellas migraciones donde la diferencia cultural entre colectivos no parece demasiado sustancial, pero que si pueden generar conflictos intergrupales importantes.

### III. El paradigma asimilativo de la Escuela de Chicago

#### 1. Fundamentos del paradigma: La ciudad inmigrante y la desorganización social

Una visión de conjunto de las grandes obras de los investigadores de la Escuela de la Sociología Urbana de Chicago<sup>1</sup> puede revelar que las hipótesis, los conceptos y herramientas desarrolladas giran en torno a dos principales fundamentos teóricos: Las interacciones mutuas e interconexiones resultantes entre la ciudad y las oleadas de inmigrantes que recibe en su seno por una parte, y por otra, la interpretación de los procesos de desorganización y reorganización social y de cambio cultural derivados del asentamiento de los inmigrantes en las sociedades receptoras.

Ante todo, el entramado teórico de esta Escuela parte de la consideración de que la ciudad es un laboratorio de observación clínica de la vida social. Los investigadores de la Escuela de Chicago, apoyándose en los argumentos de la teoría general del cambio social, consideran que la gran ciudad (por su extensión, tamaño demográfico y densidad, por su diver-

---

<sup>1</sup> The Polish Peasant, (1918-1920), The city: Suggestions for the study of human nature in the urban environment (1925), The Ghetto (1928), Human Migrations and the Marginal Man (1928), Introduction to the sociology (1928)



sidad étnica y profesional, por las numerosas y variadas formas culturales y tecnológicas que muestra y por la división del trabajo que rige en su interior) define una nueva forma de existencia: nuevos y distintos patrones de interacción social, de comportamiento y de organización comunitaria (Martínez, 2000).

Es claro que la ciudad ha sido siempre el lugar privilegiado de la elaboración de las teorías migratorias. La evolución y desarrollo urbano es inseparable de las migraciones. La relación entre migración y ciudad es histórica. De una manera general, puede afirmarse que el crecimiento urbano se ha producido por la inmigración y sólo en parte ha sido generado internamente por el incremento natural de su población. Es cierto que en algunas ocasiones la llegada de los inmigrantes y, en la época contemporánea, la disminución de la mortalidad ha mejorado el crecimiento vegetativo urbano. Pero son los inmigrantes quienes han seguido asegurando, en lo fundamental, la expansión de las ciudades (Capel, 1997). En el mismo sentido, Alejandro Portes (2001) considera que “migración y ciudad pueden ser vistas como dos dimensiones del mismo proceso, acompañando y reforzando su desarrollo mutuo a través de los siglos. Con actores diferentes y escenarios novedosos, el mismo proceso continúa actualmente”. De allí todo el interés por el contexto urbano como objeto de estudio del nuevo fenómeno migratorio puesto que “como expresión de una organización social compleja, la ciudad se sitúa en los antípodas de la pequeña comunidad donde impera el espíritu de campanario. En efecto, el ambiente urbano se caracteriza por una potente carga secularizadora y un racionalismo difícil de hallar en el medio rural, mucho más concreto y particular, mucho más apegado al terruño, a sus ritmos cotidianos, a sus interacciones previstas y necesarias. En dichas comunidades, el todo se impone a las partes, que son homogéneas y uniformes. En cambio, en la gran ciudad, nos hallamos ante la individualización de la persona y ante una organización social fundada sobre intereses racionales y preferencias temperamentales” (Martínez, 2000).

Como metodología para analizar las interacciones entre la ciudad y sus inmigrantes, la Escuela de Sociología Urbana recurre a la concepción ecológica de las crisis de los ecosistemas para elaborar la tesis hoy conocida como “ecología urbana”, que analiza la instalación de nuevos inmigrantes en la ciudad desde la perspectiva evolutiva inspirada por los procesos de invasión, sucesión, contacto, competencia y acomodación propios de la ecología natural (Rojas, 2012). Y desde esta perspectiva, un factor externo precipita una fase crítica de la que surgirá una nueva división del trabajo, una nueva distribución de los grupos y un ajuste del conjunto (Martínez, 2000). A través de este método pragmático, y en el contexto de un proceso de industrialización y profunda transformación de las ciudades de los grandes lagos de Estados Unidos, la Escuela de Chicago analiza las relaciones entre individuos y comunidades y los efectos de las mismas sobre la configuración de la ciudad en todos sus aspectos. Es interesante resaltar que en su aproximación a las dinámicas sociales resultantes de las relaciones raciales o interétnicas, la incidencia del Estado como agente regulador no tiene mucha relevancia.

Otra contribución importante sobre las interacciones entre la ciudad y el inmigrante puede

extraerse del artículo de R. E Park publicada en 1928 “*Human migration and the marginal man*”, donde constan las grandes transformaciones sociales que produce el nuevo fenómeno de urbanización e industrialización: “En las ciudades el viejo clan y los grupos de parentesco se han disuelto y han sido reemplazados por una organización social basada en intereses racionales y en preferencias temperamentales. De un modo más concreto, la gran división del trabajo que rige en las ciudades permite y más o menos obliga al hombre individual a concentrar sus energías y su talento en la tarea específica que mejor desempeña, y en este sentido él y sus compañeros se emancipan del control de la naturaleza y de las circunstancias que tan rigurosamente dominan al hombre primitivo.”

Y de allí la aparición del hombre de la gran ciudad, el hombre marginal, que no solo no teme sino que gusta de la movilidad, del anonimato y de la libertad que este medio garantiza. Esa movilidad territorial y social parecen asegurar la formación de una mentalidad peculiar, el espíritu del hobo (*The Mind of the Hobo*), el vagabundo, el trabajador ocasional que deambula de acá para allá, sin patria, sin techo y sin dueño, que no sufre el malestar difuso de la dicotomía moral y su referencia grupal es consustancialmente débil. El judío errante constituye el tipo social que representa mejor que ningún otro el cosmopolitismo típicamente ciudadano: el espíritu de la abstracción y lo racional frente al sentimiento (el dinero como medio parece ser instrumento y causa); un ser móvil que está a caballo de dos mundos contiguos y casi siempre ajenos (Martínez, 2000).

Además de la ciudad inmigrante como objeto de estudio, los planteamientos teóricos de la Escuela de Sociología Urbana se fundamentan sobre las investigaciones de Thomas y Znaniecki sobre los inmigrantes polacos, quienes inauguraron una línea de trabajo que después se mostraría fructífera, por su andamiaje teórico y las técnicas empleadas. En *The Polish Peasant*, dichos investigadores, a partir de la elaboración de una serie de hipótesis, herramientas de trabajo y conceptos -actitud, organización social, desmoralización individual y el ciclo organización-desorganización-reorganización de los inmigrantes- sentarían las bases teóricas y metodológicas de los trabajos posteriores de la escuela de Chicago en la interpretación de los procesos de asimilación y cambio cultural en las grandes aglomeraciones (Martínez, 2000).

Las formulaciones de R.E Park sobre el ciclo de las relaciones raciales son una plasmación evidente del proceso de organización-desorganización-reorganización. En efecto, como veremos más adelante, las cuatro etapas progresivas del ciclo de las relaciones raciales corresponden cada una a un orden social particular. Siguiendo a Emilio Martínez (2000), las correspondencias entre las etapas del ciclo de las relaciones raciales y el orden social particular resultante de ellas serían las siguientes:

**Tabla 3.** *Correlación de las etapas del ciclo de las relaciones raciales y el orden social*

Proceso social	Orden social
<i>Rivalidad</i>	<i>Equilibrio económico</i>
<i>Conflicto</i>	<i>Orden político</i>
<i>Adaptación</i>	<i>Organización social</i>
<i>Asimilación</i>	<i>Personalidad y herencia cultural</i>

*Fuente: Emilio Martínez (2000)*

Aún más, el desarrollo mismo del ciclo de las relaciones raciales tiene una implicación mayor en la conformación de la ciudad. Siguiendo la Teoría de Zona Concéntrica (*Concentric Zone Theory*), Park y Burgess consideran que con la oleada sucesiva de las migraciones, la cartografía de la ciudad va cambiando, creando cinco zonas concéntricas, en forma de anillos que van desde áreas de deterioro social y físico que coinciden con el centro de la ciudad hasta las zonas más prosperas que colindan la ciudad. Así, esta dispersión de grupos humanos en la geografía de la ciudad va creando nichos de diversidad, siendo por ello una cierta segregación un aspecto connatural de la vida de las grandes ciudades: Los gustos y las conveniencias personales, los intereses vocacionales y económicos, infaliblemente tienden a segregar y por ello a clasificar la población de las grandes ciudades. De esta manera, la ciudad adquiere una organización que no es planeada (Rojas, 2012).

## 2. La teoría del “ciclo de las relaciones raciales” de Robert E. Park

### 2.1 La formulación teórica

Como apuntamos en líneas anteriores, aplicando la metodología evolutiva de la ecología natural a las interacciones mutuas entre la ciudad y sus inmigrantes, Robert Park formaliza en 1921, en su libro *Introduction to the Science of Sociology*, que publica junto a Burgess, la teoría del “ciclo de las relaciones raciales” cuyo resultado final es la asimilación.

La mayor contribución de Park consistió en proporcionar un nuevo enfoque de la cuestión racial. Sus trabajos trataban la raza como una variable explicativa y se centraron en el estudio de las relaciones que se producen entre miembros de los diferentes grupos sociales, al

asimilar la consciencia de clase con la consciencia racial. En su entendimiento, las relaciones raciales no son tanto relaciones existentes entre individuos de diferentes razas cuanto relaciones entre individuos conscientes de estas diferencias. Por lo tanto, las definiciones que este autor dio de las relaciones raciales combinan elementos subjetivos y objetivos de la cuestión racial: las relaciones raciales son “relaciones que se producen entre gentes diferenciadas por marcas de descendencia racial, especialmente cuando estas diferencias raciales se introducen en la consciencia de los individuos y los grupos así identificados y, al hacerlo, determinan la concepción que el individuo tiene de sí mismo y de su estatus en la comunidad (...). La consciencia racial, por tanto, debe ser considerada como un fenómeno que, al igual que la consciencia de clase o de casta, refuerza las distancias sociales. (Terrén 2001, Park, 1950:81).

Así, enmarcada en la cuestión racial, el problema sociológico central que aborda esta teoría es el destino de las relaciones interétnicas en el marco de la sociedad moderna, tratando de responder así a tres preguntas, tal y como lo sugiere Terrén (ibis): ¿siguen algún patrón recurrente las relaciones étnicas? ¿Evolucionan con algún sentido? ¿Puede establecerse alguna secuencia de situaciones que permita predecir con cierta plausibilidad contextos de agudización o pacificación de conflicto? En efecto, el profesor Park considera que el contacto intercultural conduce inexorablemente a la asimilación: “*Así como el contacto social inicia la interacción, la asimilación es su perfecto producto final*” (Park y Burgess, 1969:361). Y por otra parte, el autor postula que “en las relaciones entre razas hay un ciclo de acontecimientos que tienden a repetirse. El ciclo de relaciones raciales que adopta la forma de contacto, competición, acomodación y eventual asimilación, es aparentemente progresivo e irreversible. Las regulaciones, las restricciones a la inmigración y las barreras raciales pueden moderar el ritmo del movimiento, pueden quizá detenerlo; pero no pueden cambiar su dirección”. Así, como en toda relación social, las relaciones interétnicas pueden registrar diferentes formas y propiciar diferentes tipos de interacción resumidas en cuatro etapas: competición, conflicto, adaptación y asimilación.

La **competición**: Es la primera etapa del ciclo. Su descripción manifiesta una enorme influencia del evolucionismo. Park considera que cuando individuos de diferente adscripción étnica dan en vivir en el marco de una misma economía tienden a vivir en una relación más simbiótica que propiamente social, es decir en una relación que tiene más que ver con la contigüidad física que con la convivencia cultural. Se producen así situaciones de aislamiento moral fácilmente apreciables en inmigrantes recién llegados o en la exclusión de las poblaciones invadidas (Terrén, 2001). En esta etapa inicial, los individuos entran en competición por el acceso a los recursos, principalmente económicos, entendiéndose que la competición económica está en el origen de la organización de la sociedad humana. Dentro de las naciones, los individuos entran en competición para adquirir bienes nuevos. La aplicación de esta etapa al ciclo racial pone en evidencia la competición en materia de empleo y vivienda.

**Conflicto:** La segunda fase, la del conflicto que se asocia a la competición. “La competición toma la forma de conflicto o de rivalidad sólo cuando se hace consciente, cuando los competidores identifican al otro como rival o como enemigo”. Para Park, la competición es una interacción sin contacto social, mientras que el conflicto supone necesariamente el contacto entre los individuos o los grupos de individuos. Así, la competición determina la distribución de la población en la economía, la organización de la industria, llamada también división del trabajo. “*La competición es una lucha por una posición en el orden económico*”. En cambio, el estatus del individuo o del grupo de individuos está determinado por la rivalidad, la guerra y otras formas de conflicto. Los conflictos devienen en una competición consciente por mantener o adquirir una posición. Suponen la adquisición de un estatus dentro del orden social. Por el conflicto, el grupo minoritario adquiere una conciencia común de su cultura. El conflicto constituye también el momento político del ciclo.

La **adaptación:** Es el resultado del conflicto. Según Park, la adaptación no hace desaparecer los antagonismos; suspende sus efectos conflictivos. El conflicto, que ha puesto en oposición intereses diferentes y ha cambiado las relaciones de dominación, va seguido de reajustes que pueden adoptar formas diversas, como el consenso, la regulación legislativa o la adopción de nuevas normas. Los individuos deben entonces cambiar sus hábitos, sus costumbres, para estar en sintonía con las nuevas normas de esta área pacificada.

La **asimilación:** La asimilación es la última etapa. Para Park y Burgess, constituye siempre el núcleo del “problema de la inmigración”. Según estos autores, “La asimilación es un proceso de interpretación y de fusión en el que las personas y grupos la memoria, los sentimientos y las actitudes de otras personas y grupos, al compartir sus experiencias y su historia, se incorporan con ellos en una vida cultural común”. La asimilación es un proceso de reajuste que tiende a prevenir y a reducir conflictos, a controlar la competición y a garantizar la seguridad del orden social.

En suma, la adaptación y la asimilación se distinguen por su temporalidad: la primera es rápida, mientras que la segunda es un proceso largo.

## 2.2 Postulados del paradigma asimilativo de R. Park

La teoría del ciclo de las relaciones raciales, desarrollada posteriormente en la obra de Park “*Race and Culture*” (1950), es más bien una contribución a la teoría del cambio social y de la inmigración como principal agente del cambio. Las formulaciones de Park ofrecen, según Blanco de Valderrama, (1993), 7 postulados principales que articulan y fundamentan sus ideas:

- Existe una sociedad inicial culturalmente homogénea.
- La inmigración pone en contacto a esta cultura originaria con elementos extraños



procedentes de otras culturas y razas.

- El proceso interactivo, o de restructuración, se concibe unilateralmente. Los asimilables son los inmigrantes (los que tienen que adquirir los rasgos culturales ajenos). En principio no se contempla la influencia que los inmigrantes puedan ejercer sobre la sociedad receptora.
- El proceso que da como resultado la asimilación de los grupos inmigrantes se percibe como un proceso globalizante, abarcando todas las dimensiones de la vida social.
- La desaparición de las diferencias, bases del prejuicio y la discriminación, implica la abolición del trato diferenciado. En virtud de la igualación cultural (aculturación) el inmigrante deja de ser percibido como extraño y forma parte, de forma automática, de la sociedad de adopción como miembro de plenos derechos.
- La asimilación supone el resultado natural e irreversible del contacto interétnico o intercultural.
- La sociedad resultante de la interacción es, de nuevo, una sociedad homogénea que, en función de todo lo anterior, equivale casi perfectamente a la sociedad previa al contacto (Los asimilados son los otros).

### 2.3 Críticas a la teoría del “ciclo de las relaciones raciales”

La primera crítica que se puede formular contra esta teoría radica principalmente en la diferenciación entre los términos de las relaciones “raciales” y las relaciones “étnicas”, o, lo que es lo mismo, la confusión entre los conceptos de razas y culturas. Las relaciones étnicas se refieren a todos los grupos étnicos, sobre todo a los surgidos de la inmigración europea, a los que se les reconoce una cultura propia, mientras el término de “raza” se asocia en particular a los negros. Así, las relaciones étnicas remiten a diferencias culturales, mientras que las relaciones raciales lo hacen a diferencias de raza (Rea y Tripier, 2007:96). Ahora bien, Según Rea y Tripier (ibis), la comparación entre la situación de los inmigrantes venidos de Europa, mejor asimilados, y de los negros invalida el alcance general del ciclo de las relaciones raciales. Los negros, inmigrantes forzosos, considerados biológicamente inferiores, estuvieron sometidos a la segregación legal de los Estados del Sur (Las leyes de JimCrow).

Por otra parte, varios autores: Lieberman (1961), Gordon (1964), Barth y Noel (1972), Van den Berghe (1981) y Glazer y Moynihan (1963) han formulado serias críticas al modelo del ciclo de las relaciones raciales. Reagrupando y sintetizando todas ellas aparecen tres grandes bloques que se refieren al proceso lineal de cambio en las sociedades, la unidimensionalidad del proceso asimilativo y la negación de la etnicidad.

En primer lugar, las formulaciones de Park no tratan en realidad de un ciclo. Las diferentes etapas de las relaciones raciales se realizan en un proceso lineal de cambio, desde un punto de partida, teniendo claramente un punto de llegada (*Straight line assimilation*). En segun-

do lugar, el proceso asimilativo diseñado por Park es unidimensional y global. No contempla otras variables que pueden modificar el proceso en sí mismo o que puedan dar lugar a varias posibilidades y diferentes resultados. En último lugar, el modelo de Park no tiene en cuenta la consciencia y la cultura étnica como un variable importante de la consciencia social y política. Los postulados de la asimilación conducen, al consagrar la hegemonía cultural del grupo social dominante y la inferioridad de la cultura de origen de los inmigrantes, a despertar el sentimiento étnico, que es todo lo contrario de la asimilación.

## IV. El paradigma asimilativo posterior a la Escuela de Chicago

### 1. El proceso integrador desde la teoría social de las relaciones raciales y étnicas de Stanley Lieberson

Las formulaciones de Stanley Lieberson contenidas en su libro titulado “*A Societal Theory of Race and Ethnic Relations*”, publicado en 1961, trascienden los ámbitos espaciales de la ciudad como en el caso de las teorías de la Escuela Sociológica de Chicago. Atienden de forma global al proceso integrador que se desarrolla durante el contacto entre las poblaciones inmigrantes y autóctonos (*indigenous*). Lieberson fundamenta su teoría en el tándem o mejor dicho en la distinción entre las relaciones de *superordination* y *subordination* que pueden desarrollarse entre la población inmigrante y las poblaciones nativas, para tratar de interpretar las diferencias en la naturaleza de las relaciones raciales y étnicas que se dan en cada contexto donde hay contacto racial o étnico.

La teoría de Lieberson parte de la consideración de que la preocupación por conocer la naturaleza de la dominación de un grupo de población sobre otro en el ámbito político, social y económico es un requisito necesario pero no suficiente para predecir o interpretar las etapas y el resultado final del contacto racial o interétnico. Por ello, recurre a los factores institucionales y hace la distinción entre dos grandes tipos de situación de contacto: Los contactos que implican la subordinación de la población autóctona por el grupo inmigrante (el caso por ejemplo de las poblaciones negras de Sudáfrica hasta el fin del *apartheid*) y los contactos que implican la subordinación de las poblaciones inmigrantes por el grupo autóctono (por ejemplo los migrantes japoneses en los USA). En esta teoría, esta distinción de la relación de superioridad o inferioridad se valida en tres dimensiones de las relaciones raciales: El control político y económico, los contactos étnicos múltiples, el conflicto y la asimilación.

**El control político y económico:** El control de las instituciones políticas, sociales y económicas es esencial para asegurar la dominación tanto por parte de los migrantes como de los autóctonos (educación, cultura, sistema de producción económica, hábitat ...)

En el caso de la *Migrant superordination*, estima Lieberson, cuando la población migrante es superior en la tecnología (especialmente en armas y tecnología de guerra) y mejor organizada que los grupos autóctonos, las condiciones necesarias para mantener las instituciones políticas y económicas de los migrantes son impuestas a las poblaciones indígenas. Bajo estas circunstancias, la guerra suele producirse en los primeros momentos del contacto interracial. En estos casos siempre hay conflictos, aunque los primeros momentos del contacto fueron pacíficos. Como ejemplo de estos supuestos, podemos citar la invasión blanca y la subordinación de las poblaciones indígenas de Canadá, Australia, Estados Unidos y Nueva Zelanda.

En cambio, en el caso de la *indigenous superordination*, estando la población migrante en posición de subordinación, ocurren menos conflictos en los primeros momentos del contacto interracial. La subordinación de muchos inmigrantes procedentes de Europa occidental y oriental en los espacios económicos, políticos y sociales en los USA no se ha convertido en guerra civil, nacionalismos ni en conflicto a largo plazo. En estas circunstancias, una forma de asegurar la dominación demográfica de los autóctonos consiste en el control y limitación de la entrada e instalación de nuevos grupos inmigrantes. Esta fue la política de cuota implementada en los Estados Unidos.

**Múltiples contactos étnicos:** Las causas y consecuencias de las relaciones étnicas múltiples inciden también en el tándem *superordination-subordination* existente entre poblaciones migrantes y autóctonos.

En el caso de la *Migrant Superordination*, se hace necesario introducir nuevos grupos de inmigrantes para rellenar los nuevos nichos creados por el nuevo sistema económico y el mercado de trabajo, puesto que la población autóctona, por lo general, tiene problemas de flexibilidad para adaptarse al nuevo orden económico y político creado por los inmigrantes.

En el caso de la *Indigenous Superordination*, por lo general se tiende a limitar la nueva inmigración. Sin embargo, en las sociedades donde los grupos blancos tienen la hegemonía política, económica y social, pero que no pueden ser considerados como autóctonos, se aceptan nuevos grupos de inmigrantes de acuerdo con las necesidades que impone el nuevo orden económico. En cambio, en el supuesto de que este mismo grupo sea considerado como autóctono después de varias generaciones de asentamiento permanente, se suele recurrir a una limitación en la llegada e instalación de nuevos grupos de inmigrantes.

**Conflicto y asimilación:** En los supuestos de la *Migrant Superordination*, o sea en las sociedades donde la población autóctona ha sido sometida al poder de las poblaciones inmigrantes, las guerras y el nacionalismo tienden, pero no siempre, a desarrollarse en el ciclo de las relaciones. Pero por lo general, las nuevas poblaciones migrantes que llegan en esta nueva sociedad caracterizada por la *Migrant Superordination* tienden a asimilarse más a la sociedad que las poblaciones autóctonas dominadas (*indigenous*) desde el principio de la relación. Los grupos inmigrantes se encuentran bajo una mayor presión para asimilarse en



los ámbitos de lenguaje, por ejemplo, que las poblaciones autóctonas dominadas.

Teniendo en cuenta todas estas formulaciones, Lieberman modificada las etapas del ciclo de las relaciones raciales de Park, introduciendo probabilidades hipotéticas de que se produzca en cada etapa:

**Tabla 4.** *Las etapas del ciclo de las relaciones raciales de Lieberman*

Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4
Pre contacto	<i>Contacto simbiótico</i>	<i>Acomodación</i>	<i>Igualdad</i>
	<i>Contacto explotador</i>	<i>Conflicto</i>	<i>Estratificación étnica</i>
	<i>Ciclo terminado</i>		<i>Ciclo terminado</i>

*Elaboración de Cristina Blanco Valderrama (1993)*

## 2. Los subprocesos asimilativos de Milton Gordon (1964)

Confrontando el paradigma asimilativo de Robert Park con la realidad de los procesos sociales, Gordon(1964) considera que el resultado del proceso asimilativo no puede ser global, sino que debido a la multiplicidad de variables intervinientes, puede producirse una asimilación por etapa. En su interesante obra “*Asimilation in American Life*” publicada en 1964, Milton Gordon dedica todo el capítulo 3 en explicar “*The Nature of Assimilation*”. Repasa las definiciones propuestas por Park y W. Burgess y otros autores como Brewton.

El autor expone la teoría de la asimilación segmentada distinguiendo 7 grandes variables que intervienen en la relación inmigrantes nativos y que dan lugar a 7 correspondientes subprocesos que componen todos los procesos asimilativos. Estos procesos son relativamente independientes y pueden dar lugar a tipos diferentes de asimilación:

**Tabla 5.** *Los variables de la asimilación según M. Gordon*

SUBPROCESO	TIPO DE ASIMILACIÓN	DENOMINACIÓN
Cambio de pautas culturales por las de la sociedad de acogida	Asimilación cultural	Aculturación
Introducción en las organizaciones e instituciones de la sociedad receptora a nivel de grupos primarios	Asimilación estructural	
Matrimonios mixtos	Asimilación matrimonial	Amalgama
Desarrollo de un sentido de pertenencia en base a la sociedad receptora	Asimilación identificacional	
Ausencia de prejuicios	Asimilación actitudinal - receptiva	
Ausencia de discriminación	Asimilación del comportamiento	
Ausencia de conflicto	Asimilación cívica	

*Los variables de la asimilación (Gordon, 1964: 71)*

Por otra parte, este autor considera que, en el proceso asimilativo, no solo entra en cuestión de grado de asimilación, sino que también cada etapa o subproceso puede tener varios grados. Para demostrarlo elabora su paradigma de asimilación, aplicando 4 grupos seleccionados (negros, judíos, católicos- excluyendo a negros e hispanohablantes- y puertorriqueños), teniendo en cuenta como meta comparativa la adaptación al cuerpo social americano (blanco, americano y protestante de clase media y la cultura americana).

Concluye el autor que para los negros, siendo la minoría más antigua, la asimilación no ha tenido todavía lugar en muchas de las variables de la teoría, ateniéndonos simplemente a los factores de clase social; sin embargo, esta asimilación ha tenido lugar en el segmento cultural. Por tanto, la asimilación cultural o aculturación es la que se produce en primer lugar, además, la asimilación cultural o aculturación de los grupos minoritarios puede tener lugar aunque no se haya producido la asimilación en los demás sectores. Ahora bien, la principal contribución de Gordon estriba en el concepto de asimilación estructural, en su importancia dentro del proceso global de asimilación y en su trayectoria relativamente independiente de la asimilación cultural (Blanco de Valderrama, 1993).

En efecto, cuando se haya producido la asimilación estructural (Introducción en las organizaciones e instituciones de la sociedad receptora en el nivel de grupos primarios), aunque no se haya producido la aculturación, todas las demás formas de asimilación seguirán de forma natural. Para Gordon, la sociedad americana mantiene una situación de pluralismo estructural (relativo a los grupos primarios) puesto que los grupos étnicos, aun a pesar de haber perdido buena parte de su patrimonio cultural, se mantienen como “subsociedades” en donde sus miembros viven las relaciones primarias dentro de entornos étnicos, más que un pluralismo cultural.

### 3. Van den Berghe: Asimilación y maximización de las conveniencias individuales

El modelo de asimilación presentado por Van den Berghe (1981) diferencia dos dimensiones importantes que concurren en el proceso de absorción del grupo minoritario en el grupo dominante: el proceso cultural o aculturación (pérdida de rasgos culturales objetivos) y el proceso estructural, llamado asimilación, que es el grado en que un grupo, originariamente distinto, ha perdido su identidad subjetiva y ha sido absorbido en la estructura social de otro grupo. Pero el autor introduce un elemento nuevo que, a su juicio, es catalizador de la asimilación, una fuerza poderosa que motive la gente a asimilarse: **la maximización de las conveniencias individuales**. Por lo tanto, en todo proceso de asimilación, la decisión individual es determinante, puesto que el grupo a asimilar se compone de individuos que racional y libremente, y en virtud de un análisis comparativo de su propia situación y de la situación de los miembros del grupo dominante, deciden convertirse al modo de vida de estos últimos. Así, la asimilación se realiza con base en un cálculo individual del costo/beneficio de las estrategias alternativas: nepotismo étnico o asimilación.

Para que la decisión o el deseo de asimilarse se produzca, Van den Berghe (1981:218) considera que han de existir unas condiciones que motiven suficientemente a los individuos a abandonar su nepotismo étnico natural y a elegir la asimilación. Enumera 6 condiciones necesarias:

**Tabla 6.** *Asimilación y maximización de las conveniencias individuales*

Similitud biológica-física entre los grupos (fenotipo)	Facilita a ambos grupos a reconocerse como iguales
Similitud cultural	Supone al grupo asimilado un menor coste en el abandono de su peculiaridad
Inferioridad numérica de uno de los grupos	Supone que éste se encontrará en una situación de dependencia del grupo dominante y necesariamente se producirá matrimonios mixtos
Posición subordinada de uno de los grupos con respecto al otro (desigualdad)	La situación de superioridad del grupo dominante será una un fuerte incentivo para el deseo de asimilación. Simplemente tiene algo que ganar con la conversión
Que el grupo a asimilar se encuentre disperso	Se debilitan los lazos étnicos y se dificulta la organización étnica del mismo
Que uno de los grupos sea inmigrante	El más propenso a ser asimilado ya que este se encuentra en notoria desventaja: Ha perdido sus raíces, está peor adaptado al hábitat ...

*Elaboración propia sobre los datos de Blanco de Valderrama (1993)*

Varios autores, aun reconociendo el mérito de Van den Berghe al introducir el elemento de libertad y decisión individual en el proceso de asimilación, han criticado su modelo. A título ejemplificativo mencionaremos dos críticas o lagunas que la profesora Cristina Blanco formula contra este modelo:

- Al basar la asimilación en el mero cálculo individual, se obvian los mecanismos sociales que limitan la libertad del individuo.
- A pesar de que considera que la asimilación es cosa de dos, en ningún momento establece las fuerzas que motiven al grupo dominante a aceptar al dominado como su igual. ¿Qué ganan los miembros del grupo asimilador? Si la asimilación es fruto de un cálculo del costo/beneficio habrá que preguntarse qué ganan los miembros del grupo asimilador acogiendo en su seno a los miembros del grupo diferente.

#### 4. Ronald Taft: Asimilación y Marco de Referencia Compartido

En 1953, Ronald Taft expuso en la revista *Human Relations* (nº 6, pp 45-55) su modelo teórico de asimilación de inmigrantes (proceso de transformarse en semejante: 1953:45), basado en la experiencia de incorporación de inmigrantes no británicos al contexto australiano. El concepto clave sobre el que gira toda su exposición es el de **Marco de Referencia Compartido** (*The Shared Frame of Reference*), que es lo que otorga carácter de comunidad a un grupo social. El Marco de Referencia Compartido es la forma común de percibir ciertos aspectos del entorno social (Blanco de Valderrama, 1993)). Ronald Taft parte de la consideración de que la incorporación de los inmigrantes en la nueva sociedad no se limita solo a los aspectos socioeconómicos, sino que es necesario asegurar una base común que sirva para configurar una atmósfera de entendimiento mutuo en la sociedad.

Sobre estos fundamentos, Ronald Taft elabora tres tipos de asimilación: monista, pluralista e interaccionista.

La **asimilación monista**: Este tipo de asimilación es propia de la Escuela Clásica Americana de la Asimilación (americanización o anglo *conformity*). Implica unidireccionalidad para conseguir la homogeneidad cultural y por ende, presupone la existencia de una “cultura ideal” o “superior”. Por lo tanto este esquema contempla la valoración positiva de la cultura de la sociedad de acogida y la jerarquización de las culturas, la negación de las influencias mutuas.

Valga decir que el postulado de la asimilación monista, es decir de una asimilación pasiva, una asimilación que se produce sin conflictos, no se sostiene desde la experiencia histórica. Queda demostrada sobradamente la persistencia, más allá de las buenas intenciones, de prejuicios, discriminación y de manifestaciones racistas en la sociedad de acogida. La asimilación no consigue eliminar todas las diferencias étnicas. De hecho, la llegada de nuevos inmigrantes conlleva siempre la creación de nuevos grupos étnicos. A este respecto, la crítica fundamental a este postulado considera que no se corta con el pasado cultural ni con las conexiones familiares por el hecho de haber cruzado las fronteras. (Torres 2005)

La **asimilación pluralista**: Consiste en el mantenimiento de las diferencias grupales en el seno de la comunidad. En efecto, siguiendo a este autor, para que una sociedad sea pluralista, se requiere de la existencia de un orden superior común que asegure la lealtad a la comunidad general o, lo que es lo mismo, un mínimo marco de referencia compartido. Dentro de este orden de común acuerdo debe situarse el reconocimiento mutuo de las diferencias y la voluntad de mantenerlas. Para hablar de pluralismo todos los grupos deben estar de acuerdo, deben compartir un sistema de valores superior que incluya la aceptación de la mutua tolerancia. Así pues, en la medida en que este acuerdo exista se puede hablar de grupo con un marco de referencia compartido. Para establecer tal marco de referencia, o sistema de

valores compartidos, se requiere de la comunicación y del contacto mutuo (Blanco de Valderrama, 1993). Para ello es imprescindible identificar los valores y las reglas básicas de la sociedad de acogida.

La **asimilación interaccionista**: Es el proceso por el cual personas con marcos de referencia heterogéneos convergen hacia marcos de referencia comunes como resultados de la interacción social (Taft, 1953:49). En este supuesto existe un proceso de interacción entre varias entidades culturalmente diferenciadas, es decir cada una con su marco de referencia, que van avanzando con el tiempo hacia la construcción de unos valores comunes compartidos. Por lo tanto, el resultado final de este proceso es la homogeneidad que alcanzará la nueva sociedad como fruto de la interacción cultural.

Ahora bien, en estas formulaciones de Taft sobre la asimilación interaccionista, la variedad de marcos de referencia no muestra con nitidez un mínimo de valores y normas compartidas necesarias para que haya sentimiento de “comunidad”.

## 5. Conclusiones sobre el paradigma asimilativo

En la literatura sobre sociología y la historia de la inmigración en los Estados Unidos, desde la época colonial hasta la segunda mitad del siglo XX, han predominado los enfoques de asimilación a la cultura WASP (*White Anglo Saxon and Protestant*) aunque bajo matices de *straight line assimilation* o de *meltingpot* (*crisol*). Sin embargo, las evidencias empíricas han demostrado que ciertos grupos minoritarios como los negros y latino americanos, a pesar de haber pasado varias generaciones en la inmigración, no alcanzaban la asimilación estructural, es decir, ser aceptados en organizaciones primarias de las “sociedades” blancas. En efecto, la experiencia histórica reveló que los postulados asimilacionistas de la Escuela de Chicago tenían poca capacidad predictiva. De hecho, después de las primeras oleadas migratorias, la sociedad americana no consiguió la fusión de las diferencias (*Melting Pot*), ni hacer desaparecer la discriminación racial ni étnica, ni alcanzar la tan deseada igualdad. Las desigualdades sociales y económicas, los prejuicios raciales hacia los negros y los mexicanos así como la falta de matrimonios mixtos eran evidencias del fracaso de la asimilación.

Las perspectivas teóricas desarrolladas por la Escuela de Chicago sustentaban que la raza es una variable más visible e importante que la cultura. De allí que los grupos étnicos fueron principalmente identificados con los grupos raciales “inferiores” no blancos, a los cuales se les denominaba grupos minoritarios; es decir, los grupos en relación de subordinación respecto a la sociedad Anglo-Sajona. La palabra étnico tenía así connotaciones de marginalidad económica y cultural, diferenciación de la sociedad mayoritaria y sujeción a prejuicios y discriminación (Fukumoto Sato, 1985:11). Para los sociólogos de Chicago, los grupos étnicos tienen culturas diferentes, pero son los individuos que son portadores de la cultura y no los grupos; y como individuos, cuando interaccionan con otros, tienden a adaptarse y

a asimilarse. Por ello, la adopción de los rasgos de la sociedad dominante (aculturación) fue percibida como el primer paso hacia la asimilación del grupo étnico a la sociedad mayor. La aculturación sería seguida siempre por otros tipos de asimilación. El estado final sería el “*Melting Pot*” con gente de todos los grupos coexistiendo pacíficamente (Park, 1924:735). Por otra parte, el conflicto racial resulta del aislamiento y falta de conocimiento entre los grupos. Después del establecimiento de contactos interétnicos, inevitablemente las minorías se integrarían, porque el prejuicio y la discriminación y las diferencias desaparecerían.

Sin embargo, a partir de los años 40, varias investigaciones comparativas sobre la asimilación de la población negra, que se ha desplazado desde los Estados del Sur hacia los Estados del Norte tras la abolición de la esclavitud y los inmigrantes provenientes de Europa, han demostrado que si ambos grupos sociales padecen discriminaciones, especialmente en el ámbito laboral, éstas disminuyen con el transcurso del tiempo para los inmigrantes europeos pero se mantienen para la población negra. Por ello, la sociología americana empieza a cuestionar el esquema evolucionista de la asimilación.





# Capítulo 3. Los procesos de identificación étnica

## Introducción

En un interesante artículo titulado “de la asimilación a la etnicidad en los Estados Unidos”, Eguzki Urteaga (2009), apunta tres factores que a su juicio, favorecen el abandono de la concepción optimista de la asimilación: la toma de conciencia del estatus de minoría dominada de los negros, la emergencia de la afirmación identitaria étnica, incluso entre los inmigrantes europeos, y la necesidad de estudiar los efectos de las estructuras institucionales de los países de acogida sobre los inmigrantes. Para este autor, estos elementos contribuyen al advenimiento de nuevos enfoques entre los cuales se encuentra el de la etnicidad.

Numerosos debates oponen aquellos que explican la posición minoritaria de los inmigrantes por sus posiciones sociales a aquellos que privilegian los efectos del origen étnico. La articulación de los órdenes de causalidad, categorías sociales y etnicidad, ha permitido hacer más compleja la comprensión del proceso de integración de las minorías étnicas. Además, el movimiento de los derechos cívicos ha demostrado el rol político, ocultado por la Escuela de Chicago, de las poblaciones blancas y de las instituciones para la reproducción de las desigualdades.

### I. La etnicidad en el paradigma de pluralismo cultural

Además de las evidencias empíricas del fracaso de la asimilación, otros acontecimientos muy importantes ocurridos en la vida pública de los norteamericanos en los años 60 han puesto en tela de juicio la deseabilidad de los postulados asimilacionistas así como las instituciones políticas: Las movilizaciones contra la guerra de Vietnam, las manifestaciones hippies de *power flower*, los disturbios raciales y el advenimiento del Movimiento para los derechos civiles del pastor Luther King reivindicando la ciudadanía igualitaria de los negros y otras minorías.

En este contexto, partiendo de la evidencia de que cada grupo étnico tiende a preservar su lengua, su cultura, su religión y sus instituciones, así como de la constatación de que la nación norteamericana es resultante de una yuxtaposición más o menos armoniosa de los

grupos minoritarios, o sea de una cooperación y no de una fusión de grupos portadores de cultura diferentes, varios autores han rechazado el paradigma asimilacionista y planteado postulados tendentes al pluralismo cultural, arguyendo el carácter indestructible de la identidad étnica, puesto que ha resistido a la aculturación: Horace Kallen (*Democracy Versus the Melting Pot*), Glazer y Moynihan (*Beyond the Melting Pot*, 1963), Michael Novak, (*The rise of the Unmettable Ethnics*, 1971), Despres (*Ethnicity and Ressource Competition in Plural Societies*, 1975). Todos estos autores enfocan la etnicidad desde una perspectiva instrumentalista o *circunstancialista*.

Analizan los fenómenos y los procesos de conformación de los grupos étnicos a partir de la interacción entre grupos diferenciados socioculturalmente, prestando atención al contexto socioeconómico y político en el que tienen lugar esas relaciones interétnicas. Concluyen que la identidad étnica deriva más bien de la utilización estratégica de los bagajes culturales con objetivos de tipo político o económico. Así, según estos autores, la identidad étnica ya no es algo dado, estático, sino una variable, una realidad sólo observable en la acción social de los grupos étnicos. Un grupo étnico es perceptible sólo en periodos de conflictos étnicos, pudiendo pensarse que la identidad étnica no existe en si misma sino solo en oposición a los “otros”. La etnicidad es así concebida como un instrumento de la acción política utilizado por los líderes en la persecución de sus fines (Malgesini y Giménez, 2000).

Así, la idea de la etnicidad apela a una dimensión de movilización política y social para acceder a ciertos recursos públicos.

## **II. Nuevas formas de inmigración y la contigüidad de los procesos de asimilación-etnicidad**

Los patronos de los flujos migratorios internacionales han cambiado drásticamente en las tres últimas décadas para adquirir nuevas formas. En los procesos migratorios están implicados un cada vez mayor número de países como expulsores o receptores de migrantes. La globalización ha alcanzado, por lo tanto, a los movimientos de población, consolidándose desde los años ochenta un sistema migratorio internacional. El resultado más evidente de esta mundialización del fenómeno es el aumento de la diversidad de los contextos de recepción y el incremento de las áreas de origen, por lo que los migrantes que protagonizan las entradas presentan una gran variedad demográfica, social, económica y cultural. Lo que pone de manifiesto un cambio extremadamente profundo en la naturaleza de los flujos migratorios: los movimientos de personas se han extendido a todo el globo, se han diversificado y han aumentado significativamente los desplazamientos que tienen por objeto la instalación definitiva en los países de destino (López Sala, 2005:15).

Por lo tanto, ciñéndonos exclusivamente al contexto norteamericano, la fuente principal

y no exclusiva de la diversidad cultural se nutría de flujos migratorios de europeos. Pero, como afirma Bajo Santos (2007), después de la Segunda Guerra Mundial los inmigrantes dejan de ser europeos y blancos. Ahora son, en su mayoría, de países del Tercer Mundo y muy especialmente del propio continente americano. Representan a otro tipo de personas: trabajadores manuales llegan mezclados con profesionales de diversos oficios y carreras, con empresarios y refugiados o exiliados políticos. Esta mayor diversidad de orígenes y de situaciones, junto a todas las diferencias derivadas del momento histórico, empezó a reclamar nuevos marcos conceptuales y teóricos para analizar la incorporación a la sociedad norteamericana.

Así, en las últimas décadas, sociólogos e historiadores de la inmigración (Marawska, 1990, y Portes, 1984) han desarrollado un nuevo enfoque teórico que apunta a la coexistencia o contigüidad de los procesos de etnicidad y asimilación. En otras palabras, las perspectivas desarrolladas por estos autores se proponen establecer, en los nuevos contextos migratorios, el nexo entre el proceso de identificación étnica y la asimilación.

Bajo Santos (2007), parafraseando a Alejandro Portes (1984) considera que este nuevo enfoque tiene dos vertientes:

Por un lado, el nuevo enfoque toma en cuenta el carácter dinámico, fluido, adaptable y “acomodaticio” de la identidad étnica; ésta puede cambiar e incluso sufrir un proceso de conversión por razones prácticas. En este sentido se orienta también Michael Banton (1983) puesto que considera la identificación étnica como una elección racional individual. La identificación étnica no es involuntaria o producto de una interiorización de ciertos valores. Los grupos étnicos se forman cuando desean obtener bienes que no pueden obtener a través de estrategias individuales.

Por otro lado, se niega que la conciencia étnica sea un subproducto de la discriminación o marginalización económica y social, de suerte que tendería a desaparecer o, al menos, a perder relevancia, cuando los inmigrantes se asimilan. Lo que parece ocurrir con los nuevos inmigrantes es lo contrario: a medida que comienzan a salir fuera de sus colonias internas, barrios o enclaves y a competir directamente con otros grupos, se despierta la conciencia de sus diferencias raciales y culturales (Portes 1984:395). Así que la conciencia étnica se reactiva en la medida en que los inmigrantes triunfan en la lucha por una posición social más elevada. En esta óptica teórica podemos también situar a Hannetz (1974) quien, en su estudio sobre los “enclaves étnicos” en Estados Unidos, demuestra que los nuevos inmigrantes que buscan los mejores enclaves étnicos que les ofrecen oportunidad de trabajo y de negocio acaban ocupando los nichos dejados por los “viejos” inmigrantes. Por lo tanto, estaremos en presencia de una fuerte competición entre los grupos minoritarios. Entonces, la identificación étnica se convierte en un hándicap para la movilidad social. Así, la etnicidad, el hecho de que las personas se organizan social y colectivamente sobre una base étnica, conduce a desarrollar estrategias para lograr réditos económicos y de movilidad, hecho que conduce a tener en cuenta la economía étnica como una dimensión visible de esta estrategia.

Un tercer elemento importante de esta nueva perspectiva teórica, es que invita a poner en tela de juicio el papel positivo que normalmente se atribuye a las concentraciones residenciales étnicas para el mantenimiento de la identidad. A este respecto, Portes (1984) rebate este argumento y sugiere que la conciencia y las movilizaciones étnicas son fenómenos más característicos de los que han abandonado esas colonias étnicas.

Por otra parte, la contigüidad de los procesos de identificación étnica con la asimilación como marco analítico del proceso integrador de los nuevos inmigrantes sugiere, siguiendo a Bárbara Ballis Lal (1986), enfocar las relaciones étnicas y raciales desde cuatro consideraciones:

- El concepto de asimilación o integración es difícilmente aplicable a las dinámicas de identificación étnica. Las culturas étnicas o tradicionales tienen capacidad de transformación cuando existe interés práctico.
- La raza y la etnia no son rasgos constantes sino variables: por ello, las fronteras raciales y étnicas están en constante proceso de negociación y renegotiación.
- La identificación étnica acentúa los significados, los aspectos subjetivos y simbólicos de las relaciones raciales y étnicas.
- El nuevo enfoque de contigüidad de los procesos de identificación étnica y asimilación toma en consideración los acontecimientos históricos, como la migración y las experiencias históricas que entrañan.

Veamos ahora las implicaciones económicas de la identificación étnica.

### **III. Nuevos inmigrantes, etnicidad e integración económica**

Desde los inicios, el fenómeno de la economía étnica ha interesado tanto desde una perspectiva económica como académica, debido a las importantes consecuencias laborales, financieras y sociales que se producen en los lugares donde se origina (Arjona y Checa, 2006). El incremento sin precedentes del número de comerciantes y de autónomos entre los recién llegados conduce a ciertos analistas a interrogarse sobre las condiciones de aparición de sus actividades empresariales. Sectores tales como la confección, la hostelería o el comercio son especialmente elegidos por los nuevos inmigrantes (Urteaga, 2009). Así, presenciamos la proliferación de estudios y el desarrollo de aproximaciones teóricas interesados en identificar los factores explicativos así como las consecuencias de la economía étnica.

No hay unanimidad entre los autores en cuanto a la clasificación de las causas explicativas de la aparición de la economía étnica. Waldinger (1985) distingue tres grandes líneas: La perspectiva culturalista, ecológica (de los autores de la Escuela de Chicago) y la interactiva.

Por su parte, Kloosterman, (1991, 2001) añade la teoría de la incrustación (*embeddedness*) o encajado mixto (*mixed embeddedness*) para explicar el fenómeno de los negocios étnicos en el contexto europeo.

En primer lugar, las **teorías de carácter étnico-cultural -teorías culturales-** ponen el énfasis en la afinidad entre las características culturales y el éxito empresarial. Dos aspectos son importantes para explicar las especialidades y diferencias del empresariado étnico: Por una parte, el capital social y las redes étnicas y por otra parte, los recursos étnicos: prácticas étnico-culturales, ideologías étnicas, redes sociales e instituciones étnicas (Engelen, 2001). Los enfoques culturalistas tienen dos líneas principales de investigación:

La primera focaliza las causas de la proclividad de los inmigrantes hacia el empresariado en su bagaje cultural específico o en patrones de conducta como la tradición empresarial en el país de origen y la propensión hacia el ahorro, como valores culturales favorecedores de la iniciativa emprendedora. En este sentido, autores como Bonacich (1973) y Zhou (1992) explican la mayor propensión hacia el autoempleo de colectivos como los judíos, chinos, japoneses, indios, coreanos o paquistaníes.

La segunda línea de investigación dentro de los planteamientos culturalistas pone énfasis en el papel de las redes migratorias en la empresarialidad emigrante (Karageorgis, 1993). Las redes migratorias proporcionan fuerza de trabajo barata; suministran información sobre financiación, clientes y proveedores, tanto a los empresarios como a los aspirantes; facilitan ayuda mutua, además de formación a los futuros empresarios. En este mismo sentido apuntan las investigaciones realizadas por Light (1972) sobre la importancia de la movilización de los “recursos étnicos” para el establecimiento y consolidación de los negocios étnicos. Para este autor los recursos étnicos pueden ser materiales (financiación), informacionales (consejos, orientación), o bien, basados en la experiencia (formación).

La mayor crítica formulada contra las teorías culturalistas es que no prestan suficiente atención a los condicionantes económicos bajo los que operan los empresarios inmigrantes.

En segundo lugar, los **enfoques estructuralistas** del empresariado inmigrante resaltan las “estructuras de oportunidades” a las que hacen frente los colectivos de inmigrantes. Los planteamientos estructurales toman en cuenta dos aspectos importantes en la conformación de la economía étnica: Por una parte, el contexto de oportunidades y por otra, los factores situacionales. Desde esta perspectiva, la creación de negocios étnicos es entendida como una reacción ante el bloqueo de las oportunidades en el mercado de trabajo. Así, el autoempleo se convierte en una estrategia de supervivencia, vinculada a los lazos de solidaridad existentes dentro de la comunidad: en la medida en que la movilidad social ascendente está bloqueada en razón de la discriminación étnica y racial, el empresariado étnico constituye una alternativa a una posición precaria en el mercado de trabajo secundario. El empresario étnico transforma una desventaja (su imputación étnica) en un recurso que se convierte en el fundamento de una solidaridad comunitaria (Urteaga, 2009). De esta for-



ma, la empresariedad inmigrante es una reacción de emergencia ante el desempleo, la subocupación o precariedad, es una alternativa al mercado de trabajo, una vía de subsistencia. No es un medio de realización o estrategia orientada a la capitalización de una determinada innovación (producto, procesos o servicios) (Brunet y Alarcón, 2005).

A. Portes y J. Sensenbrenner (1993), al desarrollar la teoría de incrustación (*embeddedness*) en las redes sociales, se apuntan a esta perspectiva de considerar que el bloqueo de las oportunidades económicas para los inmigrantes determina, en gran medida, el potencial de los negocios étnicos. Factores como la pobreza, el paro, la discriminación y los bajos salarios en el mercado general (*open market*), favorecen que determinados grupos opten por el autoempleo.

Otros autores de esta corriente estructuralista (Reiss, 1976) insisten sobre los factores contextuales. Además de la exclusión de los inmigrantes del *open market*, consideran que los patrones residenciales de la población inmigrante y los modelos de sucesión residencial que ello conlleva en las zonas urbanas, tienen un impacto en la composición social de los barrios y por ende, en la estructura empresarial, especialmente en los pequeños negocios. (Aldrich y Reiss, 1976).

En este mismo sentido, Arjona y Checa (2006:121) ubican la perspectiva ecológica de la empresariedad inmigrante, la cual deriva principalmente de los escritos de Wirth (1928), Burgess (1928) y Park (1936). Desde esta perspectiva, la apertura de los negocios étnicos sólo se realiza cuando hay servicios y ofertas de trabajo que la economía global no satisface. Esta situación deriva del abandono progresivo de los pequeños negocios por parte de la población autóctona, para su incorporación a un mercado más global y rentable. De ahí que los inmigrantes ocupen nichos laborales en espacios que han sido abandonados (*Vacancy chain*). Así se traslada, como lo hacen Aldrich y Reiss (1976), el análisis de la sucesión en el “área residencial” a la “sucesión en la propiedad de los negocios”. En estos términos, se asiste a procesos de invasión y sucesión residencial en barrios que progresivamente muestran una mayor concentración de población extranjera. En ellos, los comerciantes locales o tradicionales abandonan sus negocios y son substituidos por comerciantes inmigrantes que ocupan los puestos “vacantes”.

Una de las mayores críticas formuladas contra la corriente estructuralista consiste en que estas aproximaciones a las causas del surgir del empresariado étnico no deben considerarse alternativas a los enfoques culturalistas, sino complementarias. Aun cuando los factores económicos permiten enmarcar el contexto dentro del cual discurre el fenómeno de los negocios étnicos, no pueden explicar todas sus manifestaciones. Por ejemplo, no explican las distintas tasas de auto ocupación entre colectivos o por qué las empresas de determinados colectivos suelen ser más estables y exitosas, que las de otros grupos o comunidades.

En tercer lugar, el **enfoque interaccionista**: Estos enfoques ponen el acento en la interconexión entre los recursos internos de los que disfruta la comunidad y las estructuras ex-

ternas de oportunidades de la sociedad receptora (condiciones de mercado, condiciones de acceso a los negocios...) y las características de la comunidad inmigrante (capacidad de movilizar recursos informales, solidaridad familiar y comunal).

R. Waldinger, H. Aldrich y R. Ward (1990), que son los máximos exponentes de esta corriente, distinguen tres dimensiones:

- Las *características del grupo* (capacidad del grupo de movilizar recursos informales, disponibilidad de solidaridad familiar y comunal, etc.).
- Las *estructuras de oportunidades* (las posibilidades que tienen los nuevos empresarios de poder crear sus negocios), que engloban tanto las condiciones de mercado (existencia o no de consumidores de productos étnicos, por ejemplo) como las condiciones de acceso a los negocios (vacantes, tipos de políticas gubernamentales, concesión de licencias, etc.).
- Las *estrategias étnicas*, que se refieren al modo como se utilizan los recursos étnicos en el marco de unas estructuras de oportunidades concretas. Estas estrategias persiguen la adaptación de los empresarios inmigrantes al contexto en el que se insertan, mediante la movilización de los recursos disponibles.

Por último, la sociología europea justifica la emergencia del empresariado étnico recurriendo a la teoría de incrustación social (*mixed embeddedness*), que pone de relieve el “contexto de recepción”, como estructura de oportunidad propia, con la demanda del consumidor y los marcos normativos como elementos claves. Los teóricos del *mixed embeddedness* consideran que las economías étnicas dependen de la adecuación entre lo que los grupos pueden ofrecer y lo que está permitido que ofrezcan, más que de la relación entre la demanda del consumidor y lo que los grupos ofrecen, como ocurre en el modelo norteamericano. Por ello, en el contexto europeo es imprescindible tener en cuenta no solamente las redes sociales utilizadas (*embeddedness*) sino también la estructura socioeconómica y política institucional de la sociedad de acogida, puesto que es en este ámbito donde se va a definir parte de la estructura de oportunidades de los inmigrantes más allá de su capital humano (Arjona y Checa, 2006:124).

Para contextualizar su modelo explicativo, Kloosterman (1999) establece una tipología de tres modelos de incrustación social: el modelo neo-americano (*Neo-American Model*), propio de los países como Estados Unidos, Australia, Irlanda y Inglaterra. En segundo lugar, el modelo *Rhineland* aplicable al contexto de Austria, Francia, Luxemburgo y Alemania. Por último, el modelo nórdico (*Nordic Model*) que corresponde a Dinamarca y Suecia.

A esta tipología, Arjona y Checa (2006:125) añaden el *South-European Model*, aplicable a los países del Sur de Europa recientemente convertidos en países de inmigración, tales como España, Italia, Portugal y Grecia. En este modelo, los emprendedores étnicos tienen

que sortear una enorme cantidad de obstáculos para conseguir el objetivo de instalar un negocio y que éste prospere, por lo que quedan a expensas de decisiones contextuales externas con poco margen a las iniciativas empresariales internas.

Por otra parte, los aspectos inherentes al tándem nueva inmigración - segmentación del mercado han llevado a los sociólogos a interesarse por los espacios físicos o áreas espaciales de gran concentración de empresas étnicas. El precursor de estos estudios es el profesor Alejandro Portes (Wilson y Portes, 1980, Portes 1981, Portes, Borock 1989, Portes, Rumbaut, 1990), que junto a sus colaboradores acuñaron el concepto de “*Enclave étnico*”.

Los enclaves étnicos tienen dos características principales: Por una parte, una concentración geográfica de empresas étnicas y por otra parte, una concentración de trabajadores co-étnicos. Teniendo en cuenta los resultados del trabajo con los cubanos en Miami, Portes y sus colaboradores hacen una distinción entre la economía central, caracterizada por grandes y saludables empresas, y la economía periférica, caracterizada por empresas atrasadas y con escaso desarrollo. Desde esta economía periférica surgen las economías de enclave: tras la llegada de una primera oleada de inmigrantes con un significativo capital económico, humano y social, que se concentra en una zona determinada y supone la constitución de numerosos negocios y empresas. Éstos se van surtiendo de mano de obra barata, aprovechándose de las sucesivas oleadas de co-étnicos que van llegando; asimismo, y gracias a esta concentración, se genera un componente cultural integrado, basado en la solidaridad étnica (*ethnic solidarity*) y la confianza ejecutable. Por lo tanto, mientras este proceso sea exitoso en el enclave, continuarán proliferando nuevos negocios, superando los postulados teóricos de los mercados segmentados, que ponían el énfasis en la “*obligada*” incorporación de los inmigrantes al mercado de trabajo secundario. Además, con esta nueva utilización del espacio se frena la asimilación anunciada por los autores de la Escuela de Chicago, ya que en el área del enclave se produce una revitalización identitaria y un resurgir del grupo étnico que va a beneficiar el éxito económico de los emprendedores (Arjona y Checa 2006:129).



# Capítulo 4. Los procesos multiculturales

## Introducción

La integración no implica la pérdida de la identidad del individuo y sus características originarias, o su lengua o cultura originales. Como afirma John Berry (1974), el hombre es un ser pensante y sensitivo. Separarle de sus raíces puede destruir un aspecto de su personalidad y privar a la sociedad de algunos valores que él le puede aportar. Toda sociedad es potencialmente multicultural y más aún las sociedades complejas como las contemporáneas, de forma que no es ésta una situación novedosa en nuestro mundo, ni siquiera a raíz de las migraciones recientes.

El pluralismo cultural, en sus dos versiones - multiculturalista e interculturalista - se ha impuesto desde la década de los 80 del siglo pasado como respuesta, éticamente deseable, a los intentos de homogeneización que postulan los otros modelos (asimilación y *Melting Pot*). Modelo deseable porque parte de la realidad social de las sociedades de hoy, que son sociedades plurales en todas sus vertientes: política, social, cultural... Aplicado al ámbito de las migraciones, esta propuesta postula el reconocimiento, la promoción y el respeto de las culturas de las personas extranjeras.

Partiendo de estas dos consideraciones, y siguiendo a Giovanni Sartori (2001), podemos distinguir dos vertientes del multiculturalismo: Por una parte, el multiculturalismo como hecho. Es decir, como constatación de la convivencia en un mismo espacio social de personas identificadas con culturas variadas. Y por otra, el multiculturalismo como proyecto político normativo, es decir, considerado como una propuesta que aboga por el respeto a la identidad cultural y con tendencia a la fertilización cruzada y el mestizaje. Esta propuesta es, pues, una manifestación de la negación de los intentos uniformizadores de la asimilación a culturas mayoritarias, y por ende plantea el respeto a la diversidad cultural.

Desde un punto de vista teórico, la conceptualización del multiculturalismo plantea problemas. La concepción que tiene Giovanni Sartori del multiculturalismo difiere drásticamente de la de Will Kimlycka o de la de Phillipe Legrain (2009). Sartori se refiere al multiculturalismo como algo ajeno e incluso contrapuesto a la idea misma del pluralismo, mientras otros autores emplean el multiculturalismo como sinónimo de pluralismo. Sin embargo, aunque pueda parecerlo en un principio, los autores no se encuentran tan distantes en sus valoraciones y críticas al multiculturalismo.

Algunas críticas formuladas contra el multiculturalismo, que esencialmente radican en su concepción esencialista de cultura, su estatismo o sus efectos en el desarrollo de ideologías racistas, han propiciado que se esté produciendo dentro del paradigma pluralista un desplazamiento desde el multiculturalismo hacia el interculturalismo. Ha de señalarse, no obstante, que este concepto que surge en el campo educativo, que está en proceso de gestación y que aún se encuentra poco sistematizado, está siendo muy usado en Europa. La propuesta de interculturalidad va unida, en lo educativo, a propiciar el respeto entre grupos de población minoritaria y mayoritaria para favorecer la convivencia e interacción entre los mismos, y no se niega que éstos puedan ser conflictivos en multitud de ocasiones.

Desde la perspectiva de las políticas públicas de gestión de la diversidad cultural, muchos países han apostado y formulado programas y proyectos políticos para materializar y promocionar el multiculturalismo. En la experiencia europea, los casos de Reino Unido y de los Países Bajos resultan emblemáticos. Reino Unido, que acoge a su primera ola migratoria importante después de la descolonización a principios de la década de 1960, apostó por un modelo implícito de desarrollo de las comunidades, en una “comunidad de las comunidades”. Este modelo, anti-asimilacionista favorece la constitución de grupos y no se preocupa de fomentar los valores comunes compartidos. En la misma línea, el modelo holandés combina una especie de multiculturalismo articulado con una identidad nacional bien específica. Se caracteriza por una idea general de tolerancia secular, alimentada por un pluralismo religioso y aplicado a la diversidad étnica, consecuencia de las grandes migraciones de la posguerra.

Sin embargo, hoy en día el multiculturalismo está en declive. Estos países denuncian hoy el multiculturalismo e introducen cambios radicales que apuntan a una nueva concepción y filosofía de la integración. Todo apunta a la emergencia de un modelo basado en la responsabilidad individual, la capacidad de integración y la participación activa de los inmigrantes en los procesos de integración (Elósegui, 1998).

En contraste, el modelo canadiense, que aplica también el multiculturalismo, se presenta hoy como el paradigma de la integración de los inmigrantes. Un modelo ejemplar y exitoso. En efecto, el proceso canadiense de integración se entiende, de manera general, como un continuo que se extiende desde la selección inicial, el asentamiento y la adaptación al país, hasta más allá de la adquisición formal de la ciudadanía (Elósegui, 1997, De Luis Carnicier et alii, 2007)

En la misma línea que María Elósegui (1998), Will Kymlicka (2009) distingue tres formas de multiculturalismo liberal en las democracias occidentales: los pueblos indígenas, los nacionalismos minoritarios o subestatales y los grupos inmigrantes. Para este autor, el multiculturalismo liberal garantiza ciertos derechos genéricos a todos los grupos etnoculturales, pero también articula un número de derechos específicos para ciertas minorías. No todas las demandas multiculturales tienen que ver con mecanismos de redistribución económica. La elección no está en la nacionalidad y el multiculturalismo sino entre diferentes

conjuntos de políticas que combinan las aspiraciones y las necesidades funcionales de la construcción nacional con las demandas de acomodo de la diversidad. Según Kymlicka, el liberalismo debe defender el derecho a una ciudadanía igualitaria en el seno de una nación cívica que trasciende las diferencias étnicas raciales y religiosas.

Por su parte, Sartori critica el multiculturalismo. Considera que promueve las diferencias étnicas y culturales. Sus orígenes culturales son marxistas y hoy en día el multiculturalismo es una palabra portadora de ideología y un proyecto ideológico que propone una nueva sociedad, al tiempo que es creador de diversidades, se dedica a hacer visibles las diferencias, intensificarlas y multiplicarlas. La política del multiculturalismo exige que todas las culturas no solo merezcan respeto (como en el pluralismo) sino un “mismo” respeto. Porque todas las culturas tienen igual valor. Lo que equivale a un relativismo absoluto que destruye la noción misma de valor.

## I. El modelo de aculturación de John W. Berry

### 1. La bidimensionalidad del proceso de aculturación psicológica

El Profesor John Berry de la Universidad de Queens, en Ontario (Canadá), es considerado como el fundador de la psicología transcultural e intercultural (*Cross-cultural and intercultural psychology*). Sus numerosos trabajos<sup>1</sup> tratan de aprehender los vínculos existentes entre el contexto cultural y el desarrollo del comportamiento de los individuos. Se interesan principalmente en establecer posibles hipótesis y consecuencias psicológicas de los procesos de aculturación que ocurren en contextos migratorios, cuando las personas tratan de rehacer sus vidas en un ambiente cultural diferente del de su país de origen. Así expresa el autor la cuestión central de sus investigaciones:

*“What happens to individuals, who have developed in one cultural context, when they attempt to live in a new cultural context? If culture is such powerful shaper of behavior, do individuals continue to act in the new setting as they did in the previous one, do they change their behavioral repertoire to be more appropriate in the new setting, or is there some complex pattern of continuity and change in how people go about their lives in the new society”* (Berry, 1997:6).

El profesor Berry (1990) considera que la aculturación psicológica, entendida como “*el proceso mediante el cual las personas cambian, siendo influidas por el contacto con otra cultura y participando en los cambios generales de su propia cultura*” es, pues, un proceso bidimensio-

---

<sup>1</sup> Immigration, acculturation and adaptation (1997), Integration and multiculturalism: way toward social solidarity (2011), Intercultural relations in plural societies: Research derived from multicultural policy (2013), Acculturation: Living successfully in two cultures, (2005)

nal, puesto que el mantenimiento de la propia cultura y la adopción de los patrones culturales autóctonos son elementos independientes, no integrables. Al contrario del paradigma unidimensional de la aculturación de Gordon (1964), que afirmaba que el proceso de aculturación debía desembocar necesariamente en la interiorización de los valores culturales de la sociedad de acogida, Berry postula que el proceso de aculturación se da tanto en inmigrantes como en autóctonos, aunque normalmente existe una cultura (la dominante) que ejerce su influencia sobre la otra (la subordinada). Las dos dimensiones pueden conjugarse y dar lugar a una dimensión nueva e independiente. Así, el modelo de aculturación propuesto por Berry contempla y produce cambios en dos niveles: en el nivel individual, las interacciones acaban produciendo transformaciones en las actitudes y las conductas de las personas implicadas en el proceso, mientras que en el nivel grupal, supone cambios en las estructuras sociales, las instituciones y las prácticas culturales (Retortillo Osuna, 2009). Los trabajos de Berry y sus colaboradores concluyen que las consecuencias de los procesos de aculturación dependen de variables sociales y personales vinculadas a los aspectos del contexto del país de origen del inmigrante, al contexto del país de acogida y de otros factores anteriores.

## **2. El esquema analítico del modelo de las estrategias de aculturación**

El presupuesto básico del esquema analítico propuesto por Berry parte de la consideración de que la pluralidad cultural es buena para el individuo y para la sociedad en general. Por ello, el esquema se fundamenta en las estrategias que adoptan los inmigrantes y sobre las diferentes posibilidades de interacción cultural.

En una primera dimensión, las formulaciones de Berry tienen en cuenta dos cuestiones principales, así como las actitudes adoptadas por los inmigrantes:

- ¿Deben ser mantenidas la identidad cultural propia y las costumbres? Y ¿en qué grado? A este respecto se tiene en cuenta la actitud hacia el propio grupo: Mantenimiento y desarrollo de la propia distinción étnica en la sociedad.
- ¿Las relaciones positivas con los otros son un valor digno de ser alcanzado? En este caso, importa la consideración de la decisión de relacionarse con otros grupos o no, así como la naturaleza de esta relación.

La combinación de estas dos dimensiones da lugar a cuatro estrategias de aculturación que adoptarán las personas inmigrantes.

El esquema es el siguiente:

**Tabla nº 7.** *El modelo de aculturación de John Berry*

¿Es valioso mantener relaciones positivas con el conjunto de la sociedad?	¿Es importante mantener las propias costumbres e identidad?	
	sí	no
sí	Integración	Asimilación
no	Segregación/Separación	Marginación (Deculturación)

*Modelo de aculturación de Berry (1984, 1990, 2001)*

De este modo, como resultados de las posibles combinaciones tendremos:

- La **asimilación**: se renuncia a la propia identidad cultural y se adquiere otra nueva. Esta pérdida de identidad y cultura puede materializarse de dos formas: Absorbiéndose el grupo en el principal, es decir, adquiriendo la cultura dominante (absorción) o formando una cultura nueva (Melting Pot).
- La **integración**: se mantiene la integridad cultural del grupo, pero formando parte de la sociedad general. En este caso hay un gran número de grupos étnicos distinguibles cooperando dentro de un sistema social general. En la terminología de Gordon, sería el caso de una asimilación estructural con escasa asimilación cultural
- **Segregación/Separación**: se produce cuando no hay relación positiva con la sociedad general y se desea mantener la identidad étnica y las tradiciones culturales. Dependiendo de qué grupo sea el que controla la situación, se pueden dar dos modalidades: a) la segregación: cuando la pauta es impuesta por el grupo dominante, o b) la separación: Cuando se produce un mantenimiento de la forma de vida tradicional fuera de la participación en la sociedad principal, pudiendo derivar hacia un deseo de llevar una existencia independiente.
- **Marginación o deculturación**: una situación de gran confusión y ansiedad colectiva e individual. El grupo pierde el contacto cultural y psicológico con su cultura originaria sin llegar a establecerlo con la sociedad principal. Situación de etnocidio si viene impuesto por la sociedad principal.

En una segunda dimensión, las formulaciones del modelo de Berry tienen en cuenta las actitudes de aculturación de los autóctonos. De esta forma, las estrategias de aculturación que adopta la sociedad mayoritaria frente a las minorías inmigrantes, las variables de conservación de la identidad cultural del grupo minoritario y el contacto con el grupo minoritario con la cultura mayoritaria darán lugar a cuatro resultados:

**Tabla nº 8.** *Las actitudes de aculturación de los autóctonos*

		Conservación de la identidad cultural	
		Sí	No
Contacto con la cultura mayoritaria	Sí	Multiculturalismo	Crisol ( <i>Melting Pot</i> )
	No	Segregación	Exclusión

- **Multiculturalismo:** Si el grupo minoritario conserva su identidad cultural y al mismo tiempo mantiene contacto con la cultura mayoritaria
- **Segregación:** si el grupo minoritario conserva su identidad cultural, pero no mantiene relación con la cultura mayoritaria.
- **Crisol (*Melting Pot*)** si el grupo minoritario no conserva su identidad cultural, pero sí mantiene contacto con la cultura mayoritaria
- **Exclusión:** Si el grupo minoritario no conserva su identidad cultural ni mantiene contacto con la cultura mayoritaria.

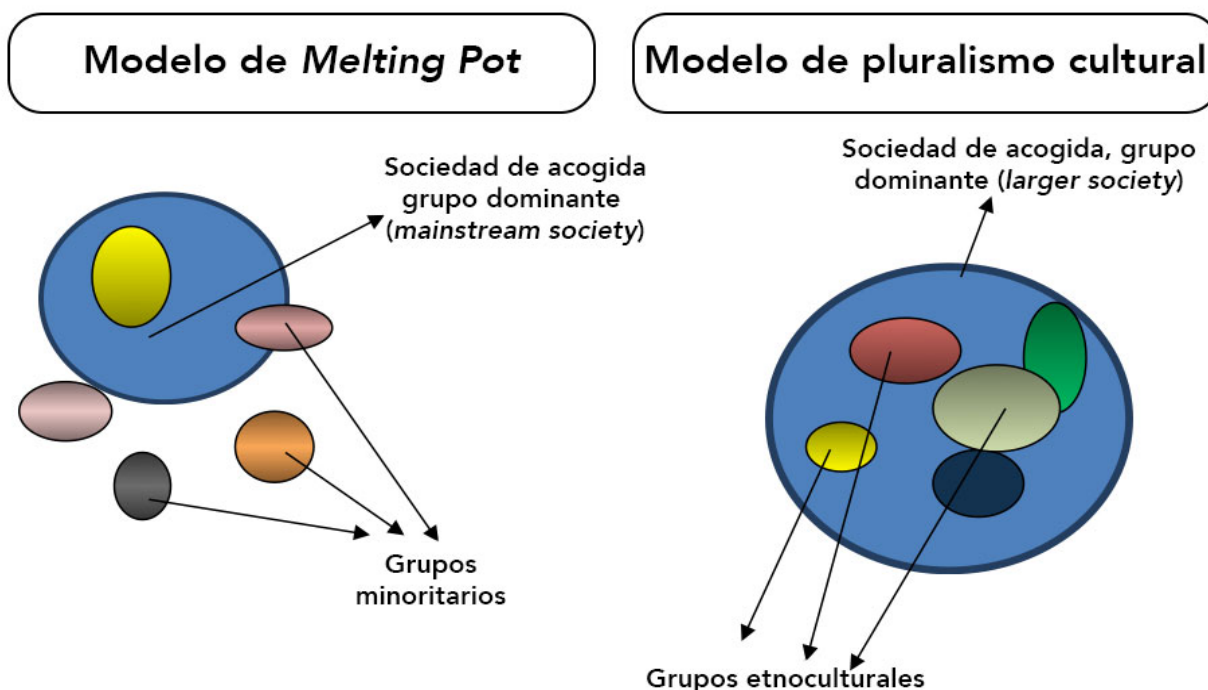
En relación al esquema de John Berry, Blanco de Valderrama (1993) emite dos críticas. La valoración positiva consiste en que se trata de un modelo ideal, de una guía para estudios teóricos y empíricos sobre relaciones sociales. Considera que posee una gran riqueza en cuanto a elementos subjetivos y analiza con profundidad las actitudes hacia los “otros” y hacia la filosofía de integración (relaciones interculturales). La valoración negativa consiste en que este esquema es un análisis de la inmigración basado exclusivamente en aspectos subjetivos y actitudinales de corte únicamente cultural, por lo que es incompleto. Aspectos importantes como la posición social, las relaciones de clase, movilidad social (aspectos estructurales) no se contemplan en el esquema analítico de John Berry.

## II. Las perspectivas de biculturalismo

Los trabajos de John Berry se desarrollan desde un marco de las sociedades plurales, que el autor entiende como sociedades culturalmente plurales como consecuencia de los fenómenos como la colonización, esclavitud y movimientos de migraciones laborales y forzosas. Así, siguiendo a Brooks (2002), todas las sociedades contemporáneas son culturalmente plurales, puesto que en su seno existe un gran número de diferentes grupos culturales y étnicos que coexisten dentro de un marco político y social compartido. Ahora bien, partiendo de esta base, Berry considera que existen dos modelos implícitos de sociedades plurales: El modelo de *Melting Pot* y el modelo de pluralismo cultural o multiculturalismo.



Figura nº 1. Modelos de sociedades plurales



Elaboración propia

Como se observa, en el modelo de *Melting Pot*, hay (o debe haber) una sociedad dominante (*mainstream society*) alrededor de la cual giran varios grupos minoritarios (*non dominant or minority*). En este supuesto, los grupos minoritarios quedan en esta posición periférica a pesar de que están incorporados como un componente indistinguible de la *mainstream society*. El autor recurre al ejemplo de Francia (*L'unité de l'Hexagone*, un pueblo con una misma lengua y una identidad compartida) y de los Estados Unidos, siguiendo el lema de *E pluribus Unum*.

En cambio, en el supuesto multiculturalista, existe un marco institucional (*larger society*) que acomoda los intereses y necesidades de los grupos minoritarios, los cuales están plenamente integrados como componentes (*ethnocultural groups*) dentro de este marco nacional. El marco institucional de la *larger society* se refiere a los compromisos de ciudadanía existentes dentro de una sociedad plural, dentro de los cuales, todos los componentes etnoculturales de la sociedad esperan llevar a cabo sus vidas. Este marco institucional está en constante cambio a través de negociaciones, compromisos y mutuos acomodados. No representa necesariamente el modo de vida de la sociedad de acogida y el preferido por el grupo mayoritario con las instituciones creadas por él. Todos los grupos de la *larger society* son grupos etnoculturales (y no minorías), y cada cual es poseedor de su propia cultura. Todas las culturas son iguales y todos tienen los mismos derechos, independientemente de su tamaño o poder. En esta concepción ningún grupo puede asimilar ni absorber otro. No hay un proceso de cambio unilateral, sino que impera la reciprocidad.



Ahora bien, una vez expuesta esta tipología de las sociedades plurales, el Profesor Berry establece tres hipótesis que resumen el tipo de resultado al que conducen las relaciones interculturales en las sociedades plurales:

La hipótesis del **multiculturalismo**, que se refiere a aquellas situaciones en las que individuos y sociedades confían y se sienten seguros acerca de su propia identidad cultural y de su lugar en una sociedad más amplia, resultando en actitudes mutuas positivas. En contraste, cuando estas identidades se ven amenazadas, el resultado será la hostilidad mutua.

La hipótesis de la **integración**, por la que habrá mejores consecuencias psicológicas y sociales, más exitosas para individuos y sociedades, cuando se persiguen las estrategias y políticas que apoyan el compromiso bicultural (herencia y culturas nacionales).

La hipótesis del **contacto**, según la cual el mayor contacto entre grupos culturales llevará hacia la mayor consideración mutua y positiva en la mayoría de las circunstancias de contacto.

Ahora bien, las aportaciones teóricas que han seguido las formulaciones de Berry apuntan a la hipótesis y a la estrategia de integración como la mejor opción de las relaciones interculturales. Esta hipótesis se concreta cuando en las relaciones interculturales todos los grupos presentes manifiestan y tienen interés en mantener sus propios patrones e identidad cultural al mismo tiempo que no se aíslan, sino que se interrelacionan con los demás grupos y, por ende, participan como miembros integrantes de la *larger society*. Sin embargo, los autores reconocen la complejidad de esta opción y optan por formular un marco conceptual que tenga en cuenta “el doble compromiso” y la competencia para vivir entre dos culturas (*living succesfully in two cultures*).

Sobre esta base, Laframboise, Coleman y Greton (1993) han acuñado el concepto de biculturalismo para referirse a las competencias y habilidades que permiten a las personas vivir entre dos marcos culturales diferentes. Estos autores se interesan particularmente por el concepto de “competencia bicultural” para referirse a la consecución de cualidades cognitivas y motivaciones emocionales que permiten desenvolverse exitosamente entre las dos culturas en contacto. En otros términos, definen la competencia bicultural como “una capacidad o habilidad de las personas que viven inmersas en dos culturas”, gracias a la cual “pueden encontrar una experiencia vital más beneficiosa que viviendo en un contexto monocultural”. Por lo tanto, la clave para un bienestar psicológico consistirá en desarrollar capacidades para integrar las dos culturas (Laframboise, Coleman y Greton , 1993:402).

Por ello, estos autores proponen cinco vías o modelos de integración bicultural:

- La **asimilación**: modelo en el cual los individuos acaban absorbidos por el grupo etnocultural dominante, perdiendo al mismo tiempo su herencia cultural.
- La **aculturación**: modelo que propone que los individuos perderán parte de su he-

rencia cultural (como en el caso de la asimilación), pero siempre seguirán siendo considerados como miembros de la cultura minoritaria.

- La **alternancia** (modelo de ambivalencia): se presupone que los individuos conocen y entienden dos culturas. Así, desde este marco, un individuo puede alternar su comportamiento para adaptarse al contexto social particular en que se encuentra en cada momento.
- El **modelo multicultural**: modelo que propugna un enfoque plural. Se refiere a la posibilidad o viabilidad de mantener las señas de identidad distintivas mientras las personas de un patrón cultural distinto trabajan con otras personas de otras culturas para servir intereses nacionales comunes o necesidades económicas.
- La **fusión**: Según este modelo, las culturas que comparten un espacio económico, político o geográfico acaban fusionándose hasta ser indistinguibles y llegar a constituir una nueva cultura.

Según estos autores, la competencia bicultural tiene seis componentes:

- Conocimiento de los patrones y valores de ambas culturas: actitudes positivas hacia el grupo mayoritario y minoritario.
- Eficacia bicultural: confianza en que cada uno puede vivir eficazmente en ambas culturas.
- Habilidad de comunicación en los idiomas de las dos culturas.
- Papel repertorio: conocimiento de los comportamientos culturalmente recomendados.
- Sensación de sentirse apoyado, habiendo desarrollado una red social de apoyo.

Además de la perspectiva de integración bicultural, se han desarrollado otras dos perspectivas, que no interesan mucho en el marco de esta investigación. Se trata, por una parte, de la **Integración Identitaria Bicultural (Bicultural Identity Integration BII)** desarrollada por Benet y sus colaboradores (Benet- Martínez, Lee, Lee y Moris, 2002), que se basa en el concepto de identidad cultural. Este concepto se aplica a las situaciones en las cuales un individuo se confronta a dos o varias identidades culturales y percibe subjetivamente situaciones de compatibilidad o de conflicto. Este concepto se compone de una dicotomía de percepción entre la dimensión de distancia o cercanía por una parte, o por otra parte, en la dimensión conflicto o armonía.

Por otro lado, autores como Phinney y Alpuria (2006) han desarrollado, en la misma línea del biculturalismo, la perspectiva de **Múltiple Categorización Social**, que apunta a situaciones o experiencias de simultaneidad en la identificación con dos grupos sociales diferenciados en su naturaleza, como por ejemplo, género y nacionalidad, doble nacionalidad o doble identificación étnica (mestizaje). La complejidad de este proceso reside en la difícil integración entre dos categorías con la potencialidad de conflicto que acarrea el riesgo de apostar por una categoría social y ser rechazado por los miembros de esta categoría.



# Capítulo 5. El proceso integrador transnacional

## I. El cambio metodológico en la investigación sobre el proceso integrador: del nacionalismo metodológico al transnacionalismo

En la investigación sobre los procesos migratorios predominan dos aspectos correlacionados entre sí: el enfoque unidireccional y el nacionalismo metodológico, los dos interesados en aprehender los efectos de las migraciones en el contexto de recepción (Estado- Nación) en una doble vertiente: por una parte, los procesos de cambio y transformación que produce el hecho migratorio en las personas inmigrantes y sus familias, y por otra parte, los efectos de la inmigración sobre las estructuras sociales, educativas, económicas, culturales e institucionales del país de acogida. Estas concepciones asimilacionistas e integracionistas presuponen el carácter permanente del establecimiento en un nuevo país de acogida y una desvinculación progresiva y casi definitiva con el contexto de origen. A menudo, los complejos procesos sociales, económicos, culturales, políticos y tecnológicos que ocurren en los países de origen (que al mismo tiempo son causa y producto del fenómeno migratorio) son excluidos de la discusión académica y resumidos como el “subdesarrollo” y la “desesperación” (Vallejo, 2003).

Por lo tanto, desde estos prismas y hasta la década de los ochenta del siglo XX, la migración, la integración y la exclusión social de los inmigrantes han sido abordados en claves de Estado-Nación y siguiendo a Glick Schiller (2008), desde tres postulados del nacionalismo metodológico:

En primer lugar, puesto que el nacionalismo metodológico da por hecho que la unidad de estudio y de análisis vienen definidos por las fronteras nacionales, se interpreta la historia y la sociedad desde una perspectiva nacional. En estos casos, los partidarios del nacionalismo metodológico no captan claramente los procesos transnacionales de índole económico, social e intelectual que han forjado el Estado-nación y dado diferente forma a sus ciudades y regiones. Esta perspectiva establece, pues, una estructura lógica que presenta a los inmigrantes como la principal fuerza diferenciadora que amenaza el tejido social de la nación. Los inmigrantes son la fuente de diferenciación cultural; quienes comparten la pertenencia a un mismo Estado-nación deberán ser similares en su cultura, identidad, creencias y aspiraciones. El estudio de la interacción entre los nativos y las personas de origen inmigrante o de otras nacionalidades se enfoca bajo la premisa de que la diferencia étnica es factor esencial en la formación de las relaciones entre ellos.

En segundo lugar el nacionalismo metodológico identifica sociedad con Estado-nación. Por ello, proyecta la idea de un mundo en el que provenir de un mismo origen equivale a compartir una misma identidad y una misma cultura, por lo que se da por hecho que las personas que emigran desde un mismo Estado- nación son similares desde el punto de vista cultural y religioso. Las relaciones entre personas que comparten un mismo origen nacional se asumen como comunitarias y se define a sus integrantes como comunidades étnicas o minoritarias.

Por último, el nacionalismo metodológico combina los intereses nacionales con la finalidad y las materias claves de la ciencia social. En este caso, al contemplar la emigración como un movimiento entre territorios nacionales, se pasa por alto la importancia de las localidades particulares a la hora de conformar los procesos migratorios.

En la actualidad, los inmigrantes desarrollan redes, actividades, estilo de vida e ideologías que engloban a la vez las sociedades de origen y de destino. Este hecho permite hacer emerger nuevos perfiles de inmigrantes y requiere nuevas formas de conceptualización. Cada vez es mayor el acuerdo entre los investigadores a la hora de reconocer que algunos inmigrantes y sus descendientes están fuertemente influenciados por los vínculos con sus países de origen o por redes sociales que sobrepasan las fronteras nacionales (Solé, Parella y Cavalcanti, 2008:13).

Ahora bien, la perspectiva transnacional del estudio de las migraciones tiene como punto de partida tres presupuestos fundamentales que conviene analizar:

- Los migrantes construyen y reconstruyen sus vidas simultáneamente entre el país de acogida y el país de origen a través de las múltiples interconexiones, flujos e intercambios materiales y simbólicos. Gracias a las nuevas tecnologías de comunicación o la facilidad que ofrecen los medios de transporte actuales, los migrantes viven simultáneamente aspectos de sus vidas en sus países de origen al mismo tiempo que se van incorporando a los países de acogida. Operan en campos sociales (identitario-social, económicos y políticos) que traspasan las fronteras nacionales (Castien, 2009).
- La globalidad de los procesos migratorios: el transnacionalismo es concebido como una reconstrucción del capitalismo que reconfigura la organización temporánea del poder y de la identidad. Ello es así desde que las migraciones transnacionales están necesariamente conectadas a las condiciones cambiantes del capitalismo global y deben ser analizadas dentro del contexto de las relaciones globales entre capital y trabajo.
- La asimilación y el transnacionalismo no son conceptos antagónicos. No existe una contradicción entre el mantenimiento de vínculos fuertes con el país de origen y la incorporación e integración de los migrantes. Más bien, los estudios empíricos demuestran que son justamente aquellos migrantes que podrían concebirse como más integrados los que desarrollan practicas más variadas y constantes.

## II. El transnacionalismo: precisión conceptual y aspectos teóricos

Las primeras teorías del transnacionalismo como perspectiva de estudio de los procesos migratorios contemporáneos aparecen en 1992, en la publicación editada por Nina Glick Schiller, Linda Basch y Cristina Blanc: *“Toward a Transnational Perspective on Migration: Race, Class, Ethnicity and Nationalism Reconsidered”*, en la que los autores resaltan la intensidad, frecuencia y la importancia cada vez mayor que adquieren las relaciones humanas de tipo material y simbólico que conectan a las sociedades más allá de las fronteras nacionales. Sobre estas bases formulan una definición de la migración transnacional y los campos transnacionales: *“La migración transnacional es un patrón de migración en el que las personas, aunque atraviesen las fronteras nacionales y asientan y establezcan relaciones en un nuevo Estado, continúan manteniendo conexiones sociales con la comunidad política de las que son originarios. En la migración transnacional las personas literalmente viven sus vidas a través de las fronteras nacionales. Dichas personas pueden ser definidas mejor como transmigrantes.”*

### 1. El transnacionalismo en la teoría de Portes

El proyecto de investigación de Alejandro Portes sobre el transnacionalismo de los inmigrantes, iniciado a principios de los noventa del siglo XX, tenía por objeto indagar el alcance y los determinantes sociales de las relaciones transfronterizas iniciadas y mantenidas por tres de los principales grupos de inmigrantes contemporáneo asentados en cuatro grandes áreas metropolitanas de Estados Unidos: colombianos, dominicanos y salvadoreños. Este autor se interesa particularmente por las manifestaciones, escala e intensidad de compromiso económico, político y socio cultural que prevalecen entre estos inmigrantes en aras a determinar los factores individuales y sociales que dan forma a estas actividades.

Al revisar la literatura académica publicada sobre el tema, Portes (2004) constata que además de la ambigüedad teórica y la confusión analítica que rodea el concepto de transnacionalismo, la principal dificultad que éste presenta, tal y como ha sido elaborado hasta el momento, es que su base empírica descansa exclusivamente en estudios de caso. Insiste en que, aunque resultan útiles, estos estudios incluyen sólo a quienes participan en las actividades de interés, excluyendo a aquéllos que no lo hacen. Así, el resultado es una exageración del alcance del fenómeno, pues da la impresión de que todas las personas de las comunidades estudiadas están involucradas. Por otra parte, las contribuciones teóricas de Portes sostienen una postura crítica ante la utilización muchas veces difusa del término transnacional- así como el calificativo *transmigrante* utilizado por Glick Schiller y sus colegas- como sinónimo de internacional, transfronterizo y multinacional. Este uso espurio de los términos los convierte en adjetivos sin capacidad heurística y analítica, que se utilizan para nombrar vín-



culos ocasionales, sin continuidad, de algunos inmigrantes con sus países de origen (Solé et al., 2008). Concluye Portes que lo que yace en el núcleo del fenómeno que este campo intenta resaltar y estudiar es el surgimiento de una nueva clase de personas, empresarios o activistas políticos que de manera regular realizan actividades transfronterizas.

Siguiendo a Carlota Solé (2008:16), son tres los requisitos que, según Portes, permiten identificar actividades de carácter transnacional, y que por lo tanto justifican el uso de su término:

- El proceso debe involucrar una proporción significativa de personas en el universo relevante (a saber, los inmigrantes y sus contrapartes en los países de origen).
- Las prácticas objeto de estudio no pueden ser fugaces, transitorias o excepcionales, sino que deben mostrar cierta estabilidad y resistencia a través del tiempo.
- El contenido de dichas prácticas no puede ser captado a partir de otros conceptos preexistentes, puesto que ello supondría que la creación y uso de un nuevo término sería innecesario.

De la revisión bibliográfica realizada, el autor destaca que los especialistas del transnacionalismo convergen en cinco aspectos que pueden ser considerados como puntos de consenso académico sobre este fenómeno:

- El transnacionalismo **representa una nueva perspectiva, no un fenómeno nuevo.**

Hoy en día, todos los estudiosos del transnacionalismo reconocen que históricamente las prácticas transnacionales siempre han existido donde hay procesos migratorios. Como apunta Portes (2004), lo que faltaba era una perspectiva teórica convincente que iluminara la cuestión. Hay consenso entre los autores en que son la intensidad y la variedad de los contactos transfronterizos las que han motivado la atención académica del fenómeno; ello es debido al impulso dado por las nuevas tecnologías de información y la facilidad de los medios de transporte actuales, que han recortado sensiblemente las distancias entre los polos emisores y receptores de las migraciones contemporáneas.

- El transnacionalismo **es un fenómeno de base.**

El transnacionalismo como perspectiva de estudio sobre las migraciones solo tiene en cuenta las actividades transfronterizas duraderas realizadas por los inmigrantes. Así, la literatura académica distingue entre el transnacionalismo “desde arriba” y “desde abajo”, refiriéndose el primero a las actividades de los gobiernos y empresas multinacionales y el segundo a los actores privados: Las organizaciones no gubernamentales de base y los activistas por los derechos humanos, el medio ambiente y otras causas globales que también han contribuido a la proliferación de las redes transfronterizas “desde abajo” (Keck y Sikkink 1998).

- **No todos los inmigrantes son transnacionales.**

La participación regular en las actividades transnacionales, incluso la participación ocasio-



nal, no es una práctica universal (Guarnizo 2003). El transnacionalismo se centra en las actividades realizadas por una minoría de personas inmigrantes.

- El transnacionalismo de los inmigrantes **tiene consecuencias macrosociales**.

Ahora bien, a este respecto Portes (2004) considera que a pesar de su limitado carácter numérico, la combinación de un cuadro de activistas transnacionales regulares con las actividades ocasionales de otros inmigrantes se suman para dar lugar a un proceso social que tiene un impacto económico y social importante en las comunidades e incluso en las naciones. Mientras que desde una perspectiva individual, el acto de enviar una remesa, comprar una casa en la ciudad natal del inmigrante o viajar allí ocasionalmente tienen una consecuencia puramente personal, cuando estas acciones se van sumando pueden modificar la suerte y la cultura de estas ciudades e incluso de los países de los que forman parte.

- **El alcance y las formas del activismo transnacional varían de acuerdo con los contextos de salida y recepción.**

Portes (2004) considera que las actividades transnacionales son heterogéneas y varían entre las comunidades de inmigrantes, tanto en popularidad como en carácter. Para este autor, uno de los principales factores que determinan esta variación es el contexto de salida y recepción de los grupos particulares, el cual condiciona su propensión para intervenir en actividades transfronterizas o incluso para adoptarlas como su principal mecanismo de adaptación económica.

## **2. Evidencias empíricas a partir del estudio de los colombianos, dominicanos y salvadoreños en Estados Unidos**

Las teorizaciones de Alejandro Portes sobre el transnacionalismo se basan no solo en la revisión bibliográfica, sino también en las evidencias empíricas del proyecto *Comparative Immigrant Entrepreneurship Project* (CIEP), llevado a cabo por el *Center for Migration and Development* de la Universidad de Princetown, en partenariado con las universidades Johns Hopkins, la Universidad de California- Davis y la Universidad de Brown entre 1996 y 1998. Este estudio es el más grande realizado hasta ahora en el campo del transnacionalismo.

Portes expone las siguientes conclusiones sobre el transnacionalismo a partir de los datos globales:

- El transnacionalismo no es la forma normativa o dominante de adaptación de estos grupos de inmigrantes. La mayoría de sus miembros parecen continuar con sus vidas en su nuevo país, olvidándose relativamente de aquellos que dejaron tras de sí. En esta medida se corrobora la posición “canónica” en la teoría de la inmigración, que hace énfasis en la asimilación de los inmigrantes en la sociedad receptora.

- El transnacionalismo no es un fenómeno universal. Entre algunos inmigrantes, es casi ausente. Las actividades transnacionales son reales. Existe un núcleo de empresarios y activistas transnacionales comprometidos, y una minoría considerable de inmigrantes participa por lo menos ocasionalmente. Las actividades transnacionales no están asociadas con los sectores más recientes y marginales de una comunidad de inmigrantes, los menos educados y los que sufren de mayor movilidad descendente. En consecuencia, las actividades transnacionales no son el terreno de los pobres y marginalizados, sino que están consistentemente asociadas con mayores recursos de capital humano: más educación, más años de experiencia en los Estados Unidos y un estatus ocupacional más alto. Sin importar la actividad que sea considerada, los inmigrantes educados son los que tienen una mayor probabilidad de participar.
- La adquisición de la ciudadanía estadounidense no reduce la participación transnacional y los años de residencia en los Estados Unidos; de hecho, la incrementa. Por ejemplo, cada año adicional en los Estados Unidos genera un aumento del 3,5% en el número de las actividades políticas transnacionales regulares. De manera semejante, la movilidad ocupacional descendente no surte ningún efecto sobre el transnacionalismo político y de hecho reduce la posibilidad de convertirse en un empresario transnacional.
- En gran parte, estas actividades son impulsadas por hombres casados. El género en sí mismo tiene una influencia decisiva, pues los hombres tienen una mayor representación entre los empresarios transnacionales y entre los activistas políticos y sociales transnacionales. Los inmigrantes masculinos superan la participación femenina en las actividades transfronterizas en un 200%.

No sólo el capital humano sino también el capital social cumple un papel significativo en el proceso. Los inmigrantes que cuentan con mejores redes tienen una mayor probabilidad de convertirse en activistas transnacionales. Lo que resulta interesante es que no es el tipo de vínculos sociales sino su número absoluto lo que cumple un papel dominante. No importa mucho si las redes de un inmigrante son locales o extralocales; lo que cuenta para el activismo transnacional es su tamaño.

### **III. El transnacionalismo en la teoría de Glick Schiller: La dimensión de la localidad dentro de la migración transnacional**

Las contribuciones de Glick Schiller tratan de construir una teoría de la localidad para poder entender el fenómeno de la migración transnacional. Enfocan la localidad no como una cuestión de inmovilidad, sino de posicionamiento relativo dentro de ámbitos de poderes urbanos, regionales, estatales y globales. En la concepción de GlickSchiller, los campos

transnacionales están constituidos tanto por migrantes como por no migrantes y sus teorizaciones recalcan la importancia que tienen las localidades particulares en la conformación de los procesos migratorios. Por ello, propone como objeto de estudio de interés la relación entre inmigración y localidad. Plantea también una forma de analizar la localidad a partir de las relaciones que surgen entre los residentes de una localidad y las instituciones de ámbito local, regional, nacional y global, observando especialmente cómo los migrantes contribuyen tanto a los procesos de desarrollo de una localidad como a su reconfiguración, reestructuración y re-escalamiento (Moraes, 2010).

El cuerpo teórico que desarrolla Glick Schiller se posiciona en contra del nacionalismo metodológico, sosteniendo que no puede estudiarse la migración por medio de paradigmas que sitúan a los emigrantes solamente en el territorio de un Estado-nación de asentamiento, puesto que sus vidas transcurren a ambos lados de fronteras, dentro de ámbitos sociales-redes de redes-que les conectan a las instituciones sociales, económicas, políticas y religiosas de dos o más estados naciones (Glick, 2008:26)



# Capítulo 6. El proceso integrador y gestión de la diversidad cultural. La perspectiva normativa

La inmigración de asentamiento ha planteado siempre el problema de la gestión política de la diferencia cultural. Los Estados receptores de las migraciones no solo han de dar una respuesta política a las demandas de acceso al territorio nacional a través la política de regulación de acceso y control de flujos; también se ven confrontados con las diferentes opciones para la gestión de la diversidad cultural en su seno. Es por ello que la doctrina se ha interesado en analizar y sistematizar cómo han tratado y gestionado los Estados las peculiaridades culturales de los inmigrantes residentes en el territorio, para ver si esta especificidad ha sido considerada sustrato de una fusión cultural nueva, elemento integrativo de la identidad nacional, o, por el contrario, negada y extinguida sobre la base de la supremacía cultural de los Estados de acogida (Sala López, 2005:77)

Existe una sobrada literatura sobre los modelos normativos de integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras. De ella ha derivado un reavivado debate sobre la plasmación y contextualización práctica de estas categorizaciones. No nos parece útil volver a retomar el debate. Por ello, este capítulo tiene un fin expositivo de los grandes rasgos de las propuestas normativas que han tenido una experiencia histórica que nos permita emitir un juicio valorativo de su implementación, su alcance y sus límites. De forma esquemática, abordaremos primero los modelos normativos en la experiencia norteamericana y segundo, analizaremos dos modelos de gestión de la diversidad cultural tanto en sus postulados políticos como en sus experiencias históricas: por una parte los modelos de exclusión diferencial y por otra los modelos inclusivos.

## I. Los modelos normativos en la experiencia histórica norteamericana

### 1. La propuesta normativa de la americanización: postulados y críticas

La historia de la constitución de los EE.UU como Estado está muy vinculada al hecho migratorio, factor que moldeó esencialmente la naturaleza básica de la sociedad norteamericana. Desde la primera migración de los colonizadores, que se extendió desde el siglo XVII hasta comienzos del siglo XIX, el gran debate político, social y académico gira siempre en

torno al papel de la inmigración y la regulación normativa de la gestión de la diversidad. A priori, la mayor preocupación de los padres fundadores (B. Franklin, G. Washington y Thomas Jefferson) radicaba en los efectos de la inmigración masiva, iniciada en la década de 1820, sobre las jóvenes instituciones norteamericanas, basadas en dos grandes logros: la democracia y el republicanismo. La llegada de alrededor de 15 millones de europeos, acostumbrados al despotismo monárquico, dispuestos a mantener sus lenguas, sus costumbres y sus principios, representaba un peligro para los pilares de la nueva nación. Otra vertiente del debate siempre ha versado sobre el papel económico y demográfico de la inmigración. Por fortuna, se fueron viendo a lo largo del siglo XIX las ventajas de la inmigración para aumentar la población de ciertos Estados y territorios y colonizar el oeste, trabajar en las minas, construir los ferrocarriles y canales y contribuir a la expansión industrial. De todas formas, lo importante era que los inmigrantes se ajustaron a su nuevo país (Bajo Santos, 2007).

Es sobre estas bases que se desarrolló la propuesta normativa de asimilación, americanización o *anglo-conformity* heredada de George Washington, que postulaba la inmersión de los inmigrantes en las matrices socioculturales de corte anglosajón y protestantes (WASP), despojándose de sus rasgos distintivos, de su pasado, para acomodarse al *moral, political, physical carácter estadounidense*. Esta propuesta normativa se desarrollaba en un contexto de movilización nativista contra la inmigración y el catolicismo en las décadas que precedieron la Guerra Civil (1861-1865). Recordemos que en ese período llegaron también unos cuantos chinos al Oeste de EE.UU. Los estadounidenses nacidos en el país reaccionaron intensa y negativamente ante su llegada, lo cual condujo a la única ley contra la inmigración que menciona a un grupo específico como objeto de una política restrictiva: la Ley de Exclusión China de 1882. Valga recordar también que la Ley de Orígenes Nacionales de 1921 (y su forma final en 1924) no sólo limitaba la cantidad de inmigrantes que podían entrar a este país, sino que también asignaba cupos basados en cuotas según el origen nacional.

En el contexto norteamericano, varios factores de cambio social como la industrialización de los Estados del norte sobre todo en la región de los grandes lagos, la expansión económica, el fin del sistema de castas que perduró doscientos años en el sur hasta el fin de la Guerra Civil americana, así como la abolición de la esclavitud en 1865 durante el mandato de Abraham Lincoln, apelaban a nuevas propuestas normativas y a la necesidad de una orientación política clara sobre el modelo de adaptación a la nueva sociedad.

Así, cobraba fuerza política la idea de americanización (*anglo conformity*) heredada de George Washington, que postulaba la absorción de los diversos grupos étnicos en la cultura americana. Los fundamentos ideológicos del *anglo conformity*, la americanización, se sustentan sobre tres ideas:

1. La primera es que las sociedades avanzadas tienden hacia el universalismo, más que al particularismo, mientras que un fuerte sentimiento étnico provoca divisiones, separatismos y la diversidad étnica, racial y cultural se concibe como un

problema que amenaza la integridad y cohesión social. Por ello, las directrices políticas y normativistas de la asimilación plantean de forma clara la unidireccionalidad para conseguir la homogeneidad cultural y por ende, presuponen la existencia de una “cultura ideal” o “superior”. La exigencia a los inmigrantes de que se despojen de sus rasgos distintivos (lingüísticos, religiosos...) y acepten los aspectos del patrón social cultural angloamericano WASP (*White Anglo Saxon and Protestant*) es una de las consecuencias de estos planteamientos. Vale la pena recordar que, en el contexto estadounidense de las fuertes migraciones del principio del siglo XX, la garantía de una homogeneidad interna desembocó en una política de inmigración restrictiva y eugenista, con leyes de exclusión y fijación de cuotas según el grupo étnico racial y el grado potencial de asimilabilidad.

Analizada la propia experiencia estadounidense, es evidente que hoy no parece factible ni real una total asimilación en los términos ortodoxos de la propuesta normativista de la asimilación. En este sentido van las críticas formuladas por Richmond (1988) sobre el modelo asimilacionista. Este autor considera que son notorias las diferencias internas existentes en sociedades receptoras de inmigrantes. Estas últimas se encuentran estratificadas étnicamente; su población cuenta con diferentes estilos de vida; conviven pluralidad de culturas y religiones, etc. En este sentido, las fuentes de variación cultural en las sociedades modernas no son sólo la inmigración y el origen étnico, sino que abarcan también las diferencias en cuanto al género, la edad, la orientación sexual, la religión, el ocio, la educación, la ocupación o el mismo hábitat de residencia (rural/urbano). Aún más, los propios inmigrantes que llegan a un país acusan diferencias entre ellos mismos por estos factores. Así pues, si el propio modelo o *mainstream* de referencia para la asimilación o adaptación no es tan nítido, difícilmente se alcanza la homogeneidad. También debemos señalar que la misma sociedad de referencia para la asimilación no es inamovible, sino que va variando con el paso del tiempo, difuminándose, si cabe aún más, el patrón establecido. En esta misma línea de críticas de la homogeneidad cultural postulada por la propuesta asimilacionista, conviene resaltar los resultados de la investigación realizada por Kennedy, Rubi Jo Reeves (1944), plasmada en su libro titulado “*Single or Triple MeltingPot? Intermarriage Trends in New Haven*” así como la investigación de WillHeberg (1955) sobre las tendencias de matrimonios en los EE.UU y que concluyen confirmando la hipótesis del “*Triple Melting Pot*” teniendo en cuenta las fuertes diferencias de estilos de vida entre católicos, judíos y protestantes.

2. La segunda idea de la propuesta normativa asimilacionista es que la asimilación produce igualación social y elimina la discriminación. Este postulado asimilacionista no se sostiene desde la experiencia histórica, ya que queda demostrada sobradamente la persistencia, más allá de las buenas intenciones, de prejuicios, discriminación y de manifestaciones racistas en la sociedad de acogida. La asimilación no consigue eliminar todas las diferencias étnicas. De hecho, la llegada de nuevos inmigrantes conlleva siempre la creación de nuevos grupos étnicos.



3. La tercera idea de la propuesta normativista de la asimilación es que la asimilación se produce sin conflictos. A este postulado de los teóricos de la asimilación se le oponen los intentos de ejercicio de poder de la mayoría frente a las minorías. En su caso, Abad Márquez (1993) es el más crítico. Para este autor la asimilación no es más que un intento de uniformización que encubre un acto de violencia sobre la minoría, al imponerle la cultura dominante. De hecho “Durante mucho tiempo, los programas de integración han servido en realidad para encubrir políticas de asimilación cultural”. Por otra parte, desde consideraciones deontológicas, se señala que la práctica asimilacionista, destinada a anular la identidad cultural y étnica de las minorías, no se sostiene, al no ser ético postular que todos debamos ser idénticos. A su vez, al considerar mejor la homogeneidad sociocultural, se desaprovecha el potencial de enriquecimiento humano que va unido a la diferencia, ignorándose el bagaje cultural de diferentes grupos.

## 2. El *Melting Pot* o *amalgamation*

Los padres fundadores de los Estados Unidos tenían la fuerte convicción de que la fusión de diferentes culturas iba a confluír en la formación de un nuevo tipo de hombre, el americano, con una nueva cultura (*New Culture*) surgido a partir de la coexistencia de una nación blanca de diversos orígenes europeos (fundamentalmente ingleses, escoceses, irlandeses, alemanes, holandeses y franceses). De allí se explica toda la filosofía de Benjamin Franklin extraída de la expresión acuñada por él: “*E pluribus Unum*”. Esta visión política fue recuperada en el mundo de las artes escénicas por Israel Zangwill, quien en 1908 presentó la expresión de “*Melting Pot*” en su obra de teatro titulada: “*The Melting Pot. Drama in four acts*”. En esta obra, un emigrante judío se refiere a Norteamérica como “*crisol de Dios*”, fusión de razas y culturas. De esta forma se visualiza como una nación en la que todas las diferencias étnicas se funden en una sola entidad nacional que es superior a todas ellas por separado.

El postulado teórico del *Melting Pot* defiende básicamente que, del contacto de poblaciones culturalmente diferenciadas, se generará una nueva identidad cultural en la que la fusión se produce a partir de lo que vayan aportando los diferentes sectores de la población -tanto autóctona como inmigrante-. La llegada sucesiva de migraciones irá produciendo a su vez una amalgama, dando lugar a una sociedad nueva, que se habrá ido enriqueciendo a través de esta fusión de culturas (*New culture*). En este contexto, tanto el emigrante como su cultura son percibidos desde una óptica positiva, como portadores de civilización que contribuyen a enriquecer la sociedad.

Blanco de Valderrama (1993) considera que el *Melting Pot* sustenta la idea de que la fundición es la creación de mestizajes, a través de matrimonios mixtos, que otorgan plausibilidad biológica al nuevo hombre emergente de la fusión de razas y culturas. Para esta autora, el *Melting Pot* es un proceso a largo plazo, en el que han de intervenir necesariamente diversas

generaciones de inmigrantes y donde la interacción entre los grupos ha de ser intensa y prolongada en el tiempo. Desde esta perspectiva Cristina Blanco enumera seis características de la propuesta de *Melting Pot*:

- El *Melting Pot* es un resultado, más que un proceso, de la interacción entre grupos social, cultural y/o biológicamente diferenciados
- Este resultado consiste en una sociedad cultural y biológicamente homogénea, construida a partir de las aportaciones de todos los grupos implicados en el proceso.
- Este modelo de interacción-resultado aporta la novedad, con respecto a la asimilación, de la bidireccionalidad de la corriente interactiva. No solo los grupos minoritarios se verán influidos y transformados en su originalidad, sino que la sociedad principal también sufrirá mutaciones importantes.
- La aceptación de que el inmigrante o grupo minoritario puede aportar algo a la sociedad en la que se inserta supone la consideración novedosa del inmigrante como sujeto activo en la construcción de la sociedad a la cual ya pertenece, y no como mero objeto pasivo receptor de las decisiones que, con respecto a él, se tomen en la sociedad receptora.
- Se presupone la participación igualitaria de todos los componentes étnicos en la génesis de esta nueva sociedad, ya que, solo en virtud de esta participación, se puede lograr la adhesión de todos los individuos a la nueva formación humana y social.
- El *Melting Pot* requiere el transcurso de por lo menos una generación para que el mestizaje biológico y cultural pueda ser un hecho real.

Son muchos los autores que, partiendo del propósito del *Melting Pot* de conseguir la fusión cultural, asocian éste con la asimilación, lo que justifica que este modelo carezca de consistencia propia. En efecto, en el plano de los hechos, la propia experiencia norteamericana del desarrollo de este modelo ha resultado ser un mito y una falacia que camufla la ideología asimilacionista. Por ello, la propuesta del *Melting Pot* fue duramente atacada en los años sesenta del pasado siglo por considerarlo símbolo de una política de asimilación coercitiva; varios autores han considerado que bajo la propuesta del *Melting Pot*, la cultura anglosajona sigue siendo la dominante y el resto de grupos culturales tienen que renunciar a sus características étnicas para poder participar plenamente en las instituciones sociales, económicas y políticas de la nación (Lambert y Taylor, 1990:26).

Por otra parte, desde un punto de vista comparado, tanto la asimilación como la fusión cultural implican ambos un proceso de pérdida de la cultura de origen. En otros términos, las dos propuestas, al abogar por un proceso de sustracción cultural, pretenden conseguir como resultado final una sociedad homogénea. Sin embargo, si el postulado principal de ambas propuestas tiene como punto de partida lo heterogéneo y el resultado final lo homogéneo, en cambio el origen es diferente: la asimilación se produce a partir de la existencia de una previa uniformidad y la fusión produce la homogeneidad como resultado, partiendo de la heterogeneidad. En cualquier caso, este postulado de la homogeneidad final es un claro

punto que diferencia la asimilación y el *Melting Pot* del modelo pluralista, que abordaremos como tercer modelo normativo de integración de los inmigrantes. Por otra parte, dada esta similitud, no es extraño que haya autores que vean la fusión como una fase previa a la postulada asimilación. O, en otras palabras, que conciban que lograr la asimilación implica conseguir la amalgama o la fusión interétnica.

Otra línea de críticas apunta que el *Melting Pot* es una propuesta no deseable y además poco factible como hecho social. Los argumentos que rebaten la propuesta del *Melting Pot* en este sentido parten del fracaso constatado de este modelo tanto como filosofía, ideología o política, como en cuanto realidad o hecho social. Malgesini y Jiménez (2000) destacan que la fusión cultural responde más al mito nacional estadounidense de crisol de razas y culturas que a un modelo claramente expuesto y sistematizado. Como hecho social, esta propuesta es poco factible, porque la fusión implica que en realidad lo que acaba produciéndose es más la dominación de una cultura (la mayoritaria) sobre otra u otras (minoritarias). Coincidimos también con estos dos autores en que, en el plano de los hechos, en los “países cerrados” como los europeos que cuentan con una cultura nacional más consolidada y una mayoría nacional, la fusión se presentaría más difícilmente que en los países “abiertos”, más nuevos y formados a través de la colonización y las migraciones: Estados Unidos, Canadá, Australia o Nueva Zelanda.

### 3. El pluralismo cultural

En el contexto de los EE.UU, las primeras ideas políticas que propugnan el pluralismo cultural nos remontan a Horace Kallen (1924), quien considera el pluralismo cultural como una consecuencia inevitable de sus ideales democráticos. Este autor constató en 1915 que los diversos grupos étnicos inmigrantes tienden a establecerse cada uno en una determinada área o región, a preservar su lengua, su religión y sus costumbres, en definitiva, su cultura originaria. Constata también que, por otra parte, aprenden inglés como lengua para la comunicación general y participan en la vida económica y política del país. Sentencia entonces que América no puede concebirse como un *Melting Pot*, sino como una “cooperación de diversas culturas” o como una “federación de culturas nacionales” en el marco de una unidad política y administrativa (Bajo Santos, 2007:825).

La propuesta normativa de pluralismo cultural puede considerarse como una propuesta deseable después de haber constatado, desde la experiencia histórica norteamericana, el fracaso de los modelos asimilacionista y de la fusión cultural. El profesor Calvo Buezas (1990) justifica la emergencia de este modelo a partir de los conflictos sociales y movimientos de revitalización étnica, es decir, los movimientos de resistencia a la fusión cultural.

Sin embargo, además de este aspecto, la lucha reivindicativa y de la *ethnic revival*, hay que reconocer una clara influencia del relativismo cultural de la Escuela de Chicago y de la so-

ciología británica, que contribuyeron a la emergencia de este postulado de no segregación y de reconocimiento de la validez de las distintas culturas.

Siguiendo a Giménez y Malgesini (2000), el pluralismo cultural se articula en torno a cuatro vertientes:

- Es posible vivir, es posible convivir en armonía, en sociedades que cuentan con diferencias étnicas, culturales, religiosas, lingüísticas, etc.
- Se valora positivamente esta diversidad cultural, desiderátum que se opone al ideal de homogeneidad final de la asimilación y del *Melting Pot*.
- La asimilación puede ser evitada puesto que el pluralismo cultural es tolerante con la diversidad cultural y con la igualdad de oportunidades y respeta a las minorías étnicas.
- Su puesta en práctica se asocia con conseguir efectos democratizadores en la sociedad.

Sin embargo, al igual que los otros modelos normativos, el pluralismo cultural no se expone conceptualmente con tanta nitidez. En él confluyen diferentes versiones (entre multiculturalismo e interculturalismo) y subtipos que están lejos de alcanzar la unanimidad de los estudiosos del tema.

En la propia experiencia norteamericana se han superado las concepciones de la teoría de asimilación segmentada elaborada por Gordon, que concluye sobre la existencia de un tipo de pluralismo cultural, consecuencia de una fuerte aculturación hacia el *anglo conformity* aunque persistían diferencias estructurales importantes entre grupos religiosos, raciales e incluso entre grupos de diferente origen nacional. Allí, algunos autores han establecido una doble tipología del pluralismo cultural:

- El pluralismo cultural débil que considera el pluralismo como fase previa, no conflictiva, a la asimilación. Esta propuesta basa su análisis en la realidad social de los EE.UU de los años cuarenta del siglo XX. En otros términos, el pluralismo cultural débil es considerado como fase transitoria de respeto cultural, que evitaría la conflictividad social y que está destinado finalmente a la desaparición de las diferencias a través de la asimilación.
- El pluralismo cultural fuerte, surgido desde un trasfondo de *ethnic revival*, que apunta al mantenimiento de la identidad y de la diversidad de los grupos étnicos con el paso del tiempo, así como de su organización y su defensa. Esta idea del pluralismo cultural fuerte parte de la realidad social americana de los años 60 del pasado siglo.

Malgesini y Jiménez (2000), centrándose más en la idea del pluralismo fuerte desarrollada entre los años 60 y 80 del siglo pasado, consideran que los términos de pluralismo cultural y multiculturalismo son intercambiables.

La primera crítica que se formula contra la propuesta del pluralismo cultural va unida a conflictos culturales de no fácil solución entre valores incompatibles. Este argumento eleva el pluralismo cultural a la categoría de un ideal a alcanzar más que de una realidad social. En efecto, el modelo pluralista no está exento de una potencial conflictividad entre las diferentes culturas que conviven en el mismo espacio, dado que a veces las culturas tienen valores incompatibles. Por otra parte, el reconocimiento del pluralismo cultural no garantiza la convivencia armoniosa de la cultura. Es necesario dar un paso adelante en busca de la consolidación y promoción de los valores comunes compartidos por todos.

### 3.1 El multiculturalismo

Toda sociedad es potencialmente multicultural, y más aún las sociedades complejas como las contemporáneas. No es ésta una situación que se haya presentado de forma nueva en nuestro mundo, ni siquiera a raíz de las migraciones recientes. Es cierto que la aceleración de los movimientos y flujos migratorios, provocada por la globalización, está cambiando muy rápidamente el perfil étnico y cultural de muchos países en la escena internacional. En particular de los Estados occidentales, principales receptores de dichos flujos. Las sociedades occidentales aparecen cada vez más como una suerte de *patchwork* o mosaico de grupos mayoritarios y minoritarios identificados por su lengua, etnia, cultura o status económico; el resultado es una suerte de miscelánea mundial en la que es muy difícil encontrar países homogéneos (Calderón Vázquez, 2009). Partiendo de esta consideración, Lamo (1995) distingue dos consideraciones del multiculturalismo:

- El **multiculturalismo como hecho**: En este sentido se considera como constatación de la convivencia en un mismo espacio social de personas identificadas con culturas variadas. Otros autores identifican el multiculturalismo como hecho a la medida del término de “multiculturalidad”. Es el caso de Calderón Vázquez (2009) quien, citando a otros autores (Cortina, 2005 y Arango, 2002), se refiere a la multiculturalidad como la coexistencia en un mismo espacio socio-territorial de individuos y grupos de individuos pertenecientes a distintas etnias, culturas y nacionalidades. Esta realidad describe por tanto una situación de hecho con connotaciones de pluralidad de identidades y de diversidad etnocultural.
- El multiculturalismo **como proyecto político normativo**: multiculturalismo como propuesta que aboga por el respeto a la identidad cultural y la tendencia a la fertilización cruzada y el mestizaje. Esta propuesta es, pues, una manifestación de la negación de los intentos uniformizadores de la asimilación hacia culturas mayoritarias y por ende plantea el respeto a la diversidad cultural. Se trata de determinadas políticas migratorias que favorecen y promocionan la integración de los migrantes y de las minorías étnicas en la sociedad de acogida, reconociendo y promoviendo la diversidad cultural. En realidad, en la concepción de Calderón Vázquez (2009), las políticas multiculturales pretenden dar respuestas a tres preguntas fundamenta-



les: ¿Cómo afrontar los retos que supone la presencia de grandes flujos migratorios en el seno de las sociedades de acogida? ¿Cómo abordar los problemas cotidianos derivados de la integración o incorporación de grandes grupos de inmigrantes a la sociedad receptora? ¿Cómo afrontar procesos de construcción comunitaria partiendo de realidades étnicas y culturales que parecen los fragmentos de algún *macro rompecabezas*?

### 3.2 El multiculturalismo a debate

Las tesis multiculturalistas originan a día de hoy fuertes controversias tanto a nivel académico como en el campo político. En el ámbito académico, observamos que el multiculturalismo recibe varios significados, a veces contradictorios y no exentos de valoraciones ideológicas. De antemano, los distintos posicionamientos responden a las concepciones que los autores tienen de las culturas por una parte, y por otra, a las repercusiones de esta concepción sobre la integración y la cohesión de la sociedad. Los autores liberales (Huntington, 1997, Sartori, 2004, Barry, 2001), anclados en la perspectiva del reduccionismo cultural, tienen una visión monolítica o estática de la cultura, mientras otros autores de corte marxista (Foucault, 1995), Kymlicka (1996), Hardt y Negri, 2002, Žižek, 1998), ven en el multiculturalismo una lógica de “exclusión” cultural/racial y una estrategia de promoción del capitalismo global.

Sartori mismo reconoce que la versión dominante del multiculturalismo es una versión antipluralista cuyos orígenes intelectuales son marxistas. Afirma que antes de llegar a Estados Unidos y de americanizarse, el multiculturalismo arranca de neomarxistas ingleses, a su vez fuertemente influenciados por Foucault; y se afirma en los *colleges*, en las universidades, con la introducción a los “estudios culturales” cuyo enfoque se centra en la hegemonía y en la dominación de una cultura sobre otras (2001:63).

Ahora bien, las nuevas perspectivas neomarxistas identifican el multiculturalismo con el concepto de “autocolonización”, un producto nítidamente liberal y eurocéntrico.

El máximo exponente de esta visión neomarxista del multiculturalismo es Slavoj Žižek, quien en 2004 expuso sus ideas en un capítulo sobre “*multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional*”, contenido en el libro publicado junto a Frederic Jameson con el título de: “*Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*”. Este autor inicia sus reflexiones con una pregunta fundamental: ¿Cómo se relaciona el universo del Capital con la forma del Estado-Nación en nuestra era del capitalismo global? Y se responde: “*Tal vez esta relación sea mejor denominarla “autocolonización”: con el funcionamiento multinacional del Capital, ya no nos hallamos frente a la oposición estándar entre metrópolis y países colonizados. La empresa global rompe con el cordón umbilical que la une a su nación materna y trata a su país de origen como simplemente otro territorio que debe ser colonizado. En este contexto, solo hay*

*colonias, no países colonizadores: El poder colonizador no proviene más del Estado-nación, sino que surge directamente de las empresas globales” (2004:171).*

A partir de estas coordenadas, los autores neomarxistas entienden que el multiculturalismo, bajo una aparente defensa de la diversidad y promoción del pluralismo enmascara una poderosa forma indirecta u oblicua de racismo, puesto que no procede a confrontar los valores de la cultura occidental europea o cualquier otra con las otras culturas, sino que se mantiene en una especie de posición neutral, “super partes” de universalidad. Desde esta posición en las alturas se pueden contemplar las otras, pero da la impresión de que el pretendido respeto por la cultura del otro parece más bien una afirmación de superioridad propia (Calderón Vázquez, 2009).

### 3.3 De la multiculturalidad a la interculturalidad

La aparición del término de interculturalidad o interculturalismo parece motivada por las carencias de los conceptos de multiculturalidad y multiculturalismo para reflejar la dinámica social y para formular el objetivo de nuevas síntesis culturales (Giménez y Malgesini, 200).

Partiendo de los límites del multiculturalismo en cuanto a falta de diseño de mecanismos para fomentar la interacción entre las diversas culturas que conviven en un mismo espacio, varios campos de conocimiento empiezan a desarrollar, a partir de los años 80 del pasado siglo, formulaciones que incluyen aspectos de interculturalidad, como la educación intercultural, la interculturalidad comunicativa o la mediación intercultural. Sin embargo, aquí interesa aprehender este concepto desde los prismas de la organización social de una sociedad diversa, es decir, la interculturalidad como proyecto sociopolítico.

Así, Perrotti (1989), parafraseado por Jiménez y Malgesini, se aproxima al interculturalismo, formulando una definición de la sociedad intercultural. Define esta como “*proyecto político*” que, partiendo del pluralismo cultural ya existente en la sociedad -pluralismo que se limita a la *yuxtaposición de la cultura* y se traduce únicamente en una revalorización de las culturas etnogrúpaes- tiende a desarrollar una nueva síntesis cultural -la generación intencionada, planificada o inducida, de algo nuevo, de expresiones culturales nuevas, que supone, al contrario del *Melting Pot*, la elaboración de modelos originales procedentes de las culturas en presencia, sin por ello dejar de reducir a ninguno de ellos- que se incorporan a la cultura nacional de base, reforzada y renovada.

De esta forma, El modelo de integración intercultural rechaza tanto la valoración exclusiva de las diferencias que separan a los inmigrantes de los autóctonos para alcanzar formas más o menos acentuadas de una sociedad fraccionada, como la existencia de diferencias significativas entre los unos y los otros hasta llegar a la asimilación.



Otros autores, como es el caso de Rodríguez (2007:23), definen el interculturalismo como “proceso interactivo de convivencia en la diversidad, con la participación plena e intercambio de todos los integrantes de la sociedad, más allá del simple reconocimiento y coexistencia”.

Y siguiendo a Zamagni (2002), el modelo de integración intercultural supone un proceso de carácter bidireccional mediante el que las personas que vienen de otros países y los autóctonos logran asumir las normas, las pautas de convivencia, las costumbres, las tradiciones... en definitiva, la cultura del país receptor y la cultura de los nuevos vecinos. Ambas se insertan en la vida social, familiar, cultural y económica para establecer un proyecto personal y comunitario que pueda constituir un sentido de vida y pertenencia para todos en la nueva sociedad intercultural. Y siempre sin perder la identidad, ni renunciar a las bases culturales originarias de ambas partes. Partiendo de estas premisas, este autor propone cinco pilares fundamentales de la integración intercultural:

- Primero. Primacía de la persona tanto sobre el Estado como sobre la comunidad, lo que supone un alejamiento radical tanto de las doctrinas colectivistas como comunitaristas.
- Segundo. La libertad no es tal si no va más allá de la propia autodeterminación. La persona también se define por la cultura en la que crece y en la que se reconoce.
- Tercero. Neutralidad del Estado ante las culturas que son traídas por quienes residen en él, esto equivale a imparcialidad al tratar las diversas identidades.
- Cuarto. El Estado neutral tiene que adoptar como premisa para la integración que las culturas que estén presentes en el país se coordinen entre sí, es decir, que formen un núcleo duro de valores irrenunciables que, en cuanto tales, valen para todos los hombres.
- Quinto. ¿Qué pasa con aquellas culturas que piden participación en el proyecto intercultural, pero que no aceptan transformarse para acoger el estatuto de los derechos fundamentales? El Estado, en nombre de los derechos del ciudadano, que a diferencia de los derechos del hombre no tienen una fundamentación iusnaturalista, destinará recursos a los grupos de tales culturas para ayudarles a cambiar hacia posiciones capaces de acoger los derechos fundamentales del hombre.

## II. Modelos de exclusión diferencial y modelos inclusivos

### 1. Enfoques y esquema de Castles y Miller (2003) en torno a la diversidad étnica

Castels y Miller (2003: 249-252) elaboran una tipología de modelos de integración que re-agrupa dos dimensiones: la exclusión diferencial por una parte y la inclusión por otra parte. Sobre estas bases extraen tres tipos o modelos: Exclusión diferencial (Alemania, Austria y Suiza), asimilación (Francia, Gran Bretaña y los Países Bajos) y multiculturalismo (Estados Unidos, Canadá, Austria y Suecia).

#### 1.1 Los modelos de exclusión diferencial

Los modelos de exclusión diferencial se basan en la segregación, la discriminación y la marginalización de todas las personas que no pertenecen a la “*comunidad nacional*”. Tradicionalmente, los modelos de exclusión, que en otros términos se llamarían segregacionistas, establecían una completa separación entre la sociedad de acogida y las poblaciones extranjeras asentadas, construían una sociedad dividida en torno a *cleavajes* étnicas y culturales. Los extranjeros podían mantener su diferencia, pero se les separaba o apartaba de la esfera pública. A este respecto, Castles (1995) apunta que la exclusión diferencial es una situación en la que los inmigrantes son incorporados a ciertas áreas sociales (fundamentalmente el mercado laboral), pero se les niega el acceso a otras esferas como la ciudadanía y la participación política. Esta exclusión puede efectuarse a través de mecanismos legales (denegación de la naturalización y agudas diferencias entre los derechos disfrutados por los ciudadanos y los no ciudadanos) o por prácticas informales como el racismo o la discriminación estatal e institucional. Esta fórmula política ha sido aplicada no sólo en sociedades cuya heterogeneidad cultural fue fruto del legado colonial y esclavistas. El contacto entre los dos segmentos sociales debe ser reducido, salvo en la esfera económica donde es necesario cierto grado de interacción. (Sala López, 2005:78).

En resumidas cuentas, estos modelos se caracterizan por un marco jurídico restrictivo sobre el acceso a la ciudadanía. Es en este sentido en el que se orienta la definición aportada por Baubock (1996:114) al considerar que “la segregación preserva la estructura social existente confinando a los individuos o a los grupos insertados en segmentos claramente marcados. La segregación proporciona, por lo tanto, una externalización de la diferencia”. En la clasificación de Castles, en esta categoría entran los siguientes países: Alemania, Austria y Suiza.

Sin embargo, la realidad indica que esta categorización se ha quedado obsoleta. Como es sabido, y ciñéndonos al desarrollo legislativo en Alemania, la nueva Ley de inmigración (*Zuwanderungs- und Aufenthaltsgesetz*) de 5 de agosto de 2004 puso fin a este paradigma del modelo de trabajador invitado, cuando la situación alemana forzó la constatación de su perfil de país receptor: se requería cambiar de política migratoria, evitando mirar únicamente al exterior de la frontera al hablar de inmigración y considerar también su permanencia y futuro en el interior; en otras palabras, se trataba de manejar la inmigración en el país e intentar integrar a quienes ya llevaban más de veinte años viviendo en Alemania. En esta legislación, Alemania reconoce por primera vez que es un país de inmigración y en consecuencia adopta medidas e instrumentos para la integración de la población inmigrante asentada en su territorio. En efecto, asumida la transformación de la sociedad por efecto de las migraciones, Alemania se reconoce como diversa y plural. Los primeros pasos en este reconocimiento se dieron con la reforma de la Ley de nacionalidad en 1999, que incorporó al “*ius sanguinis*”, vigente hasta entonces, ciertos elementos de “*ius soli*”, permitiendo adquirir la nacionalidad alemana a hijos nacidos en Alemania de padres extranjeros que hubieran residido regularmente más de ocho años en el país, y también a aquellos extranjeros cuya residencia legal en Alemania fuera de un mínimo de ocho años siempre que demostraran un suficiente conocimiento del alemán y se mostraran leales a la constitución (Tshitshi Ndouba, 2011).

## 1.2 Los modelos inclusivos monoculturales: la asimilación

Comprenden políticas estatales que promueven la incorporación de los inmigrantes en la sociedad receptora sobre una base igualitaria, exigiendo a cambio una total adopción de los valores y normas de la sociedad dominante. En estos modelos, considerados como republicanos, la diversidad cultural y religiosa está relegada al ámbito privado.

La política de integración asimilacionista parte del postulado de que la diversidad étnica, racial y cultural provoca divisiones, es fuente de discriminación, conlleva a la fragmentación social y es una amenaza para la integridad nacional y la cohesión social. Por ello, considerada como una opción política y desde una perspectiva programática, la asimilación pretende la absorción de los diversos grupos étnicos en una sociedad que se supone relativamente homogénea, imponiendo la cultura del grupo dominante. Se trata pues de un proceso unidireccional de simplificación mediante el cual las minorías inmigrantes se despojan de aquello que les es distintivo para copiar en sus formas de vida social y cultural a las mayorías de la sociedad receptora.

Siguiendo a Baubock (1996), la asimilación es una propuesta de uniformización cultural cuyo objetivo último ha sido la gradual diferenciación de la diferencia. Castles incluye en esta categoría los siguientes Estados: Francia, Gran Bretaña y los Países Bajos.

Algunos autores incluyen también el *Melting Pot* como un modelo inclusivo monocultural.

### 1.3 Los modelos inclusivos pluriculturales: el multiculturalismo

Los modelos pluralistas de incorporación de los inmigrantes se caracterizan por aceptar a las poblaciones inmigrantes como comunidades étnicas que son distinguibles de la población mayoritaria respecto a la lengua, la cultura y la conducta social a lo largo de generaciones. A los inmigrantes se les debe garantizar igualdad de derechos en todas las esferas de la sociedad, sin que se espere, a cambio de ello, el abandono de sus peculiaridades culturales (Sala López, 2005: 85).

Castles incluye en esta categoría los siguientes Estados: Estados Unidos, Canadá, Austria y Suecia.

Con relación a esta tipología propuesta por Castles y Miller, Gary Freeman considera que se trata de un esquema problemático, dado que algunos países caben en más de una categoría (el caso de Austria y de Alemania) porque la clasificación individual de países se presta al debate y porque no han podido ubicar algunos casos claves ni adelantan una base teórica para establecer los criterios de inclusión. Para él, los autores tampoco ofrecen una visión convincente del origen de los diversos enfoques respecto a los retos que plantea la inmigración.

## 2. El esquema de Roger Brubaker: el modelo etnocultural y cívico-territorial

Roger Brubaker (1992) elabora su tipología de modelos de integración basándose en las tradiciones sobre ciudadanía y nacionalidad, desde una perspectiva inductiva de las experiencias históricas de dos países: Francia y Alemania.

### 2.1 El modelo etnocultural: Alemania

Este modelo se basa en una concepción de la nación étnica, el *volk*. La nación es una comunidad étnica que precede al Estado. Este es tan solo un instrumento político para asegurar la organización y la prosperidad de la etnia. La ciudadanía se transmite por el *iussanguinis* y las leyes de nacionalidad son muy restrictivas para los extranjeros. Por lo tanto, el modelo etnocultural es segregacionista puesto que limita la participación de los extranjeros al ámbito laboral (*gastbaiter*) y excluye a los inmigrantes de la ciudadanía y la participación política. Alemania es el prototipo de este modelo.

## 2.2 El modelo cívico-territorial

Las formulaciones de este modelo apuntan a la concepción política de la nación. Ésta es una comunidad de ciudadanos que comparten los mismos valores e ideales republicanos. Actúan en la esfera pública sobre una base igualitaria y la ciudadanía se transmite por el *iussoli* (derecho del suelo o del territorio) y no es del todo restrictiva. Aunque podemos considerar Francia como el prototipo de este modelo, es también extensible a Canadá, Reino Unido o Países Bajos.

## 3 La tipología de Hans Entzinger

Hans Entzinger (2000) se sirve de tres principales dimensiones en los procesos de integración para después realizar combinaciones que encuadren a los diferentes Estados receptores de las migraciones en modelos concretos. Las tres dimensiones que intervienen en estas formulaciones son las siguientes:

### 3.1 La dimensión socio-económica: Trabajadores temporales versus inmigrantes

En esta dimensión, la inmigración se justifica desde las necesidades económicas. El modelo aplicado es el los “trabajadores invitados” que no pueden pretender una residencia permanente y por tanto es incongruente desarrollar políticas de integración para una estancia temporal de estos inmigrantes. Este modelo alemán ha sido puesto en marcha también en Austria, Bélgica y Holanda. En el lado opuesto está el modelo de residencia permanente por motivos laborales. Este modelo, típico de los Estados de inmigración como Estados Unidos, Canadá y Australia, se ha desarrollado en Europa solo para la categoría de trabajadores altamente cualificados. En la práctica, esta diferenciación es poco operativa en Europa a la hora de desarrollar políticas de integración, ya que en la mayoría de los casos la inmigración temporal se convierte en permanente sobre todo después del reconocimiento del derecho a la reagrupación familiar.

### 3.2 La dimensión legal y política: *ius sanguinis* versus *ius soli*

Esta dimensión trata del estatus legal y la posición política de los inmigrantes y de sus hijos. Estos aspectos proyectan la naturaleza del proceso de integración escogido. El *iussoli*, basado en el principio de territorialidad, concede a todos los que viven en un territorio los mismos derechos, independientemente de sus orígenes biológicos o duración de la residencia. En este sistema, los recién llegados solo tienen un pequeño tiempo de transición durante el

cual estos derechos serán adquiridos gradualmente (es el modelo británico). En cambio, en el sistema de *iussanguinis* rige el principio de descendencia biológica. La ciudadanía plena y los derechos políticos se adquieren por línea de sangre. Esto implica derechos diferenciados para los inmigrantes y sus hijos, así como otras minorías respecto de la población autóctona mayoritaria (es el modelo alemán). Sin embargo, en la realidad los Estados emplean modelos mixtos, como es el caso de Francia.

### 3.3 La dimensión cultural: multiculturalismo versus asimilación

Reino Unido es el prototipo del enfoque multiculturalista. En este modelo la inmigración es considerada como un refuerzo del carácter multicultural de la sociedad. Por ello, El Estado debe apoyar las diferentes comunidades étnicas para preservar su identidad cultural. El entendimiento mutuo entre las diferentes comunidades étnicas es condición para una convivencia pacífica. Históricamente, Holanda y Suecia habían adoptado este modelo. En cambio, en el modelo asimilacionista, inspirado en la tradición jacobina de Francia, las comunidades de inmigrantes no son consideradas como entidades sociales. El énfasis está puesto en la relación individual entre el ciudadano y el Estado, sin intermediarios. Por ello, los inmigrantes deben asimilarse a los autóctonos. Esta categorización justifica, pues, la elección de un modelo y la estrategia de integración:

- El modelo del trabajador invitado (alemán). Dado el criterio de temporalidad, no es necesario reforzar su condición legal.
- El modelo asimilacionista (Francia). Considerado el criterio de permanencia, el estatus legal y social está condicionado por la capacidad individual de asimilarse a la sociedad.
- El modelo de minorías étnicas (Reino Unido).

En sus formulaciones, Hans Entzinger indaga también en las realidades prácticas de integración de los inmigrantes y concluye que, a pesar de las diferencias en los enfoques e ideologías en la materia, Europa tiende a un modelo de integración convergente. En efecto, se observa una convergencia en la adopción de medidas encaminadas a garantizar los derechos de residencia, a facilitar la igualdad de acceso al empleo, a la vivienda, a la educación y a la participación política, el acceso a la ciudadanía así como la lucha contra el racismo y la xenofobia. Por otra parte, los Estados consideran el acceso a los servicios del bienestar como un primer paso para la integración de los inmigrantes.

II Parte

## INTEGRAR POR LEY

Un análisis comparativo de los marcos jurídicos y del tratamiento político de la integración de los inmigrantes en Europa





# Capítulo 1 ¿Hacia una política común de integración de los inmigrantes en Europa?

## Introducción

En el Consejo Europeo celebrado el 15 y 16 de octubre 1999 en Tampere, los jefes de Estados y de gobiernos, siguiendo el mandato del Art. 63 del Tratado de Ámsterdam, expresaron la voluntad política de “*aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países*” y elaboraron la primera agenda de trabajo con vistas a una política común en materia de inmigración. Tras las orientaciones, planes de acción y los Programas de la Haya y de Estocolmo, el proceso de comunitarización de la política de inmigración ha consolidado su desarrollo normativo y sustantivo. Las bases de este desarrollo son la apuesta por la inmigración legal, Schengen, visados, gestión de fronteras y nuevas tecnologías, la lucha contra la inmigración ilegal y la dimensión exterior de la política de inmigración.

En contraste, las políticas de integración de las poblaciones inmigrantes experimentan un grado menor de desarrollo en el ámbito de la Unión Europea. Probablemente, la falta de una base jurídica clara que permita a las instancias de la UE la elaboración de directrices para armonizar las políticas europeas de integración de los inmigrantes, es la razón principal que explica esta posición secundaria en el conjunto de la construcción europea.

Así pues, quince años después de Tampere y a la vista del desarrollo normativo y sustantivo de las respuestas políticas de la Unión Europea ante la cuestión migratoria, nos planteamos la siguiente cuestión: **¿Existen elementos suficientes que apunten a la emergencia de un campo político circunscrito específicamente a los retos de integración de las poblaciones inmigrantes en la Unión Europea?** Tal es la pregunta principal a la que se tratará aquí de dar respuesta. En ausencia de una base jurídica que habilite a las instancias europeas a emprender tales iniciativas, nos proponemos aprehender los mecanismos, las técnicas y los instrumentos que se van desarrollando desde las instancias europeas y que participan en la emergencia y convergencia progresiva de las políticas europeas en materia de integración de los inmigrantes.

## I. Los orígenes de una incipiente política europea de integración

La política de integración de los inmigrantes es considerada como la segunda esfera de las políticas migratorias y comprende el conjunto de acciones que inciden en las condiciones de vida de los extranjeros y en sus posibilidades de inserción y de incorporación a la sociedad de acogida (López-Sala, 2005:111). Esta política es competencia compartida de la UE, y en determinados supuestos esta competencia es complementaria a las de los Estados miembros. Cuando se opta por la utilización del Método Abierto de Coordinación, la principal responsabilidad recae en los Estados, que aceptan actuar en el marco de directrices y objetivos definidos en el ámbito europeo (Rojo Torrecilla et alii, 2006:81).

La referencia más clara a las políticas de integración de las poblaciones inmigrantes en Europa se enmarca en el Pilar III de las conclusiones del Consejo de Tampere, referente al trato justo de nacionales de terceros países. Este apartado, que se centra en la equiparación del estatuto jurídico de los nacionales de terceros países con los ciudadanos de los Estados miembros, declara que *“El estatuto jurídico de los nacionales de terceros países debería aproximarse al de los nacionales de los Estados miembros. A una persona que haya residido legalmente en un Estado miembro durante un período de tiempo por determinar y que cuente con un permiso de residencia de larga duración, se le debería conceder en ese Estado miembro un conjunto de derechos de carácter uniforme lo más cercano posible al de los ciudadanos de la Unión, que contenga, por ejemplo, el derecho a residir, recibir educación y trabajar por cuenta ajena o propia, sin olvidar el principio de no discriminación respecto de los ciudadanos del Estado de residencia. El Consejo Europeo hace suyo el objetivo de ofrecer a los nacionales de terceros países que hayan residido legalmente durante un periodo prolongado la posibilidad de obtener la nacionalidad del Estado miembro en que residen”*. En este mismo sentido, la Comisión Europea ha manifestado reiteradamente que los aspectos de las políticas de inmigración y de las políticas de integración de los extranjeros deben ser considerados conjuntamente y merecen ser prioritarios en la agenda política de la Unión. En su Libro Verde presentado en enero de 2005 sobre un planteamiento comunitario de la gestión de la inmigración económica, reconoce que *“la adopción de una política comunitaria que funcione satisfactoriamente en este ámbito debe hacerse progresivamente, a fin de favorecer el paso gradual y fluido de las normas nacionales a las comunitarias. Por lo tanto, la legislación de la UE en materia de admisión de inmigrantes económicos debe concebirse como un primer paso legislativo que sienta las bases de determinadas definiciones, criterios y procedimiento comunes, y que al mismo tiempo deje a los Estados miembros responder a necesidades específicas de sus mercados laborales”*.

## II. Las respuestas políticas ante la cuestión de integración de los inmigrantes en la Unión Europea: Un escenario de doble convergencia

Las políticas de integración de las poblaciones inmigrantes en la UE se desarrollan y convergen desde dos escenarios distintos: las instancias de la Unión Europea y el marco de los Estados miembros. Son dos procesos con enfoques diferentes.

El primero, con un enfoque de arriba-abajo, tiene como actor principal a las instituciones de la Unión Europea que desde la utilización del **método abierto de coordinación** (MAC) impulsan un marco convergente entre los Estados por la aplicación progresiva de unas directrices y unos objetivos bien determinados y elaborados a nivel europeo.

El segundo proceso del desarrollo de las políticas de integración de los inmigrantes se sitúa en el marco de los propios Estados miembros. El Tratado de Ámsterdam reconoce el derecho de éstos a establecer en su territorio volúmenes de admisión de nacionales de terceros países que buscan trabajo tanto por cuenta ajena como por cuenta propia. En realidad, los Estados miembros son reacios a ceder las mínimas competencias en materia de gestión y regulación del mercado laboral. Este proceso aplica un enfoque de abajo arriba partiendo de los Estados miembros y generalizándose en toda la Unión Europea. Así pues es posible, como lo veremos más adelante, dibujar los contornos de un nuevo modelo convergente en Europa que parte de la práctica común y de las fuertes similitudes de concepción, desarrollo y evaluación de las políticas de acogida e integración de las poblaciones inmigrantes de los Estados miembros.

Veamos las características principales y las claves de este doble escenario de desarrollo de dinámicas diferentes y probables, por no decir necesarias, interconexiones. En primer lugar, trataremos de analizar los mecanismos, las técnicas y las iniciativas que participan del impulso de una política común de integración de los inmigrantes desde las instancias europeas y en un segundo lugar aprehenderemos las dinámicas nacionales que plantean progresivamente las bases de un modelo convergente en Europa.

### 1. El impulso de una política común de integración desde las instancias europeas

Una sistematización de los instrumentos políticos que progresivamente van configurando un campo europeo de integración de los inmigrantes puede realizarse analizando el desarrollo del marco normativo, sustantivo y financiero de la Unión Europea en el ámbito de integración de los inmigrantes.

## 1.1 El impulso por el desarrollo de un marco normativo

Siguiendo las prescripciones del Art. 67.2 del Tratado de Ámsterdam<sup>1</sup>, la UE puede adoptar medidas en seis ámbitos concretos:

- Las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por parte de los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar.
- La definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros.
- La inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal.
- La lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños.
- La Unión podrá celebrar con terceros países acuerdos para la readmisión, en sus países de origen o de procedencia, de nacionales de terceros países que no cumplan o que hayan dejado de cumplir condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los Estados miembros.
- La Unión podrá establecer medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinadas a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros<sup>2</sup>.

Por otra parte, es importante subrayar que la Constitución Europea también atribuye a la Unión la posibilidad de celebrar acuerdos con terceros países para la readmisión de inmigrantes ilegales; es decir, los “*nacionales de terceros países que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los Estados miembros*”<sup>3</sup>. Pero, igualmente, la Constitución atribuye a la Unión la posibilidad de establecer –a través de una ley o una ley marco europea– medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinadas a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio; si bien se excluye la posibilidad de armonización, a través de esta vía, de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros en esta materia<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 67.2: “La Unión desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de fronteras exteriores que esté basado en la solidaridad entre Estados Miembros y sea equitativa respecto a los nacionales de terceros países”

<sup>2</sup> En relación a las competencias de la Unión Europea en materia de inmigración, ver CATALA I BAS, A., TUR AUSINA, R., (Dir): “Inmigración y gobierno multinivel”, in La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español, Iustel, Madrid 2009, p.35-68.

<sup>3</sup> Art. III-267.3

<sup>4</sup> Art. III-267.3

Desde Tampere, el balance normativo consta tan solo de cinco Directivas importantes:

- La Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000<sup>5</sup> relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.
- La Directiva 2000/78/CE, del Consejo, de 27 de noviembre de 2000<sup>6</sup>, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y en la ocupación.
- La Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, del derecho a la reagrupación familiar<sup>7</sup>.
- La Directiva 2003/109/CE, del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de nacionales de terceros países residentes de larga duración<sup>8</sup>.
- La Directiva 2004/81/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004<sup>9</sup>, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes.

Como se puede observar, esta escasez de producción legislativa demuestra la dificultad de alcanzar acuerdos claros que hagan posible el inicio de un proceso de armonización de las políticas europeas en materia de integración de las poblaciones inmigrantes. Lucía Aparicio Chofré enuncia tres razones explicativas de este bajo desarrollo: su limitada base jurídica,

---

<sup>5</sup> Diario Oficial nº L 180 de 19/07/2000 P.0022 - 0026

<sup>6</sup> Diario oficial nº L 303 de 02/12/ 2000 P.0016-0022

<sup>7</sup> Diario Oficial nº L 251 de 03/10/2003. Es importante subrayar la incidencia directa del artículo 14 de esta Directiva sobre el proceso de integración de los inmigrantes:

1. Los miembros de la familia del reagrupante tendrán derecho, de la misma manera que el reagrupante, al:
  - a) acceso a la educación;
  - b) acceso a un empleo por cuenta ajena o por cuenta propia;
  - c) acceso a la orientación, formación, perfeccionamiento y reciclaje profesionales.
2. Los Estados miembros podrán decidir, de conformidad con su Derecho nacional, las condiciones que los miembros de la familia deberán cumplir para ejercer una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia. Estas condiciones establecerán un plazo no superior en ningún caso a 12 meses, durante el cual los Estados miembros podrán estudiar la situación de sus mercados laborales antes de autorizar a los miembros de la familia a ejercer una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia.

<sup>8</sup> Diario Oficial nº L 16 de 23/01/2004 Especial mención requiere el artículo 11 de esta Directiva referente a la igualdad de trato que deben gozar los inmigrantes con estatuto de larga duración:

1. Los residentes de larga duración gozarán del mismo trato que los nacionales en lo que respecta a lo siguiente:
  - a) el acceso al empleo como trabajador por cuenta ajena y por cuenta propia, siempre y cuando éstos no supongan, ni siquiera de manera ocasional, una participación en el ejercicio del poder público, y las condiciones de empleo y trabajo, incluidos el despido y la remuneración;
  - b) la educación y la formación profesional, incluidas las becas de estudios, de conformidad con la legislación nacional;
  - c) el reconocimiento de los diplomas profesionales, certificados y otros títulos, de conformidad con los procedimientos nacionales pertinentes;
  - d) las prestaciones de la seguridad social, de la asistencia social y de la protección social tal como se definen en la legislación nacional;
  - e) los beneficios fiscales;
  - f) el acceso a bienes y a servicios y el suministro de bienes y servicios a disposición del público, así como los procedimientos para acceder a la vivienda;
  - g) la libertad de asociación y afiliación y la participación en organizaciones de trabajadores o empresarios o en cualquier organización profesional, incluidos los beneficios que tal tipo de organización pueda procurar, sin perjuicio de las disposiciones nacionales en materia de orden público y de seguridad pública;
  - h) el libre acceso a la totalidad del territorio del Estado miembro de que se trate, dentro de los límites impuestos por la legislación nacional por razones de seguridad.

<sup>9</sup> Diario Oficial nº L 261 de 06/08/2004

la propia naturaleza de las políticas de integración, en las que el ámbito local resulta determinante en su desarrollo, y por último las peculiaridades históricas y demográficas de la inmigración en cada uno de los Estados miembros (Tur Ausina et alii, 2009:74).

## 1.2 El impulso por el desarrollo de un marco sustantivo de políticas europeas de integración de la población inmigrante

Más allá de instrumentos normativos, las instancias europeas han producido muchos documentos de gran calado político que van desgranando paulatinamente los grandes ejes en torno a los cuales debe enmarcarse y desarrollarse una política común de integración de los inmigrantes. En este apartado nos limitaremos a presentar el registro de los documentos sustantivos más relevantes en este campo, de tal forma que nos demos cuenta de la magnitud e intensidad de este marco de políticas europeas de integración.

Las primeras iniciativas fueron la comunicación de la Comisión sobre “*Una política comunitaria de integración*”<sup>10</sup> y la comunicación de la Comisión relativa a “*Un método abierto de coordinación de la política comunitaria de inmigración*”<sup>11</sup>. Ambas contienen apartados relativos a la integración. En la primera de ellas se califica la integración como un proceso bidireccional que implica la adaptación tanto por parte del inmigrante como de la sociedad de acogida, además de señalar que se trata primordialmente de una función de los Estados miembros. En ambos documentos se recoge la necesidad de desarrollar programas destinados a facilitar la instalación de los nuevos inmigrantes y de sus familias; unos programas o paquetes de formación que incluirán cursos de lengua adaptados e informaciones sobre aspectos políticos y sociales del país en cuestión, así como la naturaleza de la ciudadanía y de los valores europeos fundamentales (Tur Ausina et alii, 2009:73).

En esta misma línea, no podemos pasar por alto la importancia del dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la “*Inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada*”<sup>12</sup>, que tras constatar el progreso insuficiente en materia de integración, instó a la Comisión Europea a que diera un nuevo impulso a estas políticas y propuso el establecimiento de un programa-marco de integración comunitario que impulsara a todas las instituciones nacionales, regionales y locales competentes en esta materia, a adoptar nuevas iniciativas.

Sin embargo, debemos reconocer que el impulso decisivo hacia unas medidas comunitarias de integración de inmigrantes proviene de la Comunicación sobre “*Inmigración, Integración y Empleo*”<sup>13</sup> presentada por la Comisión en junio de 2003. En ella, la Comisión reconoce que la inmigración es necesaria para alcanzar los objetivos de la Estrategia de

<sup>10</sup> COM (2000) 757 final de 22 de noviembre de 2000

<sup>11</sup> COM (2001) 387 final, de 11 de julio de 2001

<sup>12</sup> Dictamen del CESE 28/2002 de 21 de marzo de 2002

<sup>13</sup> COM (2003) 336 final de 3 de junio de 2003



Lisboa de marzo de 2000, debido a los problemas derivados de los cambios demográficos, el envejecimiento de la población y las carencias de mano de obra específica y cualificada. Por ello, la referida Comunicación plantea que “*la plena integración en el mercado laboral de la UE podría contribuir aún más a que su economía alcance todo su potencial de competitividad, crecimiento y empleo*”.

En este registro del marco sustantivo de la política común de integración podemos citar otros documentos importantes:

- La primera edición del “*Manual sobre integración para responsables de la formulación de políticas y de profesionales*”, publicada por la Comisión Europea en 2004.
- “*La Primera Conferencia Interministerial sobre Integración*”, celebrada en noviembre 2004 en la ciudad de Groningen.
- Comunicación sobre un “*Programa Común para la Integración. Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea*”<sup>14</sup>.
- Comunicación sobre “*El planteamiento global sobre inmigración un año después: hacia una política global europea en materia de inmigración*”, en el que se señala que el nexo entre inmigración e integración será un tema prioritario para la UE, comprometiéndose a promover activamente la aplicación del Programa Común para la integración<sup>15</sup>.
- “*La segunda Conferencia Interministerial sobre Integración*”, celebrada en Postdam los días 10 y 11 de mayo de 2007.
- La segunda edición del “*Manual sobre integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales*”, publicada en 2007.
- El tercer informe sobre “*Inmigración e integración*”<sup>16</sup>.
- Comunicación de la comisión sobre “*Una política común de inmigración*”<sup>17</sup>.
- La creación de “*Red Europea de Migración*”, por el Consejo Europeo celebrado el 14 de mayo de 2008.
- Comunicación titulada “*Reforzar el planteamiento global de inmigración: aumentar la coordinación y la coherencia de sinergias*”<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> COM (2005) 389 final, de 1 de septiembre de 2005

<sup>15</sup> COM (2006) 735 final, de 30 de noviembre de 2006

<sup>16</sup> COM (2007) 512 final de 11 de septiembre de 2007

<sup>17</sup> COM (2007) 780 final de 5 de diciembre de 2007

<sup>18</sup> COM (2008) 611 final, de 8 de octubre de 2008

### 1.3 Impulso de la coordinación de las políticas pertinentes a nivel nacional y de la Unión, así como del intercambio de información y experiencia entre Estados

Desarrollando la conclusión nº 31 del Consejo Europeo de Salónica de junio 2003 y conforme al Programa Plurianual de la Haya, el Consejo de Ministros de Justicia e Interior aprobó el 19 de noviembre de 2004 un conjunto de **Principios Básicos Comunes de la Unión en materia de integración**. Se trata de un catálogo de 11 principios, no vinculante pero sí reflexivo, que ayudaría a juicio de la Comisión, entre otros, a contribuir a que los Estados miembros formulen políticas de integración, respecto de las cuales pueden juzgar y evaluar sus propios esfuerzos. Además serviría de base para que los Estados exploren el modo en que pueden actuar las autoridades a escala de la UE, nacional, regional y local, en la elaboración y aplicación de políticas de integración, y de complemento para actuar en plena sinergia con los marcos legislativos existentes.

En esta misma perspectiva de coordinación de políticas de integración, la Comisión Europea presentó en septiembre de 2005 un **Programa Común para la Integración** (ya señalado en el apartado anterior), que establece un marco para la integración de nacionales de terceros países en la UE. Los contenidos centrales de este programa son las propuestas de medidas concretas para poner en práctica los Principios Básicos Comunes, tanto en la UE como en los distintos Estados miembros, además de unos mecanismos de apoyo de la UE para facilitar este proceso mediante el desarrollo de un planteamiento europeo distintivo de la integración a través de la cooperación y del intercambio de buenas prácticas<sup>19</sup>.

Para la implementación práctica de los Principios Básicos Comunes tanto a nivel europeo como en aspectos de coordinación de políticas, la Red Europea de Migración (REM) juega un papel importante. En efecto, conviene recordar que la REM, inicialmente diseñada como un proyecto piloto, se crea por Decisión 2008/381/CE del Consejo el 14 de mayo de 2008 y nace de la necesidad de intercambiar información sobre todos los aspectos de la migración y de contribuir a una política común en materia de asilo y migración. Así, conforme a esta Decisión del Consejo Europeo, la REM tiene como objetivo principal atender las necesidades de información de las instituciones comunitarias y de las autoridades e instituciones de los Estados miembros; proporcionando información actualizada, objetiva, fiable y comparable sobre la migración y el asilo, para facilitar la elaboración de políticas en la UE en estos ámbitos.

Conforme al artículo 5 de la Decisión 2008/381/CE del Consejo, cada Estado miembro creará una entidad integrada por un mínimo de tres expertos, que actuará como su **Punto de Contacto Nacional**. Uno de estos expertos, actuará como coordinador nacional y deberá ser empleado por la entidad designada. Los restantes expertos podrán pertenecer a esta entidad o a otras organizaciones nacionales e internacionales, públicas o privadas, con sede

---

<sup>19</sup> COM (2007) 512 final de 11 de septiembre 2007: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo y al Comité de las regiones. Tercer informe anual sobre inmigración e integración. p. 5++

en el Estado miembro. Estos expertos tendrán, en conjunto, conocimientos técnicos en materia de asilo y migración, incluidos los aspectos de la elaboración de políticas, la legislación, la investigación y las estadísticas.

#### 1.4 Impulso por el instrumento financiero: El Fondo Europeo de Integración

La UE apoya las políticas de integración de los Estados miembros mediante varios instrumentos financieros. Desde 2003, la Comisión ha cofinanciado proyectos transnacionales de integración que promueven la cooperación entre Estados miembros, autoridades regionales y locales y otros actores interesados mediante las acciones preparatorias INTI. En el marco del programa Solidaridad y Gestión de los Flujos de Inmigración 2007-2013, el **Fondo Europeo de Integración de Nacionales de Terceros Países** apoya los retos de integración a los que se enfrenta Europa. El Fondo pretende crear una nueva forma de solidaridad para promover los esfuerzos de los Estados miembros con el fin de que los inmigrantes puedan cumplir las condiciones de residencia y facilitar su integración. También ayudará a los Estados miembros a compartir sus mejores prácticas, reforzando la cooperación en la UE<sup>20</sup>.

Con recursos que alcanzan los 825 millones de EUR para el período 2007-2013, el Fondo forma parte del programa “Solidaridad y gestión de flujos migratorios”. Los recursos del Fondo Europeo de Integración apoyan tanto a las acciones desarrolladas por los Estados miembros como a las acciones transnacionales comúnmente llamadas Acciones Comunitarias<sup>21</sup>.

Siguiendo lo estipulado en el Art. 2 de la Decisión del Consejo 2007/435/CE de 25 de junio de 2007 que estableció el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013 como parte del programa general «Solidaridad y gestión de los flujos migratorios», los recursos del Fondo se destinan a “*apoyar los esfuerzos de los Estados miembros para hacer posible que nacionales de terceros países con diversos orígenes económicos, sociales, culturales, religiosos, lingüísticos y étnicos reúnan las condiciones de residencia y facilitar la integración de estos en las sociedades europeas*”. El Fondo se centra principalmente en las acciones relativas a la integración de los nacionales de terceros países recién llegados en todos los ámbitos sociales, teniendo en cuenta el principio de que **la integración es un proceso dinámico de dos direcciones de adaptación mutua de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros**.

---

<sup>20</sup> COM (2007) 512 final, de 11 de septiembre 2007: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo y al Comité de las regiones. Tercer informe anual sobre inmigración e integración. p.

<sup>21</sup> El Art. 5 de la Decisión del Consejo 2007/435/CE de 25 de junio de 2007 por la que se establece el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013 como parte del programa general «Solidaridad y gestión de los flujos migratorios» estipula que: “*El Fondo podrá financiar, por iniciativa de la Comisión, y dentro del límite del 7 % de sus recursos disponibles, acciones, en materia de política de inmigración e integración, transnacionales o de interés comunitario («las acciones comunitarias»)*”.

De forma resumida, el Fondo Europeo de Integración<sup>22</sup> apoya por una parte las acciones nacionales que:

- Facilitan el desarrollo y la aplicación de procedimientos de admisión pertinentes, diseñados para apoyar el proceso de integración,
- Apoyan el desarrollo y la aplicación del proceso de integración, en especial en relación con los nacionales de terceros países recién llegados al país de acogida,
- Mejoran la capacidad de los países de la UE de desarrollar, aplicar, supervisar y evaluar las políticas de integración de los nacionales de terceros países,
- Apoyan los intercambios de información y las buenas prácticas en y entre los países de la UE, mediante el desarrollo, la aplicación y la evaluación de políticas y medidas de integración de los nacionales de terceros países.

Y por otra parte, el Fondo Europeo de Integración apoya las acciones europeas y transnacionales que:

- Instauran proyectos piloto y redes de cooperación a partir de asociaciones transnacionales concebidas para promover los intercambios de información y buenas prácticas
- Organizan campañas transnacionales de información y sensibilización
- Se preocupan por la publicación de estudios comparativos y proyectos piloto conjuntos
- Respalдан el desarrollo de instrumentos, métodos e indicadores estadísticos diseñados para medir el nivel de desarrollo de las políticas de integración.

## **2. El impulso de una política común de integración desde los marcos nacionales de los propios Estados miembros**

El segundo escenario del desarrollo de las políticas de integración de los inmigrantes se sitúa en el marco de los propios Estados miembros. El Tratado de Ámsterdam reconoce el derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países que buscan trabajo por cuenta ajena y por cuenta propia. En realidad, los Estados miembros son reacios a ceder las mínimas competencias en materia de gestión y regulación del mercado laboral. Es por ello que la propuesta legislativa más importante presentada por la Comisión en 2002 sobre las condiciones de entrada y residencia de ciudadanos de terceros países para ejercer un empleo remunerado y realizar actividades económicas por cuenta propia, nunca interesó a los Estados miembros.

---

<sup>22</sup> Para más información, consultar: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/114572\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114572_es.htm)

Desde los marcos nacionales de integración de los inmigrantes, observamos que una gran parte de los países europeos (once en total), han puesto en marcha cursos y contratos de integración y han establecido exámenes de civismo y ciudadanía: Suecia, Dinamarca y Finlandia fueron los primeros en establecerlos, seguidos por los Países Bajos, Austria, Bélgica, Francia, el Reino Unido y Estonia (aunque en este último caso están dirigidos principalmente a la minoría rusa, no a los nuevos inmigrantes). En Alemania existen ahora cursos de integración obligatorios. Suiza aprobó en 2006 una ordenanza que contempla un “convenio de integración” optativo, que forma parte de una Ley Federal de Extranjería desde el 1 de enero de 2008. Hungría está considerando su establecimiento y el debate permanece abierto en España (desde la propuesta electoral del Sr. Rajoy y el caso de la Comunidad Valenciana) (Giraudon, 2009: 2).

**Así, Europa experimenta una generalización de nuevos dispositivos específicos para la acogida e integración de los inmigrantes.** Estas nuevas herramientas configuran una nueva filosofía de gestión de la diversidad cultural y **forman parte de una propuesta emergente de *integración cívica*** de los inmigrantes.

Los contratos de integración tienen como trasfondo la idea de una ciudadanía como práctica o como proceso. Parten de la consideración que la ciudadanía se construye mediante un proceso social donde los ciudadanos comparten valores y normas de comportamiento que permiten la convivencia entre ellos y les dota de una identidad colectiva específica. El desarrollo de una conciencia de pertenencia a una colectividad pasa por la participación y el ejercicio de la ciudadanía.

Así, los contratos de integración son herramientas que promueven una ciudadanía activa que va más allá de la idea de ciudadanía como estatus e implican una perspectiva de formación para la participación y la responsabilidad. De esta forma, a través de los contratos de integración se establece por una parte un nexo entre inmigración, democracia y ciudadanía, puesto que la democracia se fortalece cuando los ciudadanos se sienten y ejercen como ciudadanos: son conscientes de su responsabilidad para la comunidad. Sienten que forman parte, están informados y son capaces de participar en la toma de decisiones y en el debate político. Y por otra parte, se alimenta la idea de **responsabilidad** y de **compromiso social**. En efecto, Si se apuesta por exigir como derecho el participar, hay que plantear el deber de que esta participación sea lo más responsable posible. Se trata de promover una ciudadanía activa, capaz de asumir responsabilidades.

Lo que tienen en común todos los “contratos”, “cursos de integración” y “trayectorias hacia la ciudadanía” es que enfocan la integración como un proceso individual en el cual el nuevo inmigrante es responsable de su éxito en la sociedad de acogida y no debe ser una carga para el Estado de bienestar. La noción de “contrato” hace hincapié en la integración como “proceso de doble sentido”. Esto significa que los inmigrantes tienen derechos pero que también tienen deberes y, hasta cierto punto, la obligación de integrarse. Difiere por tanto del enfoque multicultural, que se centra en los grupos o comunidades más que en los individuos, y que busca reconocer las diferencias culturales (Giraudon, 2009:5)



### 3. El tratamiento de los contratos de acogida e integración en el debate académico

En el ámbito académico, el debate en torno a los contratos de integración perfila dos corrientes bien distintas: La primera, encabezada por Christian Joppke y Marawska (2003) y Rogers Brubaker (2001) considera los contratos de integración como elementos emergentes de un nuevo paradigma de integración en Europa e interpreta la generalización de los contratos de integración desde una triple perspectiva:

- Una manifestación del fin de la ideología multiculturalista de la integración en Europa
- La construcción de un modelo convergente en Europa que tiene todos los ingredientes de un nuevo enfoque asimilacionista
- Una manifestación del fin de los marcos nacionales de integración

Por su parte, Virginie Giraudon proporciona otro elemento importante que conecta los contratos de integración con las premisas de un modelo emergente en Europa. La autora considera que si bien se trata de unas dinámicas nacionales, la UE está ejerciendo ahora una cierta presión burocrática para que se establezcan en todos los países los contratos de integración. Para ello apela el Principio Básico Común nº4<sup>23</sup> que establece que un “*conocimiento básico del idioma de la sociedad de acogida, su historia y sus instituciones es indispensable para la integración; facilitar a los inmigrantes la adquisición de este conocimiento básico es esencial para lograr una integración exitosa*”. Esto sugiere que los Estados miembro deberían poner en marcha cursos de idioma y de instrucción cívica para ayudar a los inmigrantes a integrarse.

La segunda corriente, encabezada por Dirk Jacob y André Rea (2007), sostiene que el hecho empírico de la generalización de los contratos de integración no es todavía un elemento suficiente para constatar el fin de los modelos nacionales. Los autores admiten la idea de visitar los modelos propuestos por Koopmans y Han Entzinger, pero consideran que existen todavía suficientes divergencias en las políticas hacia minorías étnicas dentro de los marcos nacionales, las cuales legitiman las categorizaciones analíticas de los modelos nacionales.

#### 3.1 Los contratos de integración como respuesta a la percepción de una integración fallida en los Estados de la Unión Europea

Los contratos de acogida e integración implementados en nueve países de la Unión Eu-

---

<sup>23</sup> En noviembre de 2004, el Consejo Europeo adoptó los Principios Básicos Comunes para la Política de Integración en la UE (documento del Consejo 16054/04)

ropea (Holanda, Dinamarca, Francia, Suecia, Alemania, Finlandia, Austria, Reino Unido y Bélgica) son nuevos instrumentos de acción pública destinados a organizar la acogida y enmarcar los procesos de integración de los inmigrantes recién llegados en el país de acogida. El análisis comparativo realizado en el marco de esta investigación revela que, aunque se presentan bajo formas variadas (cursos introductorios, contratos de acogida e integración, cursos de integración para inmigrantes... ) y tienen modalidades de implementación diferentes, todos los programas persiguen un mismo objetivo: optimizar los esfuerzos por la integración de la población inmigrante a través de un mayor control del proceso individual de integración así como de los costes y resultados. Así pues, los contratos de integración desarrollan un nuevo concepto centrado en la adquisición rápida de los conocimientos básicos que los poderes públicos consideran necesarios para garantizar una autonomía social y económica del inmigrante. Desde una perspectiva histórica, la emergencia de los programas de acogida e integración marca una ruptura con la filosofía de integración desarrollada por los Estados receptores de la inmigración en Europa desde la crisis del petróleo del año 1973. En efecto, desde la mencionada crisis hasta finales de la década de los 80 del siglo pasado, la preocupación de los poderes públicos europeos giraba en torno a tres ejes bien definidos en la política de inmigración:

- Fin de reclutamiento de mano de obra extranjera, cierre de fronteras y política de “inmigración cero”.
- Fomento de las migraciones sociales a través del procedimiento de reagrupación familiar.
- Lucha contra las discriminaciones y desarrollo de instrumentos legales para la igualdad de trato.

En este periodo, la integración de los inmigrantes no era un campo político propiamente dicho. No existían ni estructuras ni programas de integración coherentemente articulados. El Estado era un mero financiador de acciones para la integración de la población inmigrante, que se realizaban tanto desde las organizaciones no gubernamentales de apoyo a los inmigrantes como desde los sindicatos. Ahora bien, la emergencia de los contratos significa también el cambio del papel del Estado en los procesos de integración. Primero, a raíz del auge de los partidos de extrema derecha en Europa (finales de los 80 y la primera mitad de la década de los 90), la integración de los inmigrantes se convierte en un campo político. El Estado deja de ser un mero financiador y asume un papel activo como organizador de los procesos de integración, estableciendo los cauces de integración y movilizandando las redes de actores.

Por otra parte, la percepción de la falta de autonomía social y económica de la mayor parte de la población inmigrante asentada en los países europeos ha fundamentado el fracaso de las políticas de integración desarrollada antes de la emergencia de los contratos de integración.

En efecto, hechos y datos referentes a la segregación étnica en las grandes ciudades, la con-



centración de escolares inmigrantes en determinados colegios, los resultados insatisfactorios de la segunda generación en el ámbito educativo, la ausencia de competencias lingüísticas incluso después de un período prolongado de residencia en el país de acogida, las diferencias religiosas y culturales, así como los elevados índices de desempleo entre inmigrantes y su dependencia de las prestaciones del estado del bienestar (Michalowski, 2007), evidencian la integración fallida.

La emergencia de los contratos de acogida e integración ha de interpretarse en el contexto del declive de la capacidad inclusiva del Estado del bienestar (Mohr, 2005) propio de la década de los 90. Esta reducción de la capacidad de inclusión del estado del bienestar afecta del mismo modo a inmigrantes y a no inmigrantes. Cada vez más, los miembros de ambos grupos, y especialmente los desempleados, se tienen en cuenta en relación con su capacidad de (re)integración en el mercado laboral mediante las cualificaciones o una creciente obligación de trabajar aún por menos dinero o por debajo de sus cualificaciones. Las justificaciones para introducir dichas medidas varían sólo ligeramente entre inmigrantes y no inmigrantes. En Alemania, esto se pone de manifiesto en la utilización del mismo lema “promover y exigir” (*Fördern und Fordern*), tanto para los desempleados de larga duración como para los recién llegados. Esto no es demasiado sorprendente ya que ambos son grupos de riesgo, sin cualificación o con cualificaciones supuestamente inadecuadas, y con una probabilidad relativamente alta de llegar a depender de las prestaciones sociales. Esto debe contrarrestarse mediante una asistencia especial, por una parte, y una serie de exigencias razonables, por otra.

De esta forma, parece no existir una diferencia sistemática entre las medidas destinadas a desempleados de larga duración y las destinadas a inmigrantes. En la práctica, sin embargo, existen algunas sanciones especiales para los inmigrantes, relacionadas con su derecho de estancia y residencia, así como una *sobrerrepresentación* de los inmigrantes en posiciones estructurales débiles. Esto explica que los inmigrantes se vean especialmente afectados por la reforma del sistema de seguridad social y otros elementos del Estado del bienestar (Bommes, 2003).

# **Capítulo 2. Inmigración y deber de integración.**

## **El desarrollo de un enfoque jurídico-político para la integración de los inmigrantes**

Este segundo capítulo de la segunda parte de nuestra investigación se dedicará a desgranar las características generales y el contenido de los programas de integración cívica de ocho Estados Europeos (Holanda, Alemania, Austria, Bélgica, Flandes, Dinamarca, Finlandia, Francia, Reino Unido y Suecia). Tiene una doble pretensión:

En un primer plano, realizar un análisis descriptivo de cada marco jurídico nacional para la integración de los inmigrantes y cada programa de integración cívica que tiene denominaciones diversas según los contextos nacionales: contrato de acogida e integración, programas de introducción, cursos lingüísticos y de civismo, trayectoria de ciudadanía. Se trata pues de desglosar las características generales de los contratos de acogida e integración

En un segundo plano, nos interesa comparar las prestaciones organizadas en los diferentes modelos de contratos de acogida e integración, realizando un esfuerzo por identificar las principales similitudes y diferencias.

### **I. La formación cívica como dispositivo de acogida de inmigrantes. La experiencia europea**

En los países de la Unión Europea, la formación cívica de los inmigrantes se realiza en el marco de los llamados “contratos de integración” que contemplan, además de la formación lingüística, otro módulo formativo centrado en proporcionar a los inmigrantes recién llegados contenidos sobre los valores, principios, las instituciones básicas del Estado, la historia, los derechos y las libertades y las obligaciones de los ciudadanos así como el modo de funcionamiento de grandes servicios públicos del Estado como la Sanidad, educación...

La idea de impartir una formación cívica a los inmigrantes recién llegados está teniendo un gran impulso desde las instancias de la Unión Europea que la considera como una condición esencial de una buena integración. En efecto, en el marco la coordinación de las políticas de integración, el Programa de la Haya sobre la consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea<sup>1</sup> subraya en el Principio Básico Común número 4 que

---

<sup>1</sup> Ver Documento 16054/04 del Consejo Europeo de la Haya

***“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.”***

Abundando en lo mismo, el Programa Común para la Integración<sup>2</sup>, publicado en 2005 por la Comisión Europea, que propone mecanismos de implementación de los Principios Básicos Comunes, recomienda tres aspectos fundamentales a tener en cuenta en el desarrollo de los programas de integración cívica tal y como formula el PBC nº 4:

- Reforzar el aspecto de integración en los procedimientos de admisión mediante, por ejemplo, medidas preparatorias en el país de origen que incluyan la distribución de paquetes informativos y la organización de cursos de lenguas y educación cívica en dicho país de origen.
- Organizar programas y actividades de acogida para los nacionales de terceros países recién llegados, al objeto de que adquieran unos conocimientos básicos sobre la lengua, la historia, las instituciones, las características socioeconómicas, la vida cultural y los valores fundamentales del país de acogida.
- Orientar las actividades de acogida hacia los jóvenes nacionales de terceros países con problemas sociales y culturales específicos vinculados a problemas de identidad, a través, en particular, de programas basados en los conceptos de tutoría o transmisión de modelos. Como se observa, la formación cívica tiene como elementos centrales: la historia, las instituciones, las características socioeconómicas, la vida cultural y los valores fundamentales del país de acogida.

En cuanto a los aspectos didácticos y pedagógicos, en unos casos, los módulos relativos a la formación cívica forman parte de los contenidos de la formación lingüística. En otros casos, la formación cívica es un módulo independiente y separado de la formación lingüística. Tampoco todos los países siguen el mismo orden de formación. En Francia por ejemplo, la formación cívica es previa a la formación lingüística mientras otros países como Dinamarca o Alemania los módulos de formación cívica se imparten posteriormente a la formación lingüística.

---

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Tercer informe anual sobre inmigración e integración, COM(2007) 512 final, p.4

## II. Características generales y contenidos de los programas de integración cívica implementados en Europa. Una perspectiva comparada de ocho países

### 1. Alemania: La prueba de integración

#### 1.1 El informe Süssmuth como premisa del fin del paradigma del modelo de trabajador invitado

Alemania cuenta con una población de 82,2 millones de habitantes, de los cuales aproximadamente siete millones son inmigrantes (a finales del año 2006 eran exactamente 6.751.002), esto es, aproximadamente el 8,5% del total. No obstante, el número de habitantes de origen extranjero es el doble, 15 millones, si tenemos en cuenta aquellos que ya han accedido a la nacionalidad alemana: los extranjeros naturalizados y los spät-Aussiedler, los descendientes de alemanes emigrados a otros estados europeos (Kleiner-Liebeau, 2008).

En realidad Alemania no ha sido un país de inmigrantes hasta la segunda mitad del siglo XX, cuando para sostener el ritmo del “milagro económico alemán” se hacía necesario potenciar la migración laboral. A este factor de crecimiento económico se añade el envejecimiento de la población.

El modelo de integración o de exclusión comúnmente conocido como *Gastarbeiter* o de trabajador invitado ha predominado en Alemania. Su postulado general consiste en la negación de implementar medidas de integración de los trabajadores inmigrantes en la sociedad alemana presuponiendo que la estancia es temporal, justificada por una necesidad económica coyuntural, y por tanto no son necesarias las inversiones ya que el trabajador invitado tiene intención de volver a su país al finalizar su contrato laboral. Este modelo se preocupa de garantizar la igualdad de derechos y de trato en el ámbito socio-económico.

Sin embargo los signos iniciales del fin de paradigma del modelo de *Gastarbeiter* se remontan a la llegada al gobierno de la coalición socialdemócrata –verdes en 1998 después de 16 años de gobierno conservador. Recordemos que la campaña electoral de estas elecciones estuvo marcada por un debate intenso en torno a la admisión de asilados y a la doble nacionalidad. Se reconoce que las migraciones han transformado la sociedad y que ésta es diversa y plural. Los primeros pasos de este reconocimiento, que rompieron completamente con los rasgos tradicionales de una concepción étno-racial de la nación, se dieron con la reforma de la Ley de nacionalidad en 1999, que complementó el *ius sanguinis* vigente hasta entonces con elementos de *ius solii*, permitiendo que los niños nacidos en Alemania de padres que llevaran más de ocho años residiendo legalmente en el país fueran considerados

alemanes, así como la nacionalización de personas que llevaran ocho años de residencia legal, siempre que demostraran un suficiente conocimiento del alemán y se mostraran fieles a la Constitución (Kleiner-Liebeau, 2008)

La nueva Ley de inmigración (*Zuwanderungsgesetz y AufenthaltG*) del 5 de agosto de 2004 puso fin a este paradigma del modelo de trabajador invitado, ya que se hizo evidente que Alemania era como cualquier otro país receptor que necesitaba cambiar su política migratoria. Para hablar de inmigración, no sólo había que mirar fuera de la frontera sino también en el interior; tratar, en otras palabras, de manejar la inmigración en el país e intentar integrar a quienes ya llevaban más de veinte años viviendo en Alemania. Con esta legislación, Alemania reconoce por primera vez que es país de inmigración y en consecuencia adopta medidas e instrumentos para la integración de la población inmigrante asentada en su territorio.

Por otra parte, debido al progresivo envejecimiento de la población alemana, los especialistas alertaban desde los inicios de la década de los 90 de la imperiosa necesidad de reclutar una mano de obra cualificada para poder sostener el ritmo de crecimiento del país. La coalición de gobierno inició un ambicioso programa de “*Green Card Initiative*” con el objetivo de alcanzar un cupo de 10.000 trabajadores en el sector de las nuevas tecnologías de información y de comunicación. En el marco de esta iniciativa, a finales de 2002 entraron en Alemania alrededor de 9.614 inmigrantes altamente cualificados, de los cuales 2008 era de nacionalidad india, 771 rumanos y 695 procedentes de la Federación Rusa. La mayoría, 8.678 inmigrantes beneficiarios de esta iniciativa, eran extracomunitarios, de los cuales 936 habían cursado sus estudios universitarios en Alemania (Hebert, 2009) Conviene subrayar que a diferencia de la Green Card norteamericana que concede un permiso de residencia permanente, la Green Card alemana concedía un derecho de residencia de cinco años.

En la misma línea de reformas de la política de inmigración, el gobierno creó una comisión independiente de expertos en temas de migración, bajo la presidencia de Rita Süßmuth, para que elaborara propuestas y soluciones de cara a una reforma de la política de extranjería y inmigración. La comisión presentó el llamado “Informe Süßmuth” en que se basó el proyecto de ley aprobado por el Parlamento alemán en marzo de 2002. Como en el Bundesrat, la cámara territorial de los Länder, no se tuvo mayoría suficiente, el proceso legislativo tuvo que empezar de nuevo en 2003. Finalmente, a mediados de 2004 se aprobó una Ley de Inmigración muy distinta a la propuesta inicialmente y mucho más restrictiva. Sin embargo esta nueva Ley marcó un paso histórico reconociendo formalmente por primera vez que Alemania es un país de inmigración (Miro Llinares, 2009:246).

La ley de inmigración de 2004, la *Zuwanderungsgesetz y AufenthaltG*, además de cumplir con los mandatos de la política común europea en materia de inmigración, sobre todo en los aspectos de control de flujos, profundizó en la integración de los inmigrantes bajo el lema “*Fördern und Fordern*” (promover y exigir). Con este propósito la canciller Ángela Merkel anunció en 2005 el inicio de un proceso de diálogo a largo plazo sobre la integración de

los extranjeros en Alemania. Invitó para ello a representantes del gobierno nacional, *länders*, municipios, empresarios, sindicatos, ONG, comunidades religiosas y asociaciones de inmigrantes a una cumbre de la integración, la *Integrationsgipfel*, de la que surgió el Plan Nacional de Integración en el que además de establecerse compromisos de todas las partes implicadas, se exponen las directrices generales para la política de integración y se concretan medidas en diferentes áreas como la educativa, la política o la laboral.

Por otra parte, la Ley de 28 de agosto de 2007, promovida por la comisionada del Ministerio de Integración, María Böhmer, planteó la posibilidad de obtener un permiso de residencia “condicionado” a poder demostrar conocimientos básicos de alemán, disponer de un espacio habitable suficiente, certificar la escolarización de los hijos, así como participar en cursos de integración sobre la Constitución y la legislación alemanas, como señal de disposición a integrarse y adoptar la ciudadanía.

Conforme a esta Ley la “carga” del proceso de integración recae en los extranjeros:

- Son ellos quienes tienen que aceptar las reglas de la democracia y las normas básicas de la sociedad alemana.
- Son ellos quienes tienen que aprender el idioma alemán para superar el test básico de esta lengua.
- Para obtener el estatus de asilado, los extranjeros recién llegados deben asistir a cursos consistentes en clases de alemán y sobre cultura, historia, sistema judicial,... en Alemania.
- Dependiendo del número de plazas disponibles, también los extranjeros que ya llevan mucho tiempo residiendo en Alemania pueden ser obligados a participar en los cursos, por ejemplo si cobran subsidio de paro o cuando las autoridades vean una necesidad de mejorar las capacidades de integración.

## 1.2 La prueba de integración en Alemania

La ley de inmigración de 2004, la *Zuwanderungsgesetz y AufenthaltG*, establece que los inmigrantes (*Aussiedler*) que quisieran adquirir la residencia permanente o temporal disfrutarán de un periodo de dos años para superar una prueba de integración (*Integrationkurse*). Están obligados a la realización de esta prueba:

- Los inmigrantes mayores de 18 años que sean ciudadanos de terceros países no miembros de la UE y aquellos que aun teniendo la residencia en Alemania perciben prestaciones sociales del estado y no saben alemán. Estos últimos, en caso de no superar la prueba o realizarla, podrán ver reducidas sus prestaciones sociales...



Están exentos de esta prueba:

- Los miembros de los países del Espacio Económico Europeo.
- Los que demuestren que conocen el alemán.

La obtención de un permiso de residencia temporal depende de la participación en estos cursos, mientras que el permiso de residencia permanente requiere su superación. Aquellos que pasen con éxito estos cursos obtendrán beneficios en el proceso de nacionalización con una reducción de 8 a 7 años del periodo de residencia requerido.

La prueba de integración consiste en la realización de unos cursos de alemán y de orientación divididos en 645 clases de 45 minutos. El curso básico y el avanzado de alemán son también de 300 horas y el curso de orientación sobre derechos y obligaciones del ciudadano es de 45 horas.

Los objetivos de los cursos son:

- Transmitir las tareas básicas de la vida diaria.
- Transmitir los derechos y obligaciones en materia de política, sanidad, relaciones laborales y obligaciones fiscales.

Una vez cursados los distintos módulos, hay que superar dos exámenes: uno de idioma, que otorgará un certificado B1 de alemán, y otro de orientación. Los cursos se imparten tanto a media jornada como a jornada completa. Los destinatarios contribuyen a su financiación mediante el pago de un euro por hora, salvo que demuestren que carecen de recursos económicos. Estos cursos los ofrecen tanto organismos públicos como privados.

Los cursos impartidos abordan el sistema de gobierno alemán, la historia, la cultura y normas sociales del país, y se encuadran en la idea de que la integración implica el respeto por los valores liberales y democráticos básicos del Estado alemán. Con este sistema no se trata de imponer una cultura alemana a los extranjeros, pero sí se les trata de hacer partícipes de tal cultura aunque sea de forma “obligatoria”. En efecto, la negativa a la participación en estos cursos de integración no solo tendrá sanciones en forma de consecuencias para la renovación del permiso de residencia, sino que también podrá suponer recortes en el subsidio de paro.

Con relación al acceso a la nacionalidad, es importante mencionar que todo extranjero que desee convertirse en ciudadano deberá presentar la correspondiente solicitud ante las autoridades locales de inmigración, tras lo cual se le informará de si debe presentarse o no a un examen de suficiencia de idioma y/o a una prueba específica de conocimiento sobre Alemania junto a los requisitos generales de residencia legal en Alemania de un mínimo de ocho años, la no comisión de ningún delito grave y otros requisitos según sea mayor de edad, menor o cónyuge de un nacional.



Lo más significativo es la obligación de presentarse al examen impuesta a los candidatos mayores de 16 años que no hayan concluido la escolaridad en Alemania. La prueba consta de 33 preguntas sobre historia y sistema jurídico de Alemania.

Las consecuencias de no seguir los cursos o no superarlos pueden ser:

- Multas.
- Recortes de hasta el 10% en las prestaciones sociales.
- La no renovación del permiso de residencia temporal.
- La denegación del permiso permanente.

Tras el modelo de contrato de integración alemán, la reforma de 2007 introdujo el requisito de que también los familiares de los inmigrantes que planean trasladarse a Alemania demuestren que tienen conocimiento de alemán antes de su entrada en el país.

### 1.3 El lema “promover y exigir” como diagnóstico de una mala integración

Respecto de la integración de los inmigrantes, a pesar de existir muchas medidas de integración y del diálogo intercultural a nivel local, en la mitad de los noventa se constataba la falta de un debate generalizado y de políticas nacionales coherentes respecto a este tema. Se dio un primer paso con la reforma de la ley de Nacionalidad en 1999 (Kleiner –Liebeau, 2008:144). La “Gran Coalición” (coalición de gobierno CDU, CSU y el SPD) tuvo el mérito de promover un verdadero debate en torno al tema de integración involucrando en el mismo a las organizaciones empresariales, sindicatos, gobiernos locales, sociedad civil y asociaciones de inmigrantes en la cumbre de “*integrationsgipfel*” que sentó las bases del Plan Nacional de Integración. En muchos de sus aspectos los trabajos de la *integrationsgipfel* coincidieron con muchos trabajos empíricos que analizaron comparativamente la situación de los alemanes con la de las poblaciones inmigrantes en diferentes contextos, constatando que los inmigrantes todavía vivían bajo condiciones peores que el promedio de la población alemana (Miro Llinares, 2008:246).

En este mismo sentido, la Dra. Habil Karen Schönwälder y Janina Söhn reconocieron que los inmigrantes habían logrado un éxito económico aprovechando los “nichos” comerciales y habían establecido redes sociales así como estructuras en la sociedad civil. Pero a pesar de estos logros, las autoras constataron que la población inmigrante continuaba sufriendo prejuicios, discriminación cotidiana y, con frecuencia, falta de reconocimiento social. Analizaron el grado de integración de los inmigrantes en Alemania y constataron que su situación era bastante preocupante en los siguientes aspectos: oportunidades profesionales, nivel educativo, aprovechamiento mediático y relaciones sociales<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> SCHONWALDER, K., y SÖHN, J., “¿Cuál es el grado de integración de los inmigrantes en la sociedad Alemana?”, Goethe-Institut e. V., Online-Redaktion. Octubre 2008 <http://www.goethe.de/ges/pok/prj/mig/mif/es3146846htm>

### 1.3.1 Limitadas oportunidades profesionales de los inmigrantes

Para lograr la integración, es decisivo el acceso igualitario al trabajo remunerado, y ello en todos los escalones jerárquicos profesionales. Aunque entre los inmigrantes se encuentran ingenieros en informática, médicos y abogados al igual que empresarios y obreros de la siderurgia, los miembros de este grupo se desempeñan en lo profesional a un nivel considerablemente más bajo que los alemanes sin trasfondo migratorio. Alrededor de la mitad de los extranjeros siguen siendo obreros. Sin embargo, ha perdido importancia el ramo de la minería y el procesamiento industrial, antes dominante en la ocupación de extranjeros. La concentración de inmigrantes en el ámbito de los obreros no cualificados o sólo formados para tareas específicas sigue reflejando la política de reclutamiento de mano de obra típica de anteriores décadas.

De por sí, a los solicitantes de asilo y a los refugiados tolerados en el país sólo se les concede un acceso restringido al mercado laboral; pero también los inmigrantes en su conjunto se ven más afectados por el desempleo que la media: en el año 2006, la tasa de desempleo fue del 23,6 % entre los extranjeros, lo que representó más del doble de la tasa general (10,8 %), y también entre los repatriados este porcentaje es extraordinariamente alto.

### 1.3.2 Estancamiento en el nivel educativo de los inmigrantes

Para las oportunidades profesionales de las generaciones futuras, es decisiva su cualificación escolar, entre otros factores. Si bien el nivel educativo de los hijos de inmigrantes mejoró desde los años 80, esta tendencia positiva sufrió un estancamiento a mediados de la década de los 90 y, en ciertos sectores, incluso un deterioro. En el año 2005, de todos los extranjeros que terminaron el colegio secundario en Alemania sólo el 8,2% logró el bachillerato alemán (*Abitur*), mientras que el 17,5 % ni siquiera logró terminar la escuela secundaria básica (*Hauptschulabschluss*); por el contrario, entre los ciudadanos alemanes los porcentajes eran inversos: 25,7% y 7,2%, respectivamente. En especial, los resultados de los estudios PISA demostraron que el sistema escolar alemán no cumple adecuadamente con su cometido educativo.

Según el Dr. Ingrid Gogolin<sup>4</sup>, en Alemania existe una dependencia especialmente estrecha entre la procedencia social y las oportunidades de acceder a una educación superior, especialmente con relación a los alumnos de familias con “trasfondo migracional”. Especialmente alarmante resulta una de las conclusiones a las que se llega en el estudio PISA: Los alumnos y alumnas de familias con “trasfondo migracional” que han nacido y crecido en Alemania – la llamada “segunda generación” – tienen muchas menos oportunidades de alcanzar un alto nivel educacional, competencia en lectura o conocimientos matemáticos o científicos que aquellos alumnos y alumnas que efectivamente han inmigrado a Alemania

<sup>4</sup> Ingrid Gogolin, “Integración por medio de la educación”. Goethe-Institut e. V, Online-Redaktio. Octubre

(la llamada “primera generación”). Esto contradice la experiencia y las expectativas: normalmente las oportunidades educativas de una persona crecen en proporción al tiempo que ha residido en el país de inmigración. En Alemania, sin embargo, es distinto.

También se registran divergencias importantes en el ámbito de la formación profesional y universitaria: la proporción de extranjeros de 18 a 20 años que se formaron profesionalmente en el año 2006 fue del 23%, mientras que el grupo equivalente de alemanes alcanzó el 53%. En las universidades, el número de estudiantes con trasfondo migratorio es menor proporcionalmente.

Se puede mencionar toda una serie de factores para explicar estas diferencias. En general, la clase social desempeña un papel de peso. Los niños y jóvenes provenientes de familias obreras y hogares socialmente débiles, de bajo nivel educativo y especialmente los que tienen trasfondo migratorio tienen también menores oportunidades en el ámbito de la educación.

### 1.3.3 Uso de los medios de comunicación

Entre los inmigrantes es habitual aprovechar tanto los medios de comunicación alemanes como los de sus países de origen. Sólo el 22 % no lee nunca diarios en alemán. Paralelamente a la lectura de los medios alemanes, más de una cuarta parte de los inmigrantes lee, varias veces a la semana, algún diario en el idioma de su país de origen (Turquía, Grecia, Italia, ...). La integración cultural no es en modo alguno una “vía de único sentido”. Hay cada vez más representantes de la cultura con trasfondo migratorio ya bien establecidos en las corrientes principales de la sociedad alemana de la inmigración.

### 1.3.4 Contactos sociales

En cuanto a los contactos sociales entre los grupos de personas con y sin trasfondo migratorio, éstos suelen ser poco comunes. Los jóvenes con trasfondo migratorio realizan entre el 15% y el 37% de sus diversas actividades recreativas con amigos alemanes y aproximadamente el 60 % en círculos mixtos de amigos. De ello, sin embargo, no se pueden sacar conclusiones acerca de la importancia que los jóvenes le conceden al trasfondo étnico.

Los problemas más graves se registran en el ámbito de las desventajas sociales. De vez en cuando alerta sobre las tendencias al aislamiento de comunidades étnicas; sin embargo, no existen indicios sólidos de que dichas tendencias existan.

**Tabla 9.** Cuadro recapitulativo del sistema alemán de cursos de integración

Condiciones y contenidos del contrato	
Obligatorio para recién llegados no comunitarios	Si
Formación lingüística	Si
Formación/orientación profesional	No
Orientación cívica	Si
Historia y cultura	Si
Curso gratis o de mínimo coste	No
Incumplimiento multado	No
Incumplimiento sancionado en los beneficios sociales	Si
Renovación de la residencia de corta duración dependiendo de la participación	(Si)
Permiso de residencia de larga duración dependiendo de la participación	Si
Test al final del curso	(No)
Test para el permiso de residencia de larga duración	Si
Test de condición previa para la inmigración	Si

*Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Dirk Jacobs y André Rea (2007)*

## 2. Países Bajos: los cursos holandeses de integración

### 2.1 Evolución del modelo holandés de integración

El modelo de integración de las personas emigrantes en los países Bajos combina una especie de multiculturalismo articulado con una identidad nacional bien específica enraizada en la tradición del *verzuiling*, comúnmente conocida como principio de pilarización de la sociedad. Este modelo neerlandés siempre se ha caracterizado por una idea general de tolerancia secular, alimentada por un pluralismo religioso y aplicado a la diversidad étnica, consecuencia de las grandes migraciones de la posguerra.

La construcción de este modelo de “política de las minorías” se inicia a finales de los años 1970 y se inspira fundamentalmente en el informe del Consejo Científico de las Políticas

Públicas, presentado en 1979. Como principio configurador de este nuevo marco político, se destacaba la igualdad de las minorías en el ámbito socio- económico, su inclusión y su participación política y el trato igualitario en materia cultural y religiosa dentro de los límites del marco constitucional.

En el proceso de puesta en marcha de estas nuevas políticas en la esfera jurídico- política, y con el objetivo de promover la inclusión y la participación de las personas procedentes de las minorías étnicas, los Países Bajos emprendieron muchas reformas, de las cuales podemos destacar:

- La revisión del conjunto de la legislación nacional para corregir y suprimir todos los elementos de discriminación basados en la nacionalidad, el origen étnico o la religión que en ella pudieron existir.
- La concesión del derecho de voto y de elegibilidad en las elecciones locales a los residentes extranjeros en 1985 para incrementar la participación política directa a nivel local.
- La reforma de la Ley sobre la nacionalidad en 1986, ampliando así el acceso de los extranjeros a la naturalización y facilitando la doble nacionalidad.
- La implementación de una estructura consultiva integrada por todas las minorías étnicas con el fin de darles la palabra sobre los temas que afectan a su lugar en la sociedad.

Sin embargo, un nuevo informe presentado por esta misma instancia en 1989 revelaba que se ha progresado muy poco en el ámbito socioeconómico (principalmente, el mercado de trabajo y el desempleo, o la educación). Sus autores consideraban que los aspectos multiculturales y la financiación de las organizaciones ocupaban demasiado lugar en el dispositivo y que, lejos de mejorar la participación de los inmigrantes en la educación y el mercado del trabajo, la insistencia “culturalista” podría obstaculizarla. Por consiguiente, la opinión del Consejo científico era que había que volver a centrar la política sobre el acceso a la educación y el empleo, desarrollando dispositivos más vinculantes. De pronto, el “multiculturalismo simbólico” fue relegado a un nivel subalterno y el discurso sobre las obligaciones a las que deben comprometerse los inmigrantes para poder beneficiarse de los derechos se hicieron más normativos.

Es en este contexto que se sitúa la adopción en 1998 de la *Wet inburgering nieuwkomers*, conocida como la Ley WIN. Esta nueva legislación asienta las bases de una nueva “política nacional de acogida” al convertir los diferentes dispositivos de acogida que ya funcionaban en algunas ciudades de los Países Bajos en un programa nacional. Conviene resaltar que, en esas ciudades, estos cursos tenían como objetivo iniciar a los recién llegados en la lengua del país así como en el funcionamiento de las principales instituciones de la sociedad.

La ley WIN duró solo ocho años en su versión inicial. A partir de 2002 y después de la victoria de Pim Fortuyn y de su partido, la Lista Pim Fortuyn (LPF), en las elecciones legisla-

tivas, la política de integración dio un nuevo giro. Una reorganización administrativa dejaba entrever esos cambios: La coordinación de las políticas de integración pasó del Ministerio de Interior, que la había asumido durante veintidós años, al Ministerio de Justicia.

La política de integración de “nuevo estilo”, como se definió en la carta de la nueva Ministra (Rita Verdonk, TK 2003- 2004, 29203, N° 1), se basa en los conceptos de “ciudadanía” y de asunción de responsabilidad individual”. Se concentraba sobre la necesidad de una adaptación cultural de los inmigrantes a la sociedad neerlandesa.

## 2.2 Los cursos de integración como instrumento de la “política de integración de nuevo estilo”

### 2.2.1 Los principios de la “política de nuevo estilo”

Los planteamientos de la “política de integración de nuevo estilo” se vinculan abiertamente con la política de inmigración, o incluso son instrumentalizados por ésta, puesto que participaba en la selección de los inmigrantes y proporcionaba una justificación a la reducción de los flujos, en particular las entradas por petición de asilo, reagrupación familiar o matrimonio.

Con respecto a la ley WIN, desde 2003 el gobierno de centro derecha Balkenende II inició el proceso de su reforma, que culminó con bastantes cambios de dicha ley en la *Integration Abroad Act*, de 15 de marzo de 2006. En efecto, en su versión inicial presentada al parlamento por la Ministra de Justicia e Integración Rita Verdonk, apodada Iron Rita, la nueva Ley WIN reformulaba las prescripciones anteriores en los siguientes términos:

- El test de lengua y el test de conocimiento de la sociedad holandesa se convierten en un pre requisito indispensable para la obtención de un permiso de residencia y por tanto de la ciudadanía.
- La obligación de participar en los cursos fue modificada por la obligación de pasar un examen final.
- Aquellos que suspendan el test después de tres años y medio (máximo cinco años para los solicitantes de asilo) son sancionados y no tendrán derecho a la residencia permanente.
- El proyecto de Ley amplió su ámbito de aplicación. No solo incluía a los recién llegados sino que también se extendió a grupos de inmigrantes establecidos que no tenían la ciudadanía holandesa (y disfrutaban de los beneficios del Estado). También se intentó obligar a inmigrantes titulares de la nacionalidad holandesa a pasar el test de ciudadanía, aunque este aspecto fue declarado inconstitucional.



En su versión final, la *Imburgering Buitenland* convierte el dispositivo de acogida de los inmigrantes en la pieza clave de la política de integración de nuevo estilo.

Un nuevo test de ciudadanía se introdujo también para las personas que querían venir a los Países Bajos (por ejemplo en el marco de la formación de la familia o de la reagrupación familiar) y para quienes necesitaban un permiso permanente.

Los exámenes, que se realizan en las embajadas y consulados holandeses, constan de dos módulos. En el primer módulo, orientado a evaluar los conocimientos del idioma holandés, se requiere poder dialogar con fluidez. En el segundo módulo, dirigido a valorar el conocimiento de la cultura holandesa, se requiere que se conteste a tres preguntas utilizando un libro con imágenes tras ver la película “*Coming to the Netherlands*”, en la que se informa de la vida en Holanda, la política, el trabajo y la sanidad.

El material cuesta 65 euros y los derechos de examen ascienden a 350 euros. La superación de este examen es un requisito para obtener el visado.

A partir del 1 de abril de 2007, los inmigrantes recién llegados deberán pasar un examen de integración que tiene carácter obligatorio para renovar su permiso de residencia. El plazo para superar este examen es de tres años y medio. Este examen consiste en dos partes:

- La parte central se basa en tres tipos diferentes de test: uno de idioma, un test práctico que se realiza electrónicamente y una prueba de conocimiento de la sociedad. Esta prueba está basada en diversas situaciones prácticas y se realiza con un ordenador.
- La segunda parte de del examen consiste en verificar si los inmigrantes saben aplicar su conocimiento del holandés en diferentes situaciones prácticas y desenvolverse. El coste total de este examen es de 230 euros.

Conviene resaltar que los propios inmigrantes han de buscar y costear los cursos necesarios para preparar este examen; algunos ayuntamientos conceden ayudas y reembolsan estos gastos hasta en un 70% del costo.

Después de ser admitidos en el territorio, deben además seguir cursos de “integración cívica”. La renovación de los permisos de residencia también está condicionada a la aprobación de dichos exámenes.



## 2.2.2 Derechos y deberes

El programa de integración está dirigido a inmigrantes que llegan por primera vez a Holanda y piensan vivir allí por tiempo indefinido, personas que vienen a formar una relación de pareja con un compañero de nacionalidad holandesa, asilados políticos, ... Existen algunos grupos que están exentos de presentar el examen:

- Personas nacionales de los siguientes países: Australia, Bélgica, Canadá, Chipre, Alemania, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Gran Bretaña incluyendo Irlanda del Norte, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Nueva Zelanda, Noruega, Austria, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España, República Checa, Ciudad del Vaticano, Estados Unidos, Suecia y Suiza.
- También están exentas personas de nacionalidad surinamesa que hayan seguido al menos una educación básica en el idioma holandés y que puedan demostrarlo mediante una prueba escrita (declaración, testificación) expedida o legalizada por el Ministerio de Educación de la citada nación.
- Personas con residencia temporal en Holanda por estudio, au pair, intercambio o tratamiento médico.
- Personas con permiso de trabajo, independientes e inmigrantes científicos.

Para los Familiares de asilados con permiso de residencia. El programa de integración establece una serie de derechos y deberes:

### **Derechos**

- Participación en el programa de integración.
- Asistencia y asesoramiento sobre diversos aspectos al seguir el programa: educación, trabajo, aspectos legales, etc.
- Apoyo para la inserción en una etapa subsiguiente después de acabar el programa de integración.
- Un certificado de integración a la vida holandesa después de finalizar el programa.

### **Obligaciones:**

- Matricularse en el curso de enseñanza del idioma holandés.
- Asistir a las clases del idioma holandés, de orientación social y profesional.
- Presentarse a las distintas pruebas.
- Prestar su cooperación en el proceso de orientación hacia otras actividades.

La evaluación ha puesto de manifiesto una efectividad bastante limitada de estos progra-

mas, puesto que el 60% de los participantes no llegaban a alcanzar el nivel de competencias lingüísticas previamente formulado como objetivo ya que éste era excesivamente ambicioso y en consecuencia el número de abandonos iba aumentando, alrededor de un 33% en 2001, que se ha reducido al 8% en los últimos años.

**Tabla 10.** Cuadro recapitulativo del sistema holandés de cursos de integración

<b>Condiciones y contenidos del contrato</b>	
Obligatorio para recién llegados no comunitarios	Si
Formación lingüística	Si
Formación/orientación profesional	Si
Orientación cívica	Si
Historia y cultura	Si
Curso gratis o de mínimo coste	No
Incumplimiento multado	(Si)
Incumplimiento sancionado en los beneficios sociales	Si
Renovación de la residencia de corta duración dependiendo de la participación	Si
Permiso de residencia de larga duración dependiendo de la participación	Si
Test al final del curso	Si
Test para el permiso de residencia de larga duración	Si
Test de condición previa para la inmigración	Si

*Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Dirk Jacobs y André Rea (2007)*

### 3. Dinamarca: el programa danés de introducción

#### 3.1. Evolución de la legislación de extranjería

Dinamarca ha acogido a inmigrantes desde hace siglos; se ha dado una entrada constante de inmigrantes de países vecinos como Alemania, Polonia y Suecia, entre otros grupos principales de inmigración. Conforme a los datos de la *CIA World Factbook* 2008, la población danesa asciende a 5.368.354 habitantes, de los cuales 452.095 son inmigrantes y descendientes de inmigrantes. Esta cifra representa el 8,4% de la población total de Dinamarca.

Actualmente, las principales nacionalidades extranjeras asentadas en ese país proceden de los países escandinavos, Alemania, Turquía, Irán y Somalia.

De tradición humanitaria, Dinamarca destaca por su política de protección internacional. Una parte importante de la población extranjera asentada en Dinamarca emigró en busca de asilo y refugio. En 1997 había más de 78.000 refugiados en Dinamarca, lo cual representa el 1,5% de la población danesa. Los países de procedencia de los refugiados son principalmente Somalia, Sri Lanka, Bosnia, Palestina, Afganistán e Irán. El Estado danés realiza importantes aportaciones económicas en el ámbito de la solidaridad internacional y, asimismo, su inversión es muy elevada en todo lo referente a refugiados. En 1996 el país nórdico aportó 312 millones de coronas a ACNUR y el coste interno de los refugiados que residían en Dinamarca en 1997 fue de 6.256 millones de coronas danés. Los refugiados reciben vivienda, manutención y asignación estatal mientras se resuelve su solicitud y, cuando se acepta su condición de refugiados, perciben una asignación como cualquier danés desempleado (Boschi i Grau, 1998).

Las leyes de inmigración danesas se han venido reforzando desde 1973, coincidiendo con la crisis del petróleo. Actualmente, Dinamarca tiene una de las legislaciones más estrictas de la Unión Europea. Los ámbitos más desarrollados fueron y siguen siendo los de asilo y refugio, si bien ha mantenido una posición autónoma frente a la UE en este punto.

La normativa principal, que puede constituirse como punto de partida del estudio de la evolución de las políticas migratoria en Dinamarca, es la Ley de extranjería aprobada el 26 de junio de 1987. El estudio pormenorizado de esta normativa revela dos características principales:

- Por una parte, se establece una distinción y un tratamiento diferenciado entre “inmigrante económico” y “refugiado”. Las personas que se acogen al procedimiento de asilo tienen una mayor facilidad de establecerse en Dinamarca y acceden a los servicios del Estado de bienestar (*velf\_rdsstaten*) en igualdad de condiciones respecto a los daneses.
- Por otra parte, como indica Joaquim Bosch i Grau, la legislación danesa expresa de manera significativa, al igual que la de los otros países de la Unión Europea, un concepto de la extranjería que distingue entre **extranjeros deseados** y **extranjeros menos deseados**. Los primeros son los ciudadanos de la Unión Europea y de los países nórdicos, los cuales disponen de toda clase de facilidades para entrar y residir en el país, en virtud de los acuerdos alcanzados por Dinamarca. Los segundos deben recorrer el laberinto de los visados, los medios económicos suficientes, los controles y la problemática de los permisos; no hace falta un gran esfuerzo para constatar que, incluso también en el interior del segundo grupo, se penaliza a los más pobres, los desarraigados, los que molestan con su presencia (Bosch i Grau, 1998).

La reforma de la Ley de Extranjería, llevada a cabo en 1998, se realiza en el contexto de

un debate social sobre la capacidad de Dinamarca de acoger e integrar a un número cada vez más creciente de refugiados. Así pues, la reforma del art. 7.2 de la Ley de extranjería de 1997 restringe las causas generadoras del derecho de asilo a las únicas recogidas en el artículo 1 de la Convención de Ginebra de 1951. En consecuencia, el asilo humanitario, es decir, fundado en motivos no establecidos por la Convención de Ginebra de 1951, que fue la base de concesión de muchos estatutos de refugiados al amparo de las legislaciones anteriores, desaparece. Con ello, se espera reducir drásticamente el número de entrada de personas en el país por motivos de asilo.

La reforma de 1998, además de flexibilizar las condiciones de expulsión de extranjeros con ciertas condenas penales, endurece las condiciones para la obtención de la residencia permanente y de acceso a la reagrupación familiar.

En efecto, debido a la cláusula danesa *out-put* con respecto al Tratado de Ámsterdam, Dinamarca no está obligada a aplicar la Directiva europea sobre el derecho a la reagrupación familiar<sup>5</sup> ni la Directiva sobre el estatuto de ciudadanos de terceros países residentes de larga duración<sup>6</sup>. Como resultado, Dinamarca tiene un requisito de siete años de residencia para obtener el permiso de residencia permanente. Además, como lo veremos más adelante, se ha impuesto un límite de edad de 24 años para los matrimonios con nacionales de países terceros, mientras que la directiva europea sobre el derecho a la reagrupación familiar permite la edad límite de 21 años. Dinamarca también impone un depósito bancario (de alrededor de 7.400 euros) antes de que la reagrupación familiar sea posible. **El país ha anunciado su intención de introducir en el futuro un test de integración como precondition para la reagrupación familiar, como han hecho los Países Bajos<sup>7</sup>.**

Veamos en detalle las condiciones para hacer efectivo el derecho a la reagrupación familiar en Dinamarca. Para tener este derecho, un extranjero que contrae matrimonio, incluso con una persona danesa, debe cumplir con las condiciones siguientes:

- La pareja debe ser mayor de 24 años.
- La pareja debe tener unos vínculos muy fuertes con Dinamarca.
- El matrimonio debe ser voluntario y la pareja no debe tener lazos familiares entre sí (como por ejemplo ser primos).
- El reagrupante residente en Dinamarca debe ser ciudadano de nacionalidad danesa o de un país nórdico, inmigrante con permiso de residencia permanente desde hace tres años (se obtiene este permiso después de siete años de residencia legal en el país).

---

<sup>5</sup> Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar.

<sup>6</sup> Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

<sup>7</sup> En el programa de gobierno de 2007 "*Society of oportunities*" aparece claramente esta propuesta: Retention and integration of manpower from other countries.

"Families that come to Denmark in order to work must, among other things, receive an offer of an information package and an introductory course on Danish society and the Danish labour market. Foreign workers and spouses must also have better opportunities for learning Danish. And there must be better possibilities for motivated foreigners to begin learning Danish before they arrive in Denmark."

- El candidato reagrupante debe disponer de un alojamiento decente (20m<sup>2</sup> por persona).
- El reagrupante debe disponer de recursos económicos suficientes y no depender de las ayudas sociales desde al menos un año antes.
- El candidato reagrupante debe depositar 55.241 coronas para cubrir los gastos derivados de la asistencia social que se acordará a su cónyuge.
- El candidato reagrupante no debe tener una condena por violencia doméstica en los últimos 10 años.
- Se debe comprometer a seguir el programa de integración y participar activamente en la sociedad danesa. Este compromiso incluye el respeto al principio de igualdad de género, interdicción de violencia doméstica, normativa contra las mutilaciones genitales y contra la discriminación.

La regla de los 24 años está puesta en tela de juicio por no ser conforme al artículo 8 de la Convención Europea de Derechos y Libertades Fundamentales. Veamos las prescripciones del Artículo 8. Derecho al respeto a la vida privada y familiar:

1. *Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.*
2. *No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás.*

### 3.2 Inmigración y mercado de trabajo en Dinamarca

Como se ha apuntado anteriormente, la Ley de Inmigración danesa marca una distinción y un tratamiento diferenciado entre “inmigrante económico” y “refugiado”. En lo referente a la inmigración económica, cabe mencionar que Dinamarca promueve una inmigración selectiva de acuerdo a las necesidades del mercado de trabajo. Para ello, el país escandinavo ha desarrollado instrumentos jurídicos que por una parte controlan los flujos migratorios procedentes de nuevos países miembros de la Unión Europea (Acuerdo para los trabajadores del Este de Europa) y por otra, incentivan la inmigración altamente cualificada (Sistema de Tarjeta de Empleo y Sistema de Tarjeta Verde). También fomenta Dinamarca la contratación de trabajadores desarrollando una sensibilización en las empresas sobre los beneficios de la diversidad cultural en el ámbito laboral (Patrullas de Empleo). Repasamos a continuación cada uno de los instrumentos de la política danesa de inmigración:

### 3.2.1 El acuerdo para los trabajadores del Este de Europa

A efectos de regular el acceso al mercado de trabajo danés de los ciudadanos de los países de nueva incorporación, la coalición de gobierno compuesto por liberales y conservadores negoció y firmó en 2004 junto con el Partido Social Demócrata, el Partido Social-Liberal y el Partido Socialista Popular, el **Acuerdo para los Trabajadores del Este de Europa**. Este Acuerdo contiene un conjunto de medidas transitorias para los trabajadores de los ocho nuevos países de la UE. En virtud de las citadas medidas, se exige el permiso de trabajo y residencia a los ciudadanos del Este de Europa que deseen trabajar en Dinamarca. El objetivo es asegurar que las condiciones salariales y contractuales de los trabajadores inmigrantes sean idénticas a las de sus homólogos daneses. El 5 de abril de 2006, los partidos que participaron en el primer acuerdo acordaron moderar las medidas. Entre otros aspectos, se decidió que las empresas que cuentan con convenios colectivos obtendrán una autorización previa para la contratación de trabajadores del Este de Europa, de manera que los empleados podrán empezar su relación laboral sin gestión previa en los servicios de extranjería, *Udlændingetjeneste*. Esto significa que en la actualidad sólo se aplican las medidas transitorias a las empresas sin convenio<sup>8</sup>.

### 3.2.2 La inmigración altamente cualificada a través del Sistema de Tarjetas de Empleo

El Sistema de Tarjetas de Empleo es una estrategia de reclutamiento de mano de obra cualificada en sectores vitales del mercado de trabajo pero que manifiestan una escasez de profesionales. Se trata de un conjunto de medidas que aceleran y simplifican los procedimientos para la obtención de un permiso de trabajo y residencia para todo ciudadano nacional de terceros países en posesión de un contrato de trabajo en los sectores determinados por la legislación.

En un primer momento, el gobierno estableció cinco especialidades que conformaban el ámbito de aplicación del Sistema de Tarjetas de Empleo: ingeniería, científicos de la rama de ciencias y tecnología, medicina y enfermería, y las especialidades en informática.

En una segunda fase, y teniendo en cuenta la previsión del patronato de contratar a 200.000 trabajadores más hasta 2015, el plan de empleo presentado por el gobierno danés amplió las especialidades objetos del STE a 20 más: radiólogos comadronas, dentistas, veterinarios, arquitectos, farmacéuticos, agrimensores, agrónomos, expertos en geometría, juristas, auditores, actuarios, jefes de máquinas, aparejadores, empresarios o economistas con un mínimo de cinco años de experiencia.

Conforme al procedimiento del STE, el nacional de un país tercero que haya obtenido un empleo en uno de los sectores especificados por este plan de gobierno obtendrá un permiso

---

<sup>8</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, "Dinamarca", Actualidad Internacional Sociolaboral, nº 98, 2006, p.179



de residencia y trabajo basado solo en las condiciones contractuales y salariales presentadas por el candidato. La administración elude recabar la opinión y las consideraciones de los sindicatos en el examen y resolución de concesión del permiso de residencia y trabajo. La autorización inicial de residencia y trabajo se concede por una duración de tres años renovables en las mismas condiciones. Si el inmigrante pierde el trabajo se restringe pues la base del permiso de residencia y puede verse retirado el permiso o denegada su prórroga.

### 3.2.3 El Sistema de Tarjetas Verdes (Green Card)

El Sistema de Tarjeta Verde, implementado en 2007, tiene como finalidad atraer a la inmigración altamente cualificada. Sin embargo, al contrario que el Sistema de Tarjeta de Empleo, la Tarjeta Verde implica un procedimiento de puntuación (evaluación individual) para la obtención de un visado de seis meses que haga posible la búsqueda de empleo en Dinamarca.

En la evaluación individual de las solicitudes, se toman en cuenta cinco criterios fundamentales, siendo la puntuación máxima 80 puntos. Estos criterios son:

- El nivel formativo: diplomatura (20 puntos), licenciatura (40 puntos), doctorado (55 puntos).
- Idiomas: dependiendo del nivel obtenido tras la realización de una prueba del idioma danés, hasta una puntuación máxima de 30 puntos.
- Experiencia profesional: hasta una puntuación máxima de 25 puntos.
- Media de ingresos anuales: El baremo va desde 150.000 hasta 450.00 coronas danesas con una puntuación máxima de 45 puntos.
- La edad: los baremos van de menos de 40 años a menos de 27 años con una puntuación máxima de 20 puntos.

### 3.2.4 Las patrullas de empleo

Las patrullas de empleos, junto con la formación de representantes sindicales, hacen parte de un programa puesto en marcha por el gobierno danés para facilitar el contacto e intercambio de experiencias (una especie de *mentoring*) entre las empresas con y sin experiencia respecto a la contratación de trabajadores inmigrantes.

Conforme a este programa, un total de 2.000 pequeñas y medianas empresas danesas recibirán la visita de las denominadas “patrullas de empleo” destinadas a eliminar las preocupaciones relacionadas con la contratación de inmigrantes. Al mismo tiempo, se formarán unos 30.000 representantes sindicales encargados de crear sistemas de mentores en las 300.000 empresas del territorio nacional.

En concreto las diez propuestas presentadas por la Ministra de Integración consisten en:

- Giras de empresas. Los asesores compartirán experiencias con 2.000 pequeñas y medianas empresas.
- La dirección y los empleados unirán sus esfuerzos destinados a la integración. Mejorará la comprensión de culturas.
- Empresas mentoras en las zonas con mayor concentración de inmigrantes. Siete empresas con experiencia en contratación de trabajadores inmigrantes compartirán sus conocimientos con tres empresas inexpertas.
- Formación de mentores. Programas de mentores para personal de oficina y comercio.
- Programa MOVE. Administración de la diversidad en las empresas con especial atención étnica. Se focalizará la diversidad en la administración pública.
- La religión y el mercado laboral. Explicación de cómo se manifiesta la religión en el mercado laboral y cómo se maneja.
- Laboratorio de diversidad. Compartir la experiencia, Páginas Web, mentores y redes.
- Los representantes sindicales. Unos 30.000 representantes sindicales obtendrán los medios para desarrollar sistemas de mentores.
- Programa MIKS. Diversidad en los municipios y el Estado. Siete empresas públicas centrarán su atención en la administración, la selección de personal y la experiencia.
- De directores a directores. Los directores con experiencia en contratación de trabajadores inmigrantes aportarán medios e información a otros directores, mediante páginas Web y redes.

### 3.3 Claves de las políticas de integración de los inmigrantes en Dinamarca

Dinamarca ha acogido a inmigrantes desde hace siglos. Se ha producido principalmente una entrada constante de inmigrantes de países vecinos como Alemania, Polonia y Suecia, entre otros grupos notables de inmigración. Además, en los años setenta, empresas danesas invitaron a trabajadores para que acudieran a Dinamarca, especialmente de Turquía, Pakistán, Yugoslavia y Marruecos, y en años recientes han llegado inmigrantes en condición de refugiados o para reunirse con sus familias.

Las principales medidas de integración se basan en los artículos 67 y 70 de la Constitución danesa:

*Art. 67: “Los ciudadanos tienen derecho a reunirse en comunidades para el culto a Dios conforme a sus convicciones, con tal que no enseñen ni practiquen nada que sea contrario a las buenas costumbres o al orden público”.*

Art. 70. “nadie podrá, por razón de su fe o de sus orígenes, ser privado del disfrute íntegro de sus derechos civiles y políticos, ni sustraerse al cumplimiento de sus derechos cívicos ordinarios”.

Estas dos prescripciones constitucionales reconocen los derechos de libertad religiosa y no discriminación. De esta forma, las comunidades islámicas, por ejemplo, pueden establecer mezquitas en Dinamarca bajo el amparo de estas normas y pueden fundar escuelas privadas.

3.3.1 El nivel de tolerancia y los derechos de minorías religiosas como ejes del programa de Gobierno de 2007: “Una sociedad de oportunidades”

El Programa de gobierno de 2007 “Una sociedad de oportunidades”<sup>9</sup> aborda el tema de las políticas de integración de los inmigrantes en dos vertientes que marcan los objetivos de gobierno en esta materia: por una parte, una política de integración firme y justa (*Firm and fair immigration policy*) y por otra, actuaciones de lucha contra la radicalización y de potenciación de la integración democrática (*Efforts to fight radicalisation and strengthen democratic integration*).

La vertiente de *firm and fair immigration policy* reitera que Dinamarca seguirá en la senda de restringir la inmigración manteniendo la legislación de reagrupación familiar (la regla de los 24 años). Sin embargo, desarrolla la estrategia del gobierno en torno a la situación de los demandantes de asilo, refugiados y solicitantes con asilo denegado, haciendo un llamamiento a todas las fuerzas políticas para alcanzar un Pacto Nacional sobre el tema.

Dinamarca es conocida por sus altos niveles de tolerancia religiosa. En 1999, se llevó a cabo en 31 países europeos el Estudio Europeo de Valores que incluía datos sobre la actitud frente a las minorías. De estos 31 países, la población danesa se situó en el cuarto lugar en cuanto a menor actitud xenófoba al tener como vecina a una persona de etnia diferente: judíos, musulmanes, inmigrantes o romaníes. En marzo de 2005, el Observatorio Europeo de Vigilancia del Racismo y la Xenofobia (EUMC) publicó un informe que puso de manifiesto que Dinamarca se halla por debajo de la media en cuanto a oposición a la sociedad multicultural<sup>10</sup>.

La libertad religiosa y la no discriminación son principios constitucionales, y para hacerlos efectivos, el Gobierno desarrolló un conjunto de instrumentos jurídicos. En noviembre de

<sup>9</sup> Ver el Plan de Gobierno Danés de 2007 en [http://www.stm.dk/publikationer/UK\\_Regeringsgrundlag2007/index.htm](http://www.stm.dk/publikationer/UK_Regeringsgrundlag2007/index.htm)

**Extremism and crime must be prevented and combatted**

*The Government will increase its efforts to strengthen the democratic values of society and to prevent and combat extremism and crime. One way of doing this is to introduce a bill according to which it will be deemed an aggravating circumstance for sentencing purposes if an offence is committed against a person who has made lawful statement in a public debate.*

*The Government also intends to introduce rules on suspended expulsion which are to function as a clear warning to criminals that one more step in their criminal career may lead to expulsion.*

*However, legislation itself does not suffice to prevent crime. The individual family is also responsible for keeping their children out of crime.*

*The Government will strengthen parental responsibility by offering parents who do not support their children's education or follow up if their children commit crime that they can attend programmes intended to teach them to understand and accept their responsibility. If they fail to observe specific orders, it will be possible to reduce their family allowance.*

<sup>10</sup> La integración en Dinamarca, Ministerio de Asuntos de Refugiados, Inmigración e Integración: <http://www.netpublikationer.dk/UM/6436/html/chapter01.htm>

2003 adoptó un plan de acción cuyo objetivo era promover la igualdad de trato y la diversidad, así como combatir el racismo<sup>11</sup>. El propósito de las iniciativas de este plan de acción es intentar garantizar un espacio para la diversidad en Dinamarca y que todas las personas aprendan a beneficiarse de ella. El plan de acción también prevé apoyo financiero para foros de diálogo sobre la participación en actividades políticas por parte de las minorías étnicas, así como eventos locales que giren en torno a la diversidad.

En 2003 y 2004, el gobierno aprobó leyes de protección contra la discriminación en la sociedad danesa. Esta legislación ha proporcionado a las personas que se sienten discriminadas un acceso directo para presentar demandas ante el Comité de Quejas del Órgano de Trato de Igualdad para las Étnicas<sup>12</sup>.

Las acciones concretas previstas en el programa de gobiernos son:

- Identificar tempranamente las fuerzas antidemocráticas y elaborar un plan de acción global para combatirlos.
- Una política de mano tendida para desarrollar una mentalidad democrática.
- Política de tolerancia cero ante todo acto de discriminación.
- Nuevas oportunidades para las personas con un contacto limitado con la sociedad danesa.
- Fortalecimiento de la lucha contra las fuerzas que socavan la base para la integración.
- Integración e igualdad de oportunidades para las mujeres inmigrantes.
- Desarrollo de un Centro de Promoción de Negocios Étnicos.
- La ciudadanía democrática.

### 3.4 El programa danés de introducción (*introductory programme*)

Dinamarca tiene desde 1986 un programa de integración focalizado en los refugiados (Jacob y Rea, 2007). En 1999 modificó drásticamente su enfoque cuando introdujo la Ley de Integración, la *Integration Act* (Consolidation Act n° 839, 5 September 2005) en la cual se estipulaba que para obtener un permiso de residencia permanente, un recién llegado – excepto cuando es originario de un Estado Miembro Europeo o un país Nórdico – debe obligatoriamente participar en un programa de introducción, especialmente cuando depende de los beneficios sociales.

---

<sup>11</sup> Act on Ethnic Equal Treatment. on 28th May 2003. This Act implements parts of Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin (Official Journal of the European Communities 2000, No. L 180, p. 22).

<sup>12</sup> La integración en Dinamarca y también los desarrollos de Ulf Hedetoft, Denmark: Integrating Immigrants into a Homogeneous Welfare State. <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=485>

Los programas de introducción constituyen la clave de la política de integración de los inmigrantes. En ellos se da importancia fundamental a tres aspectos:

- El aprendizaje de la lengua. A este respecto, los recién llegados que no forman parte del grupo meta (*target group*) de los programas de integración y que deseen participar en un curso de lengua, pueden pedir una contribución financiera.
- Los cursos de orientación sobre el entorno social.
- La formación y orientación para el empleo.

Como podemos constatar, la integración ya no es solo un derecho del inmigrante, sino que se está convirtiendo en una obligación legal para poder acceder a la residencia permanente y para su inserción en el mercado laboral, así como para la obtención de la nacionalidad (López de los Mosos, 2009).

Desde esta premisa, aquellos inmigrantes que no lleven a cabo estos programas no podrán beneficiarse de las ventajas reguladas por ley; por ello desde julio de 2002 se condiciona el acceso a la residencia permanente al aprobado en un examen de idioma, de historia y cultura danesa. Además, una de las principales causas por la que se descarta a un trabajador inmigrante en una empresa es su escaso conocimiento del idioma.

El programa de introducción se gestiona desde los ayuntamientos que lo proponen en el plazo de un mes desde la llegada de la persona, y está dirigido a todos los recién llegados al municipio y mayores de 18 años.

El programa tiene una duración máxima de tres años. Se fundamenta en un contrato individual firmado entre el ayuntamiento y el recién llegado:

- Es un programa individualizado.
- Es gratuito. Comprende una formación lingüística, una introducción a la sociedad danesa y cursos de formación profesional.
- Comprende un total de 37 horas semanales.
- Su duración total es de 2000 horas.

Las tasas de abandono de los cursos son altas, ya que los inmigrantes encuentran trabajo antes de completarlo. Esta situación preocupa al gobierno porque las consecuencias son que el trabajo sea poco cualificado y que si el inmigrante es despedido tenga que volver a empezar el proceso.

Desde 2004, los cursos de lengua cuentan con tres niveles diferentes, con módulos de casi seis meses (30 horas por semana).

La participación activa en el programa es obligatoria para todos los grupos fijados en la Ley de Integración. Desde julio del 2003, un programa adaptado es obligatorio para todos los

solicitantes de asilo. El incumplimiento del programa conlleva una reducción de los beneficios sociales (de hasta el 30%), los cuales de hecho son concedidos en forma de “un subsidio de integración”. Además, completar el programa de introducción es una condición para recibir el permiso de residencia permanente. El pasar una prueba de lengua y una prueba de cultura e historia danesa es parte de los requisitos para obtener la ciudadanía desde finales del 2005.

#### 3.4.1 Incentivos y sanciones del programa danés de introducción

- Es imprescindible aprobar el examen final del idioma danés o al menos obtener un certificado de asistencia activa al programa con al menos un 85% de asistencia para obtener el permiso de residencia permanente.
- Con la aprobación o certificado de asistencia se permite reducir a la mitad el depósito de 55.241 coronas.
- Se paga una prestación social por el seguimiento del programa. En caso de ausentismo se disminuye la prestación.
- En 2006, de 7.569 extranjeros, 2.289 recibían la prestación. Los importes varían entre 1.169 y 5.638 coronas conforme a la situación de cada candidato.
- El Estado financia estos programas y devuelve a los ayuntamientos el 75% de los gastos.
- Cuesta alrededor de 121. 968 coronas por cada extranjero en el plazo de 3 años.

**Tabla 11.** Cuadro recapitulativo del sistema danés del Programa de introducción

<b>Condiciones y contenidos del contrato</b>	
Obligatorio para recién llegados no comunitarios	Si
Formación lingüística	Si
Formación/orientación profesional	Si
Orientación cívica	Si
Historia y cultura	Si
Curso gratis o de mínimo coste	No
Incumplimiento multado	no
Incumplimiento sancionado en los beneficios sociales	Si
Renovación de la residencia de corta duración dependiendo de la participación	No
Permiso de residencia de larga duración dependiendo de la participación	Si
Test al final del curso	Si
Test para el permiso de residencia de larga duración	Si
Test de condición previa para la inmigración	(Si)

*Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Dirk Jacobs y André Rea (2007)*



## 4. Reino Unido: el camino hacia la ciudadanía

### 4.1 La dinámica migratoria en el Reino Unido

Reino Unido recibe en torno a los años 1960 su primera ola migratoria importante después de la colonización. Desde entonces apostó por un modelo implícito de desarrollo de las comunidades en una “*comunidad de las comunidades*”. El modelo es antiasimilacionista. Favorece la constitución de grupos y no se preocupa de fomentar los valores comunes compartidos. Reino Unido es un país pionero en diseñar mecanismos de lucha y leyes contra las discriminaciones, que empezó a desarrollar en 1968 con el propósito de garantizar la igualdad de trato y la paz.

La llegada masiva de solicitantes de asilo desde finales de los años 1990 así como los atentados terroristas del 11 de septiembre y los atentados de Londres de julio 2005 han provocado una toma de conciencia de los riesgos que comporta el modelo multiculturalista aplicado hasta entonces. También estos hechos han llevado a la crispación y desconfianza hacia el Islam.

Por otra parte, en los años anteriores a 2005 el país experimentó una dinámica migratoria muy importante. Sobre una población total estimada de 58 millones, el censo de 2001 eleva a 4,9 millones el número de personas nacidas en el extranjero, lo que representa el 8,3% del total (1/3 son europeos). Desde 2001, se estima que la media de las entradas legales son 300.000, lo que incluye las migraciones temporales de trabajo, estudiantes y solicitantes de asilo. Sin embargo, hemos de apuntar que el año 2004 representa una excepción, ya que se registraron 582.000 entradas legales de inmigrantes. Por otro lado, el Ministerio de Interior estima que alrededor de 490.000 personas viven ilegalmente en el territorio de Reino Unido.

Con la libre circulación de ciudadanos comunitarios (sobre todo de los nuevos Estados miembros de la UE), es difícil estimar el número exacto de estos ciudadanos. Pero se estima que se trata de un número importante, alrededor de 290.000 personas. Los ciudadanos de los nuevos Estados miembros se registran en el Ministerio de Interior cuando ocupan un empleo de más de un mes de duración.

De forma general, los inmigrantes (excluyendo a los solicitantes de asilo) deben demostrar que pueden vivir en el Reino Unido sin recurrir a las prestaciones sociales. Los permisos de residencia se expiden por una duración media de cinco años. La inmigración de trabajo está en alza: 145.000 permisos de trabajo han sido concedidos durante el año 2002 mientras en el año 2003 se registraron 167.000 permisos; durante el año 2004, alrededor de 181.000 personas consiguieron sus permisos de trabajo.

## 4.2 Estrategias de control de flujos migratorios

Uno de los ejes prioritarios de la política de inmigración de Reino Unido es el control de flujos migratorios como base para el trabajo de integración de los inmigrantes. Bajo el impulso del Ministro de Interior Charles Baker, Reino Unido desarrolló desde 2005 tres estrategias de control de flujos, cada una dirigida a un *target group* diferente de inmigrantes, con un perfil bien determinado y un tratamiento y condiciones de entrada y establecimiento bien diferenciados.

### 4.2.1 Control de nuestras fronteras: generando inmigración laboral para Reino Unido

Se trata de una estrategia de control de frontera y de promoción de la mano de obra necesaria. A través de esta estrategia se revisó el sistema tradicional de concesión de permisos para tener en cuenta la situación particular de los ciudadanos procedentes de los nuevos Estados miembros de la UE. Para ello se simplificó el procedimiento a través de la *Worker Registration Scheme*: el inmigrante se registra en el Ministerio de Interior y puede conseguir, después de haber trabajado doce meses, un permiso de residencia permanente.

Desde mayo de 2004, unas 176.000 personas de edades comprendidas entre los 18 y los 34 años, sin pareja y sin hijos, se han beneficiado de este dispositivo. Proceden principalmente de Polonia, Lituania y Eslovenia.

### 4.2.2 La estrategia "Highly Skilled Migrant Programme" o Programa de Inmigrantes Altamente Cualificados

Este programa pretende favorecer la inmigración de personas extracomunitarias altamente cualificadas. Esta categoría de inmigrantes gozan de un procedimiento acelerado y simplificado para entrar en Reino Unido.

Funciona a través de un sistema de puntuación. Tienen que someterse al sistema de puntos de Categorías de Inmigrantes Altamente Cualificados aquellos inmigrantes que se encuentran en el Reino Unido y quieran iniciar este procedimiento general; y quienes deseen ampliar su permiso de residencia e iniciar el procedimiento para inmigrantes cualificados y residan en la India (CHOFRÉ, 2007:85) Con este sistema, la persona interesada debe demostrar que puede costear su estancia durante el periodo de búsqueda de empleo en el Reino Unido. Un dispositivo similar existe para autorizar a los estudiantes extranjeros que hayan obtenido títulos académicos británicos cotizados a prolongar su estancia para poder buscar trabajo. Bajo este régimen, no existen restricciones en cuanto a número de entradas ni condiciones particulares en cuanto a origen de los candidatos. También existe un procedimiento similar para inversores y emprendedores.

Los puntos mínimos exigidos para la aceptación son: 75 puntos para el examen de habilidades generales (edad, cualificaciones, estancias previas en el Reino Unido); 10 puntos por el dominio del inglés y 10 puntos por la capacidad económica. El coste de este sistema es de 350 libras si junto con la solicitud el candidato presenta la carta de aprobación del *UK Highly Skilled Migrant Programme* y 750 libras para el resto.

#### 4.2.3 La estrategia "Sectors Based Scheme"

Es una política sectorial de inmigración poco cualificada, fundada sobre un sistema de cuotas establecido en concertación con las organizaciones empresariales. Se limita a los sectores de hostelería, restauración y agroalimentario. En el año 2005, unas 25.000 personas se beneficiaron de este programa. Los permisos se conceden sobre la base de los contratos de trabajo por una duración máxima de doce meses. Sin embargo, por su carácter temporal, este programa no ha funcionado porque muchas personas se quedan en la ilegalidad al caducar su permiso de residencia.

#### 4.2.4 El "camino hacia la ciudadanía" británica

En el Reino Unido no existe ninguna política específica de acogida de personas inmigrantes. Los esfuerzos para la integración de inmigrantes se resumen en todos los dispositivos de la política de diversidad. Esta política se inició hace más de 40 años y se basa principalmente en la política de lucha contra las discriminaciones. Consiste en asegurar la representación de todas las categorías raciales y étnicas en la sociedad como valor esencial. Este enfoque lleva a construir un sistema de medición de la diversidad y de hacer el seguimiento y balance de la representación de las minorías étnicas.

Sin embargo, la Ley de noviembre 2002 sobre nacionalidad, inmigración y asilo exige a los inmigrantes un cierto nivel de conocimiento de idioma y de las instituciones. Desde 2006 la consecución de un permiso de residencia permanente está condicionada a la aprobación de un test lingüístico y de conocimiento de la sociedad.

En la actualidad la esfera política británica ha optado por un enfoque que establece claramente el nexo y la interdependencia de tres conceptos: inmigración, integración y ciudadanía. Este nuevo enfoque se inicia con la presentación del informe "*The path to citizenship*", presentado por el Ministro de Interior Jacqui Smith en febrero de 2008. Este informe presenta los nuevos elementos configuradores de las políticas de acogida e integración de los inmigrantes (Giraudon, 2008):

- La creación de una trayectoria de tres fases hacia la ciudadanía, que incluiría un nuevo "período de prueba", durante el cual se exigiría a los inmigrantes que demuestren

su contribución al Reino Unido, o en caso contrario que abandonen el país.

- Se negarían las prestaciones sociales a los inmigrantes que no hayan recibido la plena ciudadanía.
- Se obligaría a los inmigrantes a demostrar que pueden hablar inglés; se alargaría el período de prueba a los condenados por delitos menores.
- Se exigiría a los inmigrantes que contribuyan a un fondo destinado a gestionar el impacto de la inmigración.
- Se agilizaría el proceso de obtención de la ciudadanía para los inmigrantes que se involucren en sus comunidades locales a través del voluntariado.

A este respecto, Virginie Giraudon considera que el plan está en sintonía con el discurso pronunciado por el Primer Ministro sobre migración gestionada, centrado en la noción de contrato: *“la ciudadanía (...) debe consistir en aceptar activamente un contrato por el cual, en virtud de las responsabilidades asumidas, se gana el derecho de ciudadanía”*.

**Tabla 12.** Cuadro recapitulativo del contrato británico de integración

<b>Condiciones y contenidos del contrato</b>	
Obligatorio para recién llegados no comunitarios	No
Formación lingüística	Si
Formación/orientación profesional	No
Orientación cívica	Si
Historia y cultura	Si
Curso gratis o de mínimo coste	(No)
Incumplimiento multado	No
Incumplimiento sancionado en los beneficios sociales	No
Renovación de la residencia de corta duración dependiendo de la participación	No
Permiso de residencia de larga duración dependiendo de la participación	Si
Test al final del curso	(Si)
Test para el permiso de residencia de larga duración	Si
Test de condición previa para la inmigración	No

*Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Dirk Jacobs y André Rea (2007)*

## 5. Austria: El contrato austriaco de integración

### 5.1 La inmigración y el marco jurídico para la integración de los inmigrantes en Austria

Austria tiene un total aproximado de 8,1 millones de habitantes, de los cuales los extranjeros, 750.000 y por lo general asilados, suponen un 9% de la población total. La población inmigrante es heterogénea en cuanto a origen, posición social e identidad cultural. El 45% procede de la antigua Yugoslavia (croatas, serbios y bosnios) y el 18% de Turquía (tanto turcos como kurdos). Un 10% más proviene de Asia, África y América. Además de estos “nuevos” inmigrantes, en 2001 el 16% de los extranjeros había nacido en Austria, lo que incorpora el elemento de la “segunda generación” a los debates sobre la integración.

La nacionalización en Austria para los inmigrantes de primera y segunda generación es difícil a causa de la dura legislación basada en el principio de “*ius sanguinis*” (derecho de sangre o ley de descendencia). Las leyes que rigen la integración de inmigrantes en la sociedad austriaca se consideran las más desfavorables de Europa occidental<sup>13</sup>.

Actualmente no existe en Austria ninguna definición uniforme de integración, pero sí parece haber consenso en que la reciprocidad es clave para la integración. Tanto los inmigrantes como la población del país de acogida tienen que involucrarse en el proceso. En la opinión pública se considera la integración predominantemente como unidireccional: los inmigrantes se tienen que adaptar e integrar. Este razonamiento está ligado a la creciente tendencia a la xenofobia y al racismo, que también se explota en el debate público y las campañas electorales.

A nivel legislativo y administrativo, la experiencia práctica de integración en Austria se caracteriza por la falta de coherencia entre las políticas gubernamentales federales y las provinciales. Mientras que el marco legal es uno de los más restrictivos de la Unión Europea en cuanto a residencia, acceso al mercado laboral y nacionalización, los gobiernos locales son muy diferentes en el cumplimiento de la política federal de integración<sup>14</sup>.

En Austria, durante mucho tiempo la integración estuvo ligada a la inmigración por motivos laborales, y se veía a los inmigrantes como trabajadores invitados que no se tenían que integrar. Con la investidura del gobierno de derechas, en el año 2000, el debate sobre

---

<sup>13</sup> Involve: Participación de nacionales de terceros países en el voluntariado como medio para mejorar la integración Publicado por el Centro Europeo de Voluntariado Informe Final del Proyecto. CEV 2006. <http://www.educacionenvalores.org/IMG/pdf/INVOLVE.pdf> p.32

<sup>14</sup> Involve. op.cit, 33 [www.wien.gvat/verwaltung/personenwesen/einwanderung/aufenthalt/integrationsvereinbarung.html](http://www.wien.gvat/verwaltung/personenwesen/einwanderung/aufenthalt/integrationsvereinbarung.html)  
RODRIGUEZ FERRANDEZ, S., op.cit, 259-64

la integración toma otro rumbo y gira en torno a los llamados “fracasos de integración” y “el déficit de integración de los inmigrantes”. Este debate condujo a la formulación de un “acuerdo de integración” unilateral que forzaba a los inmigrantes a tomar cursos de alemán, pero no tomaba medidas para otorgar poderes.

El acceso a la nacionalidad en Austria ha empeorado desde 2004. La mayoría de los residentes legales puede acceder a ella sólo después de 10 años de residencia. Los hijos y los nietos nacidos en el país solo pueden acceder a la ciudadanía austriaca vía naturalización. Esto también rige para refugiados e inmigrantes cuya integración personal y profesional el Estado considera sostenible. La mayor parte de los aspirantes deben renunciar a su nacionalidad de origen. Desde 2005, los inmigrantes que deseen convertirse en ciudadanos austriacos deben aprobar un examen de lengua alemana y demostrar conocimientos sobre la cultura austriaca.

## 5.2 El contrato austriaco de integración

En Austria, el “contrato de integración” que los extranjeros deben firmar para obtener o para prolongar un título de estancia es el instrumento que formaliza jurídicamente la obligación de integrarse en el Estado por parte del inmigrante.

La Ley de Establecimiento y Residencia considera la integración como una condición jurídica para todos aquellos nacionales de terceros países que deseen obtener un permiso y que se encuentra dentro del ámbito de aplicación del programa de integración.

Con anterioridad, el contrato consistía en la necesidad de asistir a un curso de idioma de cien horas con el objetivo de adquirir un conocimiento básico del alemán (nivel europeo de A1) y la capacidad de participar en la vida social, económica y cultural del país (curso de educación cívica). En la actualidad, el párrafo 14 de la Ley obliga a que la primera parte del contrato de integración sea organizado en dos módulos (alfabetización y formación lingüística y cívica). Con respecto al conocimiento lingüístico, el inmigrante debe asistir a un número total de 300 horas de formación y alcanzar el nivel A2 de alemán<sup>15</sup>. La formación cívica integra: aspectos sociales, económicos y culturales del país<sup>16</sup>.

Los retrasos en su realización por parte de la persona pueden implicar la retirada de prestaciones por desempleo, multas o una reducción de la subvención del Estado para la realización del programa de formación. Si no se supera en un plazo de tres años, no se renovará el permiso de residencia e incluso se puede llegar a la expulsión.

---

<sup>15</sup> Ver los párrafos 14-16 de la Ley de Establecimiento y Residencia

<sup>16</sup> Ver página web [www.wien.gv.at/verwaltung/personenwesen/einwanderung/aufenthalt/integrationsvereinbarung.html](http://www.wien.gv.at/verwaltung/personenwesen/einwanderung/aufenthalt/integrationsvereinbarung.html)



### 5.3 Situación actual de la integración de los inmigrantes

Como en todos los países europeos, la política de estancia y de residencia de los inmigrantes es competencia del Ministerio del Interior. En Austria se tiende a la regularización permanente de los inmigrantes, que no tienen problemas a la hora de encontrar un trabajo (Rodríguez Fernández, 2009). Los inmigrantes por lo general no tienen problemas de integración, ya que además muchos de ellos han adquirido ya la nacionalidad.

La promoción profesional y social de los inmigrantes es una realidad muy difícil de entrever incluso para la segunda generación. Los hijos de inmigrantes se mueven en las últimas escalas de las jerarquías profesionales y sociales. Los inmigrantes que llegan como fuerza de trabajo a Austria tienen en la actualidad condiciones de vida claramente peores que los austriacos.

Como posibles explicaciones a esta posición marginal de muchos inmigrantes, Samuel Rodríguez (Rodríguez Fernández, 2009) apunta a que en primer lugar las observaciones empíricas demuestran que los “*gästarbeiter*” yugoslavos o turcos, que en las décadas de los sesenta llegaron a Austria, estaban peor cualificados que sus compatriotas que iban a Alemania, a Suiza o Escandinavia. Esto se podría deber al menos a dos causas: por un lado, el nivel salarial en esos otros Estados era más alto que en Austria; por otro lado, comenzó antes el reclutamiento de fuerza de trabajo menos cualificada, con lo que la demanda ya estaba cubierta.

La segunda explicación tiene que ver con el destino de la fuerza de trabajo extranjera en la estructura económica austriaca: en el sector de la construcción, por ejemplo, y al contrario que en otros Estados, no trabajan muchos extranjeros. Ello se debe a que en dicho sector operan sobre todo las pequeñas empresas, de tal forma que se podría decir que allí donde trabajan pocas personas no hay posibilidades de promoción profesional.

En tercer lugar, en Austria hasta los años noventa predominaba la propiedad pública sobre las empresas, de tal forma que el objetivo de éstas fue durante mucho tiempo el servicio público y no el logro de beneficios, ofreciendo a sus trabajadores simplemente seguridad material y social.

Actualmente, la tercera generación de inmigrantes en Austria vive más o menos integrada o ya asimilada en las grandes ciudades como Viena, Graz, Linz, Salzburgo y en los centros industriales de las regiones occidentales del país.

**Tabla 13.** Cuadro recapitulativo del sistema austriaco de contrato de acogida e integración

<b>Condiciones y contenidos del contrato</b>	
Obligatorio para recién llegados no comunitarios	No
Formación lingüística	Si
Formación/orientación profesional	No
Orientación cívica	Si
Historia y cultura	No
Curso gratis o de mínimo coste	No
Incumplimiento multado	Si
Incumplimiento sancionado en los beneficios sociales	No
Renovación de la residencia de corta duración dependiendo de la participación	Si
Permiso de residencia de larga duración dependiendo de la participación	Si
Test al final del curso	No
Test para el permiso de residencia de larga duración	No
Test de condición previa para la inmigración	No

*Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Dirk Jacobs y Rea (2007)*

## **6. Suecia: La política de inmigración restrictiva y los programas introductorios para inmigrantes**

### **6.1 Evolución de la política migratoria en Suecia**

Suecia es el mayor de los países nórdicos por su tamaño y población. Con una población de 9.269. 986 habitantes, es uno de los miembros más pequeños de la Unión Europea. Más del 18% son inmigrantes o tienen por lo menos uno de los padres nacido en otro país. Los datos estadísticos de la población en Suecia revelan que el 13,4% de la población total ha nacido en el extranjero<sup>17</sup>.

Hasta mediados del siglo XX la Suecia industrializada se ha caracterizado por su economía

<sup>17</sup> FOCUS MIGRATION: [www.focus-migration.de/uploads/tx\\_wilpubdb/CP\\_18\\_Sweden.pdf](http://www.focus-migration.de/uploads/tx_wilpubdb/CP_18_Sweden.pdf)

liberal de mercado y sus políticas de bienestar. Suecia no se convirtió en un país de inmigración hasta la Segunda Guerra Mundial. Después de 1945, la demanda de mano de obra aumentó fuertemente y la industria sueca comenzó a emplear trabajadores de Europa. La mayoría de la inmigración fue de los países nórdicos vecinos, especialmente Finlandia.

Desde principios de los 70 del pasado siglo, la inmigración ha sido principalmente de refugiados y familiares de inmigrantes que ya habían recibido permiso de residencia. En la década de 1990, Suecia recibió miles de solicitantes de asilo desde el Sureste y Este de Europa, fundamentalmente la antigua Yugoslavia. Desde 1994, un ciudadano de un país del Espacio Económico Europeo puede entrar en Suecia y trabajar sin permiso hasta tres meses. Tras este periodo, tiene que solicitar el permiso de residencia.

## 6.2 Política de Integración Sueca

En los años 1950, Suecia no tenía una política oficial de incorporación de los inmigrantes en la sociedad; las leyes de inmigración eran extremadamente *laissez faire*. Se daba por sentado que los migrantes de otros países escandinavos, que eran considerados culturalmente similares, se asimilaban. Desde mediados de los años 60 se ha llevado a cabo una larga serie de reformas destinadas a mejorar las condiciones de los inmigrantes. Se inició un amplio programa de enseñanza gratuita del sueco en 1965, se creó en 1966 una comisión destinada a tratar las cuestiones relativas a la adaptación social, y en 1969 nació la Dirección Nacional de Inmigración (*Statens invandrarverk*), organismo que tenía a su cargo todos los asuntos relativos a extranjería y naturalización.

En 1975 el Parlamento aprobó un proyecto de ley con nuevas directrices políticas en pro de los inmigrantes y las minorías étnicas. Esta política estaba basada en tres objetivos:

- Igualdad entre inmigrantes y suecos.
- Libertad de elección cultural para los inmigrantes.
- Cooperación y solidaridad entre la población nativa mayoritaria y las diversas minorías étnicas.

Los inmigrantes con residencia permanente en Suecia podían disfrutar de los mismos derechos que los ciudadanos suecos (igualdad): acceso al sistema de bienestar, derecho de voto y de candidatura en elecciones municipales y provinciales a todos los extranjeros que hubieran residido en el país por lo menos tres años. En la vida privada, podrán decidir si desean mantener su cultura nativa (la libertad de elección) (Luis Garrido, 2010).

En 1985, la Junta de Inmigración se hizo cargo de la gestión de integración de los refugiados. Se desarrolló un ambicioso programa basado en los tres pilares siguientes:

- La lengua y formación ocupacional.

- Un seguimiento individualizado para el acceso al empleo.
- La dispersión de la población inmigrante en un gran número de ciudades con viviendas disponibles.

La realización de los cursos se acompañaba con un subsidio mensual que era retirado si el interesado abandonaba el curso. Este programa se llevaba a cabo a través de los ayuntamientos y con la participación el Servicio de Empleo para la localización de oportunidades de trabajo.

El programa fracasó ya que los refugiados se asignaron a regiones del país con pocos puestos de trabajo disponibles y con altas tasas de desempleo entre los suecos. En la década de los 90, se revisó para permitir una mayor flexibilidad en la gestión, permitiendo que los refugiados decidan dónde quieren vivir.

Suecia practica una política de inmigración muy restrictiva por lo que se refiere a la inmigración laboral. Sólo a un número muy limitado de ciudadanos de países fuera del Espacio Económico Europeo le son concedidos permisos permanentes de residencia por razones de trabajo. Sin embargo, son muchos más los que obtienen permiso de residencia y de trabajo para un período corto con el fin de realizar algún trabajo especial. En el caso de solicitudes de permiso de trabajo, se requiere un procedimiento de consulta con la Dirección Nacional de Trabajo y los sindicatos. Las personas a quienes se concede permiso de residencia permanente (hoy día, sobre todo refugiados y familiares de los ya residentes en Suecia) tienen también derecho a buscar trabajo. En tales casos no se precisa de permiso de trabajo. Suecia no realiza una política de “trabajadores invitados”, por lo que no cancela los permisos de trabajo en períodos de estancamiento económico (Westin, 2006).

Hoy en día, las autoridades evitan el término “inmigrante”, utilizando en su lugar “las personas de origen inmigrante” en el discurso oficial. Una política de gestión de la diversidad se introdujo hace unos años con el fin de contrarrestar las tendencias a la exclusión social y los estereotipos.

Los ciudadanos de países nórdicos pueden solicitar la naturalización después de dos años de residencia en el país. Los originarios de otros países pueden hacerlo, con unas pocas excepciones, al cabo de cinco años, y los refugiados necesitan cuatro años.

La persona extranjera que contraiga matrimonio con un ciudadano sueco no obtiene automáticamente la nacionalidad sueca. Los que son apátridas y los que han recibido asilo político pueden obtener la ciudadanía sueca después de cuatro años.

Uno de los resultados de una investigación realizada en 2007 por el Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes (Migration Integration Policy Index, MIPEX) concluyó que Suecia era el único país que verdaderamente se esforzaba por brindar a los inmigrantes las mejores oportunidades para su integración<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Ver enlace MIPEX en español: [http://www.cidob.org/actividades/migraciones/inmigracion\\_y\\_politicas\\_de\\_integracion\\_en\\_espana](http://www.cidob.org/actividades/migraciones/inmigracion_y_politicas_de_integracion_en_espana)

Los analistas consideran que, a pesar de tener un sistema de asilo y acogida muy avanzado, Suecia ha fracasado en el intento de integrar a las últimas oleadas de inmigrantes. La transición de una economía de manufactura a otra basada en los servicios ha reducido la posibilidad de emplear mano de obra poco cualificada. Un sistema de asistencia social muy generoso desincentivó la integración en el mercado laboral (Rojas, 2008)<sup>19</sup>.

Una serie de indicadores sociales muestran que las personas de origen inmigrante tienen tasas considerablemente más altas de desempleo que los suecos nativos y que son más dependientes en gran medida de los beneficios del Estado de bienestar social.

### 6.3 Los programas de acogida en Suecia

Como se apuntó anteriormente, Suecia tiene una larga tradición en la organización de cursos de lengua para inmigrantes, que se remonta a los años setenta. Su programa de integración actual ofrece dos cursos de idiomas y cursos sobre la sociedad sueca. Solo es obligatorio para los solicitantes que reciben prestaciones sociales. Está abierto a todo tipo de inmigrantes, no solo a recién llegados, y son pagados por el estado.

Los municipios son los responsables de ofrecer los cursos de integración, que suponen una media de 525 horas de estudio, aunque esto puede variar dependiendo de la situación individual del inmigrante. Los extranjeros que reciben prestaciones sociales pueden ver éstas reducidas o retiradas por la falta de participación en los cursos de lengua, formación profesional o cursos de orientación.

Así pues, el dispositivo de acogida está destinado prioritariamente a los refugiados y se gestiona desde los ayuntamientos. La Agencia Nacional de Integración (*Integrationsverket*), creada en 1998 y suprimida en 2004, fue la instancia encargada de coordinar y evaluar los programas de integración. Eso implicaba que la *Inntegrationsverket* concluyera convenios con ayuntamientos para la acogida e integración de recién llegados.

Estos convenios conceden un importe estándar a cada ayuntamiento de 500.000 coronas, equivalentes a 53.500 €, y una compensación por persona acogida en el marco del programa de 165.700 coronas (equivalente a 17.730€) para cada persona adulta durante dos años. De un total de 290 ayuntamientos, 174 ayuntamientos se han acogido a estos convenios.

#### 6.3.1 El Programa de acogida (introductory programme)

Este programa se puso en marcha en 1991. Da prioridad a los refugiados y a sus familiares. Los ayuntamientos pueden incluir a los inmigrantes en estos programas pero no recibirán compensación por parte del Estado.

<sup>19</sup> Ver también los desarrollos de ROJAS, M.: Reinventar el Estado de Bienestar, la experiencia sueca, Gotaagota, Madrid 2008.

El programa es individualizado y tiene como objetivo la adquisición de conocimientos lingüísticos así como del mundo del trabajo, el funcionamiento y los valores de la sociedad sueca. La duración del programa es de dos años.

Los refugiados tienen derecho a una prestación por acogerse a este programa (entre 350 y 800€ por mes y por persona). Entre 2000 y 2005, alrededor de 12.000 refugiados y sus familiares han seguido cada año este programa introductorio (Mariani, 2006).

### 6.3.2 El programa sueco para inmigrantes (SFI)

Las clases del programa SFI se dirigen a todos los extranjeros empadronados y mayores de 16 años que no conocen el sueco. Son gratuitas y financiadas por los ayuntamientos. Los alumnos tienen derecho a certificado cuando finalizan la formación. Existe también temario sobre civismo.

**Tabla 14.** Cuadro recapitulativo del programa sueco de acogida

<b>Condiciones y contenidos del contrato</b>	
Obligatorio para recién llegados no comunitarios	No
Formación lingüística	Si
Formación/orientación profesional	Si
Orientación cívica	Si
Historia y cultura	No
Curso gratis o de mínimo coste	Si
Incumplimiento multado	No
Incumplimiento sancionado en los beneficios sociales	Si
Renovación de la residencia de corta duración dependiendo de la participación	No
Permiso de residencia de larga duración dependiendo de la participación	No
Test al final del curso	No
Test para el permiso de residencia de larga duración	No
Test de condición previa para la inmigración	No

*Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Dirk Jacobs y André Rea (2007)*



## 7. Finlandia: el programa finlandés de integración

### 7.1 Evolución de la política migratoria en Finlandia

Finlandia ha sido un país con fuerte tradición de emigración, sobre todo a Suecia y también a América y Europa Central, pero a lo largo del siglo XX su auge económico y social ha cambiado esta tendencia. Actualmente se suele considerar a Finlandia como uno de los países europeos donde es más fácil migrar, por sus niveles de bienestar social y las actitudes proclives al asilo.

Finlandia tiene 5,255.068 habitantes de los cuales la población extranjera representa alrededor del 2,7%. El flujo inmigratorio no ha contribuido a un aumento significativo de la población, y el país no ha experimentado movimientos importantes hasta fechas muy recientes, con la llegada de grupos de kurdos. Entre 1986 y 1996 Finlandia destacó por ser uno de los países de la UE con mayor proporción de inmigrantes extracomunitarios. La población extranjera legalmente residente se ha incrementado en un 250%, y sólo el 19% de la población extranjera con residencia legal procede de otro Estado miembro de la UE. La mayor parte de sus inmigrantes proceden de países de la antigua URSS y la antigua Yugoslavia, de donde procede el 36% de las entradas y la cuarta parte de sus residentes legales (Muñoz Mora, 2005).

En cuanto a los asilados, en Finlandia constituyen una proporción muy baja, a pesar de la importancia política que se concede en el país a la acogida humanitaria. Cada año entra en Finlandia una cuota determinada de refugiados, seleccionados del grupo de personas con categoría de refugiado otorgada por ACNUR, la principal agencia de las Naciones Unidas para los refugiados. Anualmente, el Parlamento de Finlandia establece la cuantía de la cuota de refugiados a admitir. Hoy en día, Finlandia recibe alrededor de 2.000 a 3.000 solicitudes de asilo cada año, además de más de 10.000 solicitudes de permisos de trabajo y residencia. Cada año, entre 2.000 y 3.000 personas reciben la nacionalidad finlandesa.

### 7.2 Política de integración finlandesa

En Finlandia la ley para la Integración de los Inmigrantes y la Acogida de los Solicitantes de Asilo entró en vigor en mayo de 1999. El Ministerio del Interior es responsable del control de la inmigración mientras que el Ministerio de Trabajo lleva a cabo la formulación e implantación de las políticas de integración, la identificación y acomodo de los solicitantes de asilo, así como la gestión del retorno de los emigrantes finlandeses. Se delega las funciones más importantes a los Centros Regionales de Desarrollo Económico y Empleo. Estos cen-

tros operan a nivel de distrito y cuentan con un responsable en materias migratorias y de refugio (Delgado Godoy, 2006).

La integración de los inmigrantes no sólo depende de la acción de los poderes públicos. Destaca la existencia de un conjunto de organizaciones sociales, algunas compuestas tanto por nacionales como inmigrantes, que están comprometidas con la búsqueda de una coexistencia pacífica y de intercambio cultural en una sociedad multicultural. El *Finland's Migrants Forum Support Group* tiene como meta el apoyo a la cooperación y la igualdad de derechos entre extranjeros y nativos.

Cuando un extranjero llega a Finlandia y cuenta con los permisos necesarios, tiene derecho a un “programa de integración”. Puede inscribirse en la oficina de desempleo y comenzar un curso de idiomas. El programa dura de tres a cinco años, dependiendo de su situación.

A lo largo de la década de los noventa se ha llevado a cabo una extensa y generosa regulación de la presencia de extranjeros en el país: el Acta de Extranjeros de 1991 y el Decreto de Extranjeros de 1994, y en 1999 el Acta sobre la Integración de los Inmigrantes y la Recepción de Solicitantes de Asilo. A nivel europeo, la posición del gobierno finlandés destaca por ser proclive a que la regulación del asilo cumpla de manera estricta los requisitos de la Convención de Ginebra de 1951.

La más reciente ley de extranjería es de 2004 y mantiene la autoridad de las oficinas del Ministerio de Trabajo sobre las evaluaciones caso por caso de las credenciales de los candidatos; las recomendaciones del Ministerio dependerán de las necesidades del mercado laboral. En los últimos años, Finlandia ha admitido a decenas de miles de inmigrantes que tienen contratos de trabajo asegurados con los empresarios finlandeses. Cuando el puesto de trabajo es permanente, los permisos de residencia se conceden por cinco años y cuando no lo es, se conceden por un año. Durante este tiempo el empleado no tiene derecho a prestaciones sociales. Los estudiantes matriculados sólo necesitan un permiso de residencia temporal. Los trabajadores agrícolas de temporada tienen derecho a trabajar sin un permiso de residencia si el período de trabajo es inferior a tres meses.

En general, la legislación sobre ciudadanía se ha modernizado, y las condiciones para el logro de la ciudadanía están en línea con otros países europeos. Un extranjero puede solicitar la nacionalidad finlandesa si él o ella tiene 18 años, no tiene antecedentes penales, se encuentra en situación económica satisfactoria, tiene un dominio satisfactorio del finlandés o sueco, las lenguas oficiales, y ha residido durante ocho años en el país. Un ciudadano de los países nórdicos tiene que vivir ininterrumpidamente en territorio nacional durante dos años para conseguirla. Para los refugiados con un permiso de residencia, los apátridas y las personas con cónyuges finlandeses, los períodos son más cortos: entre cuatro y seis años de residencia.

### 7.3 Los desafíos de la integración de los inmigrantes en Finlandia

Una escasa proporción de inmigrantes se encuentra integrada en el mercado de trabajo: los trabajadores extranjeros representan un 1,4% del total. Finlandia cuenta con un generoso Estado del bienestar que facilita la integración de los inmigrantes.

Muchos de ellos carecen de las habilidades del idioma y de experiencia acreditada para ejercer un oficio. Por ello, no participan de lleno en el mercado de trabajo y su presencia en la vida pública finlandesa es escasa.

Uno de los retos más importantes que enfrenta el Gobierno es la integración de los nacidos en el extranjero y sus hijos. Al igual que en otros países europeos, el dominio de la lengua nacional es una preocupación importante, y esto es particularmente cierto por la dificultad del finés. Los cursos de idiomas que ofrece el gobierno siguen sin adecuarse a las necesidades de los diferentes grupos de inmigrantes.

La tasa actual de desempleo en Finlandia es de un 9%. Los cambios en la naturaleza del trabajo, y los consiguientes cambios en las necesidades de mano de obra, afectarán a la necesidad real de la inmigración laboral en el futuro.

### 7.4 Características del programa finlandés de integración

En Finlandia se espera que:

- Los recién llegados aprendan finlandés o sueco.
- Adquieran la información básica de la sociedad finlandesa.
- Se desarrolla un programa individualizado que dura 18 semanas.
- Este programa es parte de un “plan de integración” más amplio.
- Es obligatorio para los recién llegados parados y para los recién llegados de otros regímenes de prestaciones sociales pero no para los recién llegados no comunitarios en general.

El incumplimiento del programa puede en algunas ocasiones conllevar una reducción de los beneficios sociales.

De hecho, durante los tres primeros años de la estancia en Finlandia los inmigrantes no tienen derecho a las prestaciones por desempleo, pero tienen derecho a recibir un “*subsidio de integración*” a cambio de participar en el programa de integración.

Los Ingrias - minoría finlandesa de habla rusa - tienen que demostrar conocimientos de finés, aprobando una prueba, para hacer uso de su derecho de migración a Finlandia.

## 7.5 La prueba de ciudadanía para la adquisición de la nacionalidad

Condiciones generales para adquirir la nacionalidad:

- Ser titular de un permiso de residencia permanente.
- Haber vivido de forma interrumpida en Finlandia los últimos ocho o nueve años. Para los cónyuges de ciudadanos daneses este plazo se reduce de 6 a 8 años, a 4 años para los ciudadanos de países nórdicos y a 4 años para las personas que hayan seguido con éxito los programas de acogida.
- Algunas condenas impiden la naturalización.
- Probar el dominio del idioma.
- Aprobar la prueba de ciudadanía (desde el 12 de diciembre de 2005). Este examen gira en torno al conocimiento de la sociedad, la cultura y la historia de Dinamarca.
- Independencia económica y no recurrir a las ayudas sociales.
- Juramento de lealtad y respeto a las leyes y principios fundamentales.
- No hay ceremonias particulares.

**Tabla 15.** Cuadro recapitulativo del programa finlandés de introducción

<b>Condiciones y contenidos del contrato</b>	
Obligatorio para recién llegados no comunitarios	Si
Formación lingüística	Si
Formación/orientación profesional	Si
Orientación cívica	Si
Historia y cultura	Si
Curso gratis o de mínimo coste	Si
Incumplimiento multado	Si
Incumplimiento sancionado en los beneficios sociales	No
Renovación de la residencia de corta duración dependiendo de la participación	No
Permiso de residencia de larga duración dependiendo de la participación	No
Test al final del curso	(No)
Test para el permiso de residencia de larga duración	No
Test de condición previa para la inmigración	No

*Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Dirk Jacobs y André Rea (2007)*

## 8. Bélgica: la experiencia de los contratos de integración de la comunidad de Flandes

### 8.1 Evolución de la política migratoria belga

La población total de Bélgica asciende a 10.893.412 habitantes. En el sur del país, la población es valona de habla francesa (31% de la población). En el norte, la población es flamenca de habla neerlandesa (58%). La región de Bruselas Capital es bilingüe por ley, aunque mayoritariamente francófona, y representa el 9,8% de la población. En una pequeña zona del país, en la región de Eupen, se habla alemán (0'7%). La población extranjera representa alrededor de un 9% del total de la población y se caracteriza por su fuerte heterogeneidad en cuanto al origen y la distribución de su población. Bélgica acoge a una de las comunidades de inmigrantes más importantes de Europa.

La política de inmigración de Bélgica nace en el período comprendido entre las dos grandes guerras del siglo XX. Los trabajadores extranjeros que proceden de los países limítrofes cumplen una función de adaptación coyuntural del mercado laboral. La primera legislación en materia de inmigración es de 1930. Esta política establece que los extranjeros que deseen trabajar en Bélgica deben obtener previamente la autorización para acceder al territorio, autorización que está subordinada a la obtención de un contrato de trabajo. Esta doble autorización previa constituye el núcleo de la legislación de la inmigración con fines laborales, cuya filosofía no ha cambiado desde entonces (Brion y Rea, 2007).

Después de la Segunda Guerra Mundial, Bélgica conoció dos ciclos migratorios diferentes; el primero se basa en un flujo migratorio ordenado (1946-1974) determinado por la necesidad de mano de obra en pleno período de reconstrucción nacional; y el segundo consistió en un flujo migratorio sin control por motivos laborales, reagrupación familiar, estudiantes extranjeros, asilo y migración de nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea.

De momento, Bélgica considera que no tiene una política de inmigración de trabajo. No obstante, esta “no política” es la política de inmigración. Se conceden permisos de trabajo para ejercer ciertas profesiones donde hay escasez de trabajadores (transporte por carretera, enfermeras, informáticos, etc.), a menudo con niveles altos de cualificación. Para los puestos de trabajo de baja cualificación, funciona más el *laissez faire*. Se conceden permisos de trabajo temporal a solicitantes de asilo cuya solicitud está en trámite o a estudiantes. Asimismo, se encuentran trabajadores en situación irregular en los cuatro sectores tradicionales de alta intensidad de mano de obra: agricultura, construcción, hostelería y limpieza (Brion y Rea, 2007).

La integración de los inmigrantes y de sus descendientes se ha planteado de modo bastante

tardío en Bélgica. Tanto los inmigrantes como las autoridades públicas concebían la inmigración como un fenómeno provisional, considerándola bajo la dimensión estrictamente económica. Bélgica no previó inicialmente unas políticas de acogida y de integración. A principios de los años 80, la toma en consideración de la instalación definitiva de los inmigrantes en Bélgica llevó al Estado a elaborar una política de integración.

La política federal de integración de los inmigrantes se construyó entonces en torno a tres ejes:

- La flexibilización continua de los modos de adquisición de la nacionalidad belga.
- La lucha contra el racismo.
- La aplicación de políticas sociales.

Las reformas del Estado belga (1988 y 1993) tuvieron como consecuencia el que la política de integración se convirtiera en una política regional y dejara de ser federal. En 2000 se ha añadido otra política, más restrictiva, que insiste menos en el reconocimiento multicultural de la sociedad que en “la integración nacional”. La política denominada de *inburgering* (ciudadanización) consiste en obligar a los nuevos migrantes a asistir a clases de lengua neerlandesa y a cursos de formación sobre las instituciones flamencas (Brion y Rea, 2007).

## 8.2 Trayectorias de ciudadanía en Bélgica

Las “trayectorias de ciudadanía” (*inburgeringstrajecten*) aplicadas en el territorio de Flandes son una imitación del modelo neerlandés de cursos lingüísticos y de educación cívica. Los primeros experimentos realizados con carácter voluntario tuvieron lugar a principio de la década de 2000 y el programa de integración se convirtió en obligatorio con la publicación del Decreto sobre integración cívica aprobado en 2004. El objetivo de este Decreto Flamenco es promover un cierto grado de asimilación cultural y lingüística.

Así pues, el Decreto de 2004 configura un programa de integración obligatorio para las personas inmigrantes mayores de 18 años recién llegadas y empadronadas en los municipios de la región de Flandes durante al menos un año.

Conforme a esta legislación, están exentos de seguir este Programa:

- Quienes ostenten la ciudadanía europea y o pertenezcan al Espacio Económico Europeo.
- Los trabajadores temporales por breve espacio de tiempo (tres meses máximo).
- Los trabajadores con contratos internacionales o pertenecientes a compañías extranjeras.
- Personal cualificado como científicos e investigadores, profesorado, o estudiantes con un tiempo de residencia acotado.



Analizando las categorías de los destinatarios del Programa flamenco de integración, Rosario Tur Ausina considera que el este programa parece ir ligado, como ocurre en otros países europeos, a la pobreza, pues estas personas dependen de las prestaciones públicas para su subsistencia, por lo que necesariamente han de entrar en este tipo de programas si no quieren verse “sancionados” con la imposibilidad de acceso a las medidas y ayudas sociales existentes en el Estado, lo que no ocurre con aquellas otras personas que no requieren de este tipo de asistencia (Tur Ausina, 2009).

Esta tesis se ve apoyada por las prescripciones de la reforma operada por este Decreto Ley de 2004. En efecto, ésta condiciona el acceso a la vivienda social a aquellas personas con suficiente dominio del idioma flamenco o a los que participan en los programas de la trayectoria de ciudadanía. De acuerdo con esta misma reforma, los ciudadanos belgas nacidos en el extranjero se vieron también obligados a realizar esta trayectoria de ciudadanía.

La gestión de los programas de la trayectoria de ciudadanía es realizada mediante entidades adjudicatarias por concurso público. El programa se inicia con una entrevista personal con la persona inmigrante, en la que se evalúa su idoneidad para seguir o no el programa.

Los contenidos del Programa de Trayectoria de Ciudadanía son los siguientes:

- Curso de formación y capacitación lingüística del idioma flamenco.
- Curso de orientación social y profesional. Tiene como objetivo facilitar la inserción en el mercado de trabajo, en el sistema educativo y en los mecanismos de acceso a los distintos recursos de los servicios sociales.

Sin embargo, el acceso o seguimiento del programa no está ligado a la obtención de un permiso de residencia ni a la adquisición de la nacionalidad. Los incumplimientos son multados (entre 50 a 5000 euros) y conllevan la limitación del disfrute de los beneficios de los servicios sociales.

### 8.3 La integración de los inmigrantes y de sus hijos en Bélgica

En un análisis en 2008, publicado por la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico (OCDE) sobre la integración de los inmigrantes y de sus hijos en el mercado laboral belga, este organismo criticó muy severamente a Bélgica por sus numerosas discriminaciones hacia el colectivo de inmigrantes en el mercado laboral<sup>20</sup>.

La tasa de empleo de la población inmigrante en Bélgica es muy baja si se compara con otros países de la OCDE, en particular la de los inmigrantes extracomunitarios y la de las mujeres. La tasa de desempleo es alta y la de los inmigrantes es dos veces y media más elevada que la de los autóctonos.

<sup>20</sup> Bélgica: la integración de los inmigrantes y de sus hijos en el mercado de trabajo belga. Actualidad internacional sociolaboral N° 121 (Febrero 2009). <http://www.mtin.es/es/mundo/Revista/Revista121/176.pdf>

Los “test en situación” (con candidatos ficticios para un empleo), realizados en el pasado, revelaron la presencia de discriminaciones en la contratación de los inmigrantes. Al contrario de lo que ocurre con los inmigrantes instalados desde hace tiempo en Bélgica, que presentan deficiencias de participación en el mercado de trabajo, se ha comprobado que los inmigrantes recién llegados al país están mejor representados en el mercado laboral.

En el informe se añade que según los resultados del estudio PISA, los inmigrantes de segunda generación tienen mayor dificultad para encontrar trabajo en Bélgica que en otros países de la zona europea.

**Tabla 16.** Cuadro recapitulativo del contrato belga de integración

<b>Condiciones y contenidos del contrato</b>	
Obligatorio para recién llegados no comunitarios	Si
Formación lingüística	Si
Formación/orientación profesional	Si
Orientación cívica	Si
Historia y cultura	No
Curso gratis o de mínimo coste	Si
Incumplimiento multado	Si
Incumplimiento sancionado en los beneficios sociales	(No)
Renovación de la residencia de corta duración dependiendo de la participación	No
Permiso de residencia de larga duración dependiendo de la participación	No
Test al final del curso	(No)
Test para el permiso de residencia de larga duración	No
Test de condición previa para la inmigración	No

*Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Dirk Jacobs y André Rea (2007)*

### **III. Análisis comparativo de los dispositivos y prestaciones de los contratos de acogida e integración de la población inmigrante**

#### **Introducción**

Los contratos de acogida e integración regulan por una parte la integración de los inmigrantes que cuentan con un permiso de residencia o incluso con carácter previo a la entrada de los extranjeros en el territorio y, por otra, el acceso a la nacionalidad del país de acogida. Tienen como características comunes los contenidos que desarrollan. Todos estos dispositivos se relacionan con el aprendizaje de la lengua, el conocimiento de la sociedad, su cultura y el aprendizaje de valores cívicos.

Sin embargo, difieren, de forma global, en cuanto a los aspectos de su implementación, los costes, la obligatoriedad de seguir la formación así como sobre las consecuencias positivas o negativas que conlleva su realización.

Nos proponemos en este apartado completar el estudio de las características generales de los contratos de acogida e integración con un segundo plano de análisis que aborde, desde una perspectiva comparativa, los dispositivos y las prestaciones organizadas en los diferentes modelos de contratos de acogida e integración, realizando un esfuerzo por identificar las principales similitudes y diferencias. Por ello, a efectos de un buen procesamiento de datos y de análisis comparativo, este apartado se estructura en dos puntos que reagrupan los principales dispositivos y prestaciones de los contratos de acogida e integración analizados en la primera parte: la formación lingüística y la formación cívica

#### **1. Análisis comparativo de los dispositivos de formación lingüística**

Las medidas relativas a la organización y desarrollo de formación lingüística de los inmigrantes recién llegados varían considerablemente de un país a otro, si bien conforman un conjunto amplio de medidas para favorecer la integración de la población inmigrante.

En primer lugar, varía la concepción de contenidos. En unos casos, los módulos relativos a la formación cívica forman parte de los contenidos de la formación lingüística. En otros casos, la formación cívica es un módulo independiente y separado de dicha formación lingüística. Tampoco todos los países siguen el mismo orden de formación. En Francia por ejemplo, la formación cívica es previa a la formación lingüística mientras que en otros países como Dinamarca o Alemania los módulos de formación cívica se imparten posteriormente a la formación lingüística.

En segundo lugar, la carga lectiva (número de horas de la formación) y el nivel a alcanzar después de la formación lingüística (objetivos) también difieren sensiblemente entre los distintos países que aplican los contratos de integración. La carga lectiva media de la formación lingüística es de 600 horas. La duración de formación en Francia oscila entre 200 y 400 horas. En cambio el sistema danés exige más de 2000 horas lectivas. En cuanto a los niveles a alcanzar, todos los países aplican los baremos de los niveles lingüísticos definidos por el Consejo de Europa, baremos conocidos como “Marco Europeo Común de Referencia para los Idiomas” Este marco tiene seis niveles ascendentes: A1, A2, B1, B2, C1 y C2. El sistema francés, por ejemplo, exige para la concesión del DILF (Diploma Inicial de Lengua Francesa) un nivel inferior al primer nivel del Marco Común Europeo que es el nivel A1.1, mientras que los demás países exigen un nivel superior al A1. Es el caso de Holanda, que exige el nivel A2 Alemania entre el A2 y el B2 o Dinamarca B1 y B2.

En tercer lugar, el sistema de financiación también difiere. Francia se hace cargo de la financiación total de la formación lingüística mientras que en el sistema holandés el inmigrante paga la totalidad de gastos relativos a la formación lingüística (sistema privatizado) y en Alemania el inmigrante paga un euro por hora de formación mientras que el Estado contribuye con parte de los costos de formación.

Las sanciones en caso de incumplimiento y los sistemas de seguimiento son también diferentes según los países. Tampoco todos los países obligan a pasar un test para demostrar la capacidad adquirida y el nivel alcanzado como requisito para obtener el título. Algunos países, como Suecia y Austria, solo exigen una asistencia continua que da lugar a la expedición de un certificado de asistencia.

Como se observa, estas diferencias tan drásticas entre un sistema y otro ofrecen un marco comparativo interesante para extraer diferencias, y por ende, identificar las tendencias generales de los módulos y la formación lingüística.

**Tabla 17.** *Ficha analítica del programa alemán de formación lingüística para inmigrantes*

<b>ALEMANIA</b> <b>Ficha analítica de la formación lingüística para inmigrantes</b>	
<b>Marco legislativo que organiza la formación lingüística para inmigrantes</b>	La Ley de 30 julio de 2004 de inmigración, en especial el título I relativo a la residencia, actividad profesional e integración de los extranjeros en el territorio federal. Esta ley reconoce el derecho para los inmigrantes de beneficiarse de un ciclo de integración cívica, esencialmente compuesto por una capacitación lingüística al idioma alemán. El reglamento de 13 de diciembre 2004 desarrolla las modalidades de ejecución de esta Ley.
<b>Objetivos asignados a la formación lingüística para inmigrantes</b>	Conforme al capítulo 3 de la Ley de residencia, actividad profesional e integración de los inmigrantes en el territorio alemán, los extranjeros deben ser iniciados a la lengua alemana, familiarizarse con las condiciones de vida en Alemania, independizarse de las ayudas e intermediación de terceras personas en todas las circunstancias de la vida cotidiana.
<b>Grupos destinatarios de la formación lingüística con carácter de obligatoriedad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los recién llegados que tiene el propósito de residir permanentemente en Alemania: los que obtienen por primera vez un título de residencia temporal por motivos laborales, los que llegan por reagrupación familiar o que obtengan la residencia por motivos humanitarios. También se incluyen todos aquellos que tengan un permiso de residencia superior a un año.</li> <li>• Los inmigrantes ya instalados en Alemania (dependiendo de los casos, como los desempleados que reciben prestaciones económicas, los que tienen menores a su cargo).</li> <li>• Dependiendo de las plazas disponibles, los inmigrantes que llevan un tiempo residiendo en Alemania pero que no pudieron o no tuvieron la opción de realizar la formación previamente.</li> </ul>
<b>Grupos de extranjeros exentos de la obligación de seguir la formación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los inmigrantes con estudios superiores (es decir en los casos en los que no queda establecida la necesidad de integración) y los que tienen conocimiento del alemán.</li> <li>• Los que reciben otra formación, cualquier que sea su naturaleza, sobre el territorio de la República federal.</li> <li>• Las personas extranjeras que por fuerza mayor no puedan seguir la formación, como la situación familiar, etc.</li> </ul>
<b>Duración y contenidos de la formación lingüística</b>	Duración total de 600 horas repartidas en 2 módulos formativos.
<b>Sistema de seguimiento de la formación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al finalizar la formación, el inmigrante debe pasar una prueba oral y escrita para validar los conocimientos adquiridos.</li> <li>• El test corresponde al nivel B1 del Marco Europeo Común de Referencia para Idiomas.</li> <li>• La aprobación del test da derecho a recibir un certificado, el cual incide positivamente en los plazos para la obtención de la nacionalidad.</li> </ul>

<b>Modalidades de organización de los cursos</b>	La Oficina Federal para las Migraciones y los Refugiados (BAMF) es responsable de todo el proceso de integración cívica. Tiene competencia de organización. Dispone de oficinas regionales y antenas locales. Los cursos se imparten por las entidades públicas y privadas reconocidas como entidades colaboradoras de la BAMF. Los cupos son de 25 personas por curso.
<b>Financiación de la formación lingüística</b>	Los cursos son financiados por el Estado Federal. Sin embargo, cada participante paga 1 € por cada hora de clase. El total es de 630 € por participante, de los cuales 600 € son pagados por adelantado.

**Tabla 18.** *Ficha analítica del programa danés de formación lingüística para inmigrantes*

<b>DINAMARCA</b> <b>Ficha analítica de la formación lingüística para inmigrantes</b>	
<b>Marco legislativo que organiza la formación lingüística para inmigrantes</b>	<p>La Ley de 28 de mayo de 2003 relativa a la enseñanza del danés a los extranjeros adultos, que entró en vigor el 1 de enero de 2004. Esta Ley obliga a los ayuntamientos ofrecer una formación lingüística a todos los extranjeros empadronados.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El reglamento de 10 de diciembre de 2003 del Ministerio de Integración y la directiva de 1 junio 2004 desarrollan la Ley de 28 de mayo de 2003.</li> </ul>
<b>Objetivos asignados a la formación lingüística para inmigrantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuir a dar a los extranjeros competencias lingüísticas así como conocimientos de la cultura y de la sociedad danesa para permitirles participar y contribuir al funcionamiento de la sociedad.</li> <li>• Capacitar a los extranjeros, después de haber obtenido su título de residencia, para comprender y utilizar la lengua danesa lo antes posible.</li> <li>• Favorecer la utilización activa de la lengua danesa y que los extranjeros adquieran conocimientos y capacidades útiles para el mercado de trabajo y para la sociedad.</li> </ul>
<b>Grupos destinatarios de la formación lingüística con carácter de obligatoriedad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos los extranjeros en situación administrativa regular tienen la obligación de seguir el programa de introducción a la sociedad danesa y la formación lingüística, cualquiera que sea su motivo de estancia en el país.</li> <li>• Parados extranjeros de larga duración que reciben prestaciones económicas (Ley de 10 de junio de 2003).</li> </ul>
<b>Grupos de extranjeros exentos de la obligación de seguir la formación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los extranjeros que demuestren un conocimiento suficiente del idioma danés.</li> <li>• Los nacionales de los países escandinavos.</li> <li>• Los nacionales de los países miembros de la UE.</li> </ul>



<b>Duración y contenidos de la formación lingüística</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La formación tiene una duración total de 2.042 horas.</li> <li>• La formación debe realizarse en 3 años a tiempo completo.</li> <li>• Hay 3 cursos (bajo, intermedio y alto), dependiendo del nivel de escolarización del extranjero.</li> <li>• Cada curso se subdivide en 6 módulos.</li> </ul>
<b>Sistema de seguimiento de la formación</b>	Los Ayuntamientos reciben informes de evaluación de los alumnos por parte de las entidades adjudicatarias de la formación lingüística. En cada curso el paso de un módulo a otro se condiciona a la superación de un test. Cualquier que sea el curso, el extranjero debe pasar un examen final, que tiene lugar 2 veces al año. La aprobación del test da derecho a un permiso de residencia permanente y a optar por la nacionalidad danesa si se reúne las demás condiciones para ello.
<b>Modalidades de organización de los cursos</b>	Los ayuntamientos (273) son responsables de la organización de cursos de capacitación lingüística. La formación es gratuita solo para los extranjeros que tienen la obligación de seguirla.
<b>Financiación de la formación lingüística</b>	El Estado subvenciona a los ayuntamientos para dar este servicio (2.800€ para cada extranjero que aprueba el examen). Cuando el extranjero no aprueba, asume por su cuenta los gastos de la formación, salvo casos muy particulares.

**Tabla 19.** *Ficha analítica del programa austriaco de formación lingüística para inmigrantes*

<b>AUSTRIA</b> <b>Ficha analítica de la formación lingüística para inmigrantes</b>	
<b>Marco legislativo que organiza la formación lingüística para inmigrantes</b>	<p>La Ley de Extranjería de Austria, modificada en 2002 y entrada en vigor el 1 de enero de 2003 obliga a los inmigrantes instalados en Austria desde 1 de enero de 1998 a firmar un contrato de integración y a seguir una formación lingüística.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Parlamento adoptó el 21 de julio de 2005 otra reforma de la Ley de Extranjería (Publicada el 16 de agosto de 2005). Esta reforma entró en vigor el 1 de enero de 2006.</li> </ul>
<b>Objetivos asignados a la formación lingüística para inmigrantes</b>	Adquisición de conocimientos básicos de la lengua alemana para permitir a los extranjeros participar en la vida social, económica y cultural austriaca. Incluye también conocimientos de lectura y escritura.
<b>Grupos destinatarios de la formación lingüística con carácter de obligatoriedad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos los extranjeros instalados en Austria desde el 1 enero de 2006.</li> <li>• Los cónyuges o familiares de austriacos que no tienen un buen nivel de alemán también tienen la obligación de firmar el contrato.</li> </ul>
<b>Grupos de extranjeros exentos de la obligación de seguir la formación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los nacionales de los países miembros de la Unión Europea.</li> <li>• Extranjeros con un permiso de estancia inferior a dos años.</li> <li>• Las personas que por su condición física y de salud, no pueden seguir la formación.</li> </ul>

<b>Duración y contenidos de la formación lingüística</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El reglamento prevé una formación de 100 unidades didácticas de 45 minutos cada una.</li> <li>• Se distinguen dos módulos: El primero para los extranjeros anal-fabetos, que se centra en el aprendizaje de lectura y escritura. El segundo permite adquirir nociones básicas del alemán.</li> </ul>
<b>Sistema de seguimiento de la formación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe dispositivos de seguimiento.</li> <li>• <b>No hay examen.</b></li> <li>• Para los que alcanzan el nivel A1 del Marco Europeo Común de Referencia de Idiomas, se les entregan un Certificado.</li> </ul>
<b>Modalidades de organización de los cursos</b>	El Fondo para la Integración de los Refugiados e Inmigrante es la institución responsable de la organización de la formación lingüística para inmigrantes. La formación es impartida por entidades públicas o privadas concertadas con el Fondo para la Integración de Refugiados los inmigrantes.
<b>Financiación de la formación lingüística</b>	El Estado federal o las empresas (en caso de que el inmigrante es empleado de la misma) financian parte de la formación lingüística. En este caso, el extranjero debe seguir la formación en un plazo inferior a 3 años. El Estado paga 182€ por persona. En la práctica, el Estado financia la totalidad de los costos de la formación para los inmigrantes que vienen por motivos de reagrupación familiar. La otra parte de financiación procede de los ayuntamientos y de las ONGs. El inmigrante paga alrededor de 100€.

**Tabla 20.** Ficha analítica del programa holandés de formación lingüística para inmigrantes

<b>HOLANDA</b> <b>Ficha analítica de la formación lingüística para inmigrantes</b>	
<b>Marco legislativo que organiza la formación lingüística para inmigrantes</b>	<p>La <i>Wet inburgering nieuwkomers</i>, conocida como la Ley WIN de 9 abril 1998, entrada en vigor el 30 de septiembre de 1998.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desde 2003 el gobierno de centro derecha Balkenende II inició el proceso de su reforma que culminó en la modificada <i>Integration Abroad Act</i>, de 15 de marzo de 2006.</li> </ul>
<b>Objetivos asignados a la formación lingüística para inmigrantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar la autonomía social del recién llegado.</li> <li>• Desarrollar sus capacidades futuras de formación y de acceso al mercado de trabajo.</li> <li>• Ayudar al inmigrante a hacer frente a situaciones de vida cotidiana, durante la formación o en el lugar de trabajo.</li> </ul>
<b>Grupos destinatarios de la formación lingüística con carácter de obligatoriedad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La formación lingüística es obligatoria para todos los inmigrantes que llegan a Holanda y que desean establecerse (los que han llegado después del 1 de octubre de 1998).</li> <li>• Personas que vienen a formar una relación de pareja, con un compañero de nacionalidad holandesa.</li> <li>• Asilados políticos.</li> </ul>

<p><b>Grupos de extranjeros exentos de la obligación de seguir la formación</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas nacionales de los siguientes países: Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Chipre, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Gran Bretaña, incluyendo Irlanda del Norte, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Nueva Zelanda, Noruega, Austria, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España, República Checa, Ciudad del Vaticano, Estados Unidos, Suecia y Suiza.</li> <li>• También están exentas personas de nacionalidad surinamesa que hayan seguido una educación básica en el idioma holandés, y que lo puedan demostrar mediante una prueba escrita (declaración, testificación) expedida o legalizada por el Ministerio de educación de la citada nación.</li> <li>• Personas con residencia temporal en Holanda, por estudios au pair, intercambio o tratamiento médico.</li> <li>• Personas con permiso de trabajo, independientes e inmigrantes científicos.</li> <li>• Familiares de asilados con permiso de residencia.</li> </ul>
<p><b>Duración y contenidos de la formación lingüística</b></p>	<p>La formación lingüística tiene una carga lectiva de 600 horas, a realizar en el plazo de un año o año y medio.</p>
<p><b>Sistema de seguimiento de la formación</b></p>	<p>Los exámenes, que se realizan en las embajadas y consulados holandesas constan de 2 módulos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Primer módulo: orientado a evaluar los conocimientos del idioma holandés, se requiere poder dialogar con fluidez.</li> <li>• Segundo módulo: dirigido a valorar el conocimiento de la cultura holandesa, se requiere contestar a 3 preguntas utilizando un libro con imágenes tras ver la película “<i>Coming to the Netherlands</i>”, en la que se informa de la vida en Holanda, la política, el trabajo y la sanidad. La superación de este examen es un requisito para obtener el visado.</li> </ul>
<p><b>Modalidades de organización de los cursos</b></p>	<p>Privatización de la formación. El inmigrante busca por su cuenta las entidades que imparten formación, se matricula y paga todos los gastos.</p>
<p><b>Financiación de la formación lingüística</b></p>	<p>El material cuesta 65 € y los derechos de examen ascienden a 350 €. <b>Los gastos corren a cargo del candidato inmigrante.</b></p>

**Tabla 21.** *Ficha analítica del programa belga de formación lingüística para inmigrantes*

<b>BÉLGICA</b> <b>Ficha analítica de la formación lingüística para inmigrantes</b>	
Marco legislativo que organiza la formación lingüística para inmigrantes	<p>La Ley Autonómica (decreto) de la Comunidad de Flandes de 28 de febrero de 2003 relativa a la política flamenca de integración cívica. Este texto entró en vigor el 1 de abril de 2004.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El reglamento de 30 de enero de 2004 desarrolla los aspectos de la política de integración cívica.</li> </ul>
Objetivos asignados a la formación lingüística para inmigrantes	<p>La Ley Autonómica de 28 de febrero de 2003 asigna a un doble objetivo a la política de integración cívica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Permitir a los extranjeros recién llegados familiarizarse con el nuevo entorno social.</li> <li>• Facilitar el reconocimiento del extranjero como ciudadano de pleno derecho, ayudándole a participar plenamente en la sociedad.</li> </ul> <p>La trayectoria de integración tiene dos partes con objetivos diferentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La trayectoria primaria tiene como objetivo “reforzar la autonomía” de los extranjeros. La formación lingüística de esta parte pretende “estimular la adquisición rápida de los conocimientos básicos del idioma”</li> <li>• La trayectoria secundaria persigue la “plena participación” del extranjero ofreciéndole un itinerario complementario en la perspectiva de su trayectoria de vida.</li> </ul>
Grupos destinatarios de la formación lingüística con carácter de obligatoriedad	<p>Las personas inmigrantes mayores de 18 años recién llegados y empadronados en los municipios de la región de Flandes durante al menos un año.</p>
Grupos de extranjeros exentos de la obligación de seguir la formación	<p>Conforme a esta legislación están exentos de seguir este Programa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quienes ostenten la ciudadanía europea y/o pertenezcan al Espacio Económico Europeo.</li> <li>• Los trabajadores temporales por breve espacio de tiempo (tres meses máximos).</li> <li>• Los trabajadores con contratos internacionales o pertenecientes a compañías extranjeras.</li> <li>• Personal cualificado como científicos e investigadores, profesorado, estudiantes con un tiempo de residencia acotado.</li> </ul>
Duración y contenidos de la formación lingüística	<p>Dependiendo del perfil personal del extranjero (elaborado por la Casa del Flamenco), la formación lingüística dura entre 120 y 180 horas. La formación debe iniciarse en los 3 meses siguientes a la presentación del extranjero en la Casa del Flamenco, que es un servicio municipal.</p>

Sistema de seguimiento de la formación	La Comunidad Autónoma de Flandes ha confiado la responsabilidad de integración de los inmigrantes a 8 Oficinas de Acogida de Extranjeros. Las Oficinas de Acogida se encargan del seguimiento de las trayectorias de integración de los inmigrantes. Registran el desarrollo y los resultados de la trayectoria de la trayectoria de integración en los ficheros informáticos de seguimiento de usuarios. Las mismas oficinas otorgan los certificados de integración cívica a los inmigrantes que han cumplidos con las obligaciones del contrato.
Modalidades de organización de los cursos	Las Oficinas de Acogida tienen la responsabilidad de aplicar la política de integración cívica. Colaboran con las Casas del Flamenco. Informan a los extranjeros sobre los recursos para el aprendizaje del idioma flamenco. La formación lingüística es impartida por establecimientos de formación lingüística contratados por las Oficinas de Acogida.
Financiación de la formación lingüística	La formación lingüística es totalmente financiada por el gobierno flamenco.

**Tabla 22.** *Ficha analítica del programa finlandés de formación lingüística para inmigrantes*

<b>FINLANDIA</b> <b>Ficha analítica de la formación lingüística para inmigrantes</b>	
Marco legislativo que organiza la formación lingüística para inmigrantes	La Ley reguladora de la integración se denomina Ley sobre Integración de los Inmigrantes y la Acogida de los Solicitantes de Asilo, y está en vigor desde mayo de 1999.
Objetivos asignados a la formación lingüística para inmigrantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los recién llegados aprendan finlandés o sueco.</li> <li>• Que adquieran la información básica de la sociedad finlandesa.</li> </ul>
Grupos destinatarios de la formación lingüística con carácter de obligatoriedad	Es obligatorio para: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los recién llegados parados.</li> <li>• Los recién llegados de otros regímenes de prestaciones sociales.</li> </ul>
Grupos de extranjeros exentos de la obligación de seguir la formación	Están exentos de seguir este Programa: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quienes ostenten la ciudadanía europea y/o pertenezcan al Espacio Económico Europeo.</li> </ul>
Duración y contenidos de la formación lingüística	El programa es de tres a cinco años, dependiendo de la situación personal del extranjero.
Sistema de seguimiento de la formación	Para los tres primeros años de la estancia en Finlandia, los inmigrantes no tienen el derecho a las prestaciones por desempleo, pero tienen derecho a recibir un “subsidio de integración” a cambio de participar en el programa de integración.

Modalidades de organización de los cursos	La responsabilidad de ejecución de las medidas de integración corresponde al Ministerio de Trabajo y las funciones más importantes recaen en los Centros Regionales de Desarrollo Económico.
Financiación de la formación lingüística	Financia el Gobierno finlandés.

**Tabla 23.** *Ficha analítica del programa sueco de formación lingüística para inmigrantes*

<b>SUECIA</b> <b>Ficha analítica de la formación lingüística para inmigrantes</b>	
Marco legislativo que organiza la formación lingüística para inmigrantes	La ley de extranjería de 1989 reformada por la ley de 14 de septiembre 2005. En diciembre de 2009, la Ministra de Integración e Igualdad de Género presentó al Parlamento una reforma “para acelerar la integración de los recién llegados a Suecia”.
Objetivos asignados a la formación lingüística para inmigrantes	El programa es individualizado y tiene como objetivo la adquisición de conocimientos lingüísticos así como del mundo del trabajo, el funcionamiento y los valores de la sociedad sueca.
Grupos destinatarios de la formación lingüística con carácter de obligatoriedad	Este programa se puso en marcha en 1991. Da prioridad a los refugiados y a sus familiares. Los ayuntamientos pueden incluir a los inmigrantes en estos programas pero no recibirán compensación por parte del Estado.
Grupos de extranjeros exentos de la obligación de seguir la formación	El programa se dirige prioritariamente a refugiados.
Duración y contenidos de la formación lingüística	La duración del programa es de dos años.
Sistema de seguimiento de la formación	Los refugiados tienen derecho a una prestación por acogerse a este programa (entre 350 y 800€ por mes y por persona). Los alumnos tienen derecho a certificado cuando finalizan la formación.
Modalidades de organización de los cursos	La responsabilidad de ejecución de las medidas de integración corresponde al Ministerio de Trabajo y las funciones más importantes recaen en los Centros Regionales de Desarrollo Económico.
Financiación de la formación lingüística	Las clases del programa <b>sueco para inmigrantes</b> (SFI) se dirigen a todos los extranjeros, empadronados, mayores de 16 años que no conocen el sueco. Son gratuitas y financiadas por los ayuntamientos.



**Tabla 24.** *Ficha analítica del programa británico de formación lingüística para inmigrantes*

<b>REINO UNIDO</b> <b>Ficha analítica de la formación lingüística para inmigrantes</b>	
Observaciones	<p>En Reino Unido, no existe ninguna legislación que obligue a los inmigrantes a seguir una formación lingüística.</p> <p>Sin embargo, en Inglaterra, los inmigrantes, titulares de un permiso de residencia desde menos de 3 años y que deciden seguir las clases de inglés en un establecimiento reconocido pueden recibir un apoyo económico de los servicios municipales.</p> <p>Para la obtención de la nacionalidad británica es necesario aprobar el examen de inglés.</p>

## IV. La formación cívica en el marco de los contratos de integración

En este apartado, nos interesa realizar un análisis comparativo de los contenidos y las modalidades organizativas de la formación cívica impartida por los Estados miembros en el marco de los contratos de integración.

### 1. Los contenidos la formación cívica

#### • Módulo de Orientación Cívica

Todos los países objeto del estudio incluyen en las sesiones de formación cívica un módulo de orientación cívica.

#### • Módulos de historia y cultura

Dentro de los países objeto del estudio, solo cinco incluyen en la formación cívica algunos módulos con contenidos centrados en la historia y la cultura del país de acogida. Se trata de Francia, Dinamarca, Alemania, Holanda y Reino Unido. Los cuatro países restantes no han incluido los módulos de historia y cultura en su plan formativo.

#### • Módulos de formación cívica independientes o integrados en la formación lingüística

En unos casos, los módulos relativos a la formación cívica forman parte de los contenidos de la formación lingüística. En otros casos, la formación cívica es un módulo independiente y separado de la formación lingüística. Tampoco todos los países siguen el mismo orden de formación. En Francia, por ejemplo, la formación cívica es previa a la formación lingüística, mientras que en otros países como Dinamarca o Alemania los módulos de formación cívica se imparten posteriormente a la formación lingüística.

### 2. La carga lectiva de la formación cívica

Como se apuntó en el apartado anterior, en muchos casos el módulo de civismo está integrado en la formación lingüística, y en algunos casos se desarrolla después de la formación lingüística. Cuando el módulo se imparte de manera independiente de la formación lingüística, su contenido alcanza también los valores de la sociedad de acogida.

La carga lectiva media de la formación cívica es de 30 horas. La formación cívica del Con-

trato de Acogida e Integración de Francia tiene una duración de seis horas (y una pausa de dos horas) y se desarrolla a lo largo de un día. La jornada de formación tiene 9 secuencias:

- Bienvenida.
- Historia de Francia.
- Los símbolos de la República.
- Los principios de la República.
- Las instituciones de la República.
- Derechos humanos: libertad, igualdad, fraternidad, solidaridad.
- El acceso a la nacionalidad y la ciudadanía francesa.
- El Contrato de Acogida e Integración.

En el caso alemán, la formación cívica se realiza en el marco del curso de orientación sobre derechos y obligaciones del ciudadano, que tiene 45 horas de duración.

Los objetivos de los cursos son:

- Transmitir las tareas básicas de la vida diaria.
- Los derechos y obligaciones en materia de política, sanidad, relaciones laborales y obligaciones fiscales.

Los contenidos impartidos abordan el sistema de gobierno alemán, la historia, la cultura y normas sociales del país, y se encuadra en la idea de que la integración implica el respeto por los valores liberales y democráticos básicos del Estado alemán. Con este sistema no se trata de imponer una cultura alemana a los extranjeros, pero sí se les trata de hacer partícipes de dicha cultura aunque sea de forma “obligatoria”. En efecto, la negativa a la participación en estos cursos de integración no solo tendrá sanciones en forma de consecuencias para la renovación del permiso de residencia, sino que también podrá suponer recortes en el subsidio de paro.

En el caso holandés, el candidato inmigrante realizará, desde la embajada de Holanda en el país de origen, un examen sobre el conocimiento de la sociedad holandesa. Este examen está dirigido a valorar el conocimiento de la cultura holandesa. Se requiere que se conteste a tres preguntas utilizando un libro con imágenes tras ver la película “*Coming to the Netherlands*”, en la que se informa de la vida en Holanda, la política, el trabajo y la sanidad. Esta prueba está basada en diversas situaciones prácticas y se realiza con un ordenador. El examen pretende verificar si los inmigrantes saben aplicar su conocimiento del holandés en diferentes situaciones prácticas y desenvolverse. El coste total de este examen es de 230 euros. Conviene resaltar que los propios inmigrantes han de buscar y costear los cursos necesarios para prepararlo.

# Capítulo 3. De Ámsterdam a Lisboa.

## Consolidación de un marco normativo de lucha contra la discriminación racial en Europa

### Introducción

Desde que la Comisión, en 1998, hiciese su Comunicación (de 25 de marzo) relativa a un Plan de Acción contra el racismo, la UE busca “establecer un marco coherente de lucha contra el racismo a nivel europeo”, integrando “la lucha contra el racismo en todas las políticas pertinentes de la UE”. Desde entonces, la igualdad de trato y las políticas contra la discriminación han vivido una evolución muy importante en Europa. Ésta se produce en distintos niveles: en el plano normativo, no solamente con la Aprobación del Tratado de Lisboa, sino también con la incorporación definitiva de la Carta de los Derechos Fundamentales al Tratado y las directivas adoptadas en las últimas décadas; en el plano político, con importantes iniciativas y medidas políticas y con la creación de instituciones como la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea; en el plano del conocimiento, gracias a las oficinas de estadística y distintos centros de investigación, hoy conocemos más y mejor el fenómeno de la discriminación (José Manuel Fresno, 2011:3).

La promoción de la igualdad de trato y la no discriminación es inseparable de las políticas de integración de los inmigrantes. Las prácticas discriminatorias, en muchos casos, reflejan actitudes *anti-inmigrantes* dentro de la población. El racismo y la xenofobia tienen, en la mayoría de casos, unas raíces psicológicas muy profundas que es difícil combatir. Sin embargo, el mejor método para combatir los odios dirigidos hacia grupos es la prevención, y para ello hay que poner en marcha acciones de sensibilización en diferentes niveles, destinadas tanto a la sociedad en general como a sectores concretos. El mensaje ha de centrarse en el valor de cada persona en sí misma, no como miembro de un grupo (Consejería de Inmigración: 2009: 207). Desde esta perspectiva, el trabajo por la convivencia pacífica y armoniosa debe actuar sobre la forma en que los medios de comunicación consideran y tratan el fenómeno migratorio, dado su importante impacto sobre las actitudes de la sociedad de acogida hacia los inmigrantes. El énfasis en noticias negativas de los inmigrantes refuerza los prejuicios sobre los inmigrantes. Ahora bien, la mejor vía de combatir el racismo consiste en proveer a los inmigrantes de las oportunidades que les capaciten para una integración exitosa.

Según los datos del Eurobarómetro (2012) relacionados con la percepción y la experiencia

sobre discriminación, la población europea percibe que la discriminación por origen racial o étnico (61%) es el motivo de discriminación más extendido en la UE, seguida de la discriminación por edad (58%) y discapacidad (53%). Los estudios del Observatorio de Xenofobia y otros organismos vienen señalando un incremento en las percepciones negativas de los ciudadanos extranjeros en los últimos tres años. Su relación con la percepción de los extranjeros por la sociedad de acogida puede incrementar su importancia en momentos de recesión económica e incremento de la competencia por el empleo y los recursos.

De ahí la importancia central del tema que abordamos aquí: el sistema europeo de protección contra la discriminación por origen racial o étnico. El tema es amplio, complejo y difícil de agotar en este espacio. Nuestro análisis se ceñirá al estudio de los organismos de promoción de igualdad de trato y lucha contra la discriminación implementados por los Estados miembros de la Unión en cumplimiento del mandato del Art13 de la Directiva 2000/43/CE del Consejo de 29 de junio de 2000 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.

Esta Directiva parte de la premisa de que “La protección contra la discriminación basada en el origen racial o étnico se vería reforzada con la existencia de uno o más organismos independientes en cada Estado miembro, con competencias para analizar los problemas existentes, estudiar las soluciones posibles y proporcionar asistencia específica a las víctimas” (Punto 24 del preámbulo).

Nuestro trabajo pretende situar el alineamiento de los organismos de igualdad de trato con las indicaciones y los estándares mínimos del Artículo 13 de la Directiva 2000/43/CE. Así, nos proponemos abordar el tema desde una perspectiva comparada, a partir del estudio de dos casos: la Defensoría de Derechos/HALDE (Haute Autorité de Lutte contre la Discrimination et l’Egalité) de Francia y la Comisión for Racial Equality del Reino Unido, situando la experiencia del Consejo para la promoción de la igualdad y la no discriminación de las personas por el origen racial o étnico de España como epicentro de la comparación. Esta elección obedece a dos motivos. Los dos países, Francia y Reino Unido, son ejemplos clásicos de la implementación originaria de los dos extremos de incorporación: multiculturalismo y asimilación. El caso de España es interesante por ser uno de los últimos países en cumplir con el mandato del Art. 13. La configuración de su Consejo nos puede dar indicios sobre las tendencias de estas instituciones. También sobre su alcance, eficacia y límites.

El punto de partida de nuestro análisis será el recorrido por la evolución del marco normativo de lucha contra la discriminación por origen racial o étnico en la Unión Europea. En un segundo punto, nos interesaremos por el marco general de los organismos de promoción de igualdad de trato. Por último analizaremos a grandes rasgos la configuración específica de cada organismo tomando como caso de estudio: la Comisión para la Igualdad y los Derechos Humanos (Reino Unido) por ser un caso paradigmático en Europa.

## I. El desarrollo de un marco normativo de lucha contra la discriminación racial en Europa

El lugar concedido a los derechos fundamentales, y en particular a la igualdad de trato y la no discriminación en la Unión Europea (UE), ha evolucionado notablemente desde los inicios de la construcción europea. La entrada en vigor del tratado de Ámsterdam, el 1 de mayo de 1999, afianzó el concepto de derechos fundamentales y marcó un hito en la lucha contra la discriminación (Cuadernos analíticos: 16). Sin embargo, el antecedente más inmediato de este proceso se sitúa en la Comunicación de la Comisión de 25 de marzo de 1998 relativa a un Plan de Acción contra el racismo que propuso como línea fundamental del Plan la promoción y “creación de condiciones para la adopción de medidas legislativas una vez entren en vigor las disposiciones del nuevo Tratado en materia de no discriminación”.

La pieza fundamental de este sistema de promoción de igualdad de trato y de no discriminación es sin duda el Artículo 19 de Tratado de Ámsterdam que estipula que:

*“Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el mismo, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar medidas adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual”.*

Con este artículo, la UE asume competencias normativas en materia de igualdad de trato y de no discriminación, pudiendo impulsar y armonizar las políticas nacionales en este ámbito, coordinando y desarrollando instituciones encargadas de garantizar este derecho y promoviendo redes de trabajo y de intercambio de información.

Una vez sentada la base jurídica en Ámsterdam, la agenda política europea de lucha contra la discriminación se inicia con el Consejo Europeo de Tampere de 1999 a través del eje dedicado al desarrollo de instrumentos que garanticen “el trato justo de los nacionales de terceros países”. Con ello se apunta la necesidad de una equiparación de derechos y obligaciones con los ciudadanos de la Unión, indicando el punto 18 de las conclusiones del Consejo de Tampere que:

*“La Unión Europea debe garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros. Una política de integración más decidida debería encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y a desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia”.*

El impulso más decisivo para el establecimiento de “un marco para luchar contra la



discriminación por motivos de origen racial o étnico, con el fin de que se aplique en los Estados miembros el principio de igualdad de trato” se sitúa en la Directiva 2000/43/CE Del Consejo de 29 de junio de 2000 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. Esta normativa aporta cinco elementos esenciales al sistema europeo de igualdad de trato y no discriminación:

- El ámbito de aplicación de la Directiva. La regulación se aplica en el acceso al empleo, formación, promoción profesional y condiciones de trabajo. En concreto, el Artículo 3 de la Directiva hace referencia a:
  1. Las condiciones de acceso al empleo, a la actividad por cuenta propia y al ejercicio profesional
  2. El acceso a todos los tipos y niveles de orientación y formación profesional
  3. Las condiciones de empleo y trabajo, incluidas las de despido y remuneración
  4. La afiliación y participación en una organización de trabajadores o de empresarios
  5. La protección social, incluida la seguridad social y la asistencia sanitaria
  6. Las ventajas sociales
  7. La educación
  8. El acceso a bienes y servicios disponibles para el público y la oferta de los mismos, incluida la vivienda
- La acción positiva. El Artículo 5 de la Directiva estipula que: “Con el fin de garantizar la plena igualdad en la práctica, el principio de igualdad de trato no impedirá que un Estado miembro mantenga o adopte medidas específicas para prevenir o compensar las desventajas que afecten a personas de un origen racial o étnico concreto”.
- La capacidad legal: La Directiva posibilita la intervención asociaciones y de organizaciones con interés legítimo en aras a ayudar a las víctimas de discriminación iniciando, con su aprobación, procedimientos judiciales o administrativos. El Artículo 7.2 es claro al respecto:

*“Los Estados miembros velarán por que las asociaciones, organizaciones u otras personas jurídicas que, de conformidad con los criterios establecidos en el Derecho nacional, tengan un interés legítimo en velar por el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Directiva, puedan iniciar, en nombre del demandante o en su apoyo, y con su autorización, cualquier procedimiento judicial o administrativo previsto para exigir el cumplimiento de las obligaciones de la presente Directiva”.*
- Los organismos especializados. Del Artículo 13 de la Directiva se deriva la obligación para los Estados miembros de designar un organismo nacional encargado de promover la igualdad de trato, ofrecer apoyo a las víctimas de discriminación y realizar estudios e informe en este ámbito:

*“Cada Estado miembro designará uno o más organismos responsables de la promoción de la igualdad de trato entre todas las personas sin discriminación por motivo de su origen racial o étnico. Dichos organismos podrán formar parte de los servicios responsables a nivel nacional de la defensa de los derechos humanos o de la salvaguardia de los derechos individuales”.*

- La inversión de la carga de la prueba: Partiendo de algunas dificultades manifiestas de parte de las víctimas de discriminación para reunir pruebas sobre el hecho objeto de la demanda, la Directiva regula en su Artículo 8 la inversión de la carga de la prueba:

*“Los Estados miembros adoptarán, con arreglo a su ordenamiento jurídico nacional, las medidas necesarias para garantizar que corresponda a la parte demandada demostrar que no ha habido vulneración del principio de igualdad de trato cuando una persona que se considere perjudicada por la no aplicación, en lo que a ella se refiere, de dicho principio alegue, ante un tribunal u otro órgano competente, hechos que permitan presumir la existencia de discriminación directa o indirecta”.*

Otro instrumento importante, de carácter general puesto que abarca todos los motivos de discriminación, pero cuyo objetivo final resalta la promoción de la igualdad de trato es la Directiva 2000/78/CE del Consejo de 27 de noviembre de 2000 relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. Esta Directiva, conforme a su Artículo 1, tiene como objeto: *“establecer un marco general para luchar contra la discriminación por motivos de religión o convicciones, de discapacidad, de edad o de orientación sexual en el ámbito del empleo y la ocupación, con el fin de que en los Estados miembros se aplique el principio de igualdad de trato”.* En muchos de sus aspectos esta normativa completa la Directiva 2000/43/CE.

En esta evolución, el Tratado de Lisboa, que refuerza la dimensión social de la Unión Europea, establece un nuevo marco en lo referente a las políticas de igualdad de trato y la no discriminación a través de dos instrumentos fundamentales: por una parte, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE que adquiere el mismo valor jurídico que los Tratados y por otra, la posibilidad de que la UE se adhiera al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (Cuaderno, p. 16).

Con relación a la Carta de Derechos Fundamentales, conviene resaltar que el capítulo III desarrolla el tema de la igualdad de trato y regula siete aspectos: igualdad ante la ley, no discriminación, diversidad cultural, religiosa y lingüística, igualdad entre hombres y mujeres, derechos del menor, derechos de las personas mayores y por último integración de personas discapacitadas. En este registro y a los efectos del tema que nos interesa, el Artículo 21 sobre la no discriminación es contundente:

1. *“Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o*

*convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.*

- 2. Se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea y sin perjuicio de las disposiciones particulares de dichos Tratados”.*

La posibilidad de adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales resulta del Artículo 6.2 y 6.3:

*6.2 “La Unión se adherirá al Convenio Europeo de Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados.*

*6.3 Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo de Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales”.*

El marco normativo para la promoción de la igualdad de trato se ha consolidado suficientemente desde el Tratado de Ámsterdam. La UE tiene pilares sólidos y un amplio “denominador común” sobre el que los Estados miembros deben ir avanzando. Pero el marco normativo por sí solo no es suficiente en la lucha contra la discriminación racial. Hay que plantear un enfoque global, completando los avances realizados con un marco político, social e institucional que permitan la eliminación real y efectiva de toda forma de discriminación en las sociedades plurales, en las sociedades abiertas.

## **II. El marco general de los organismos de promoción de la igualdad de trato y la no discriminación**

El sistema europeo de promoción de la igualdad y la lucha contra la discriminación tiene como pilar central los organismos especializados para la igualdad de trato. La institucionalización de estos organismos tiene sus antecedentes más remotos en la recomendación nº 2 de Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) sobre órganos especializados para combatir el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia a nivel nacional,(ECRI, 1997):

*“Se recomienda a los gobiernos de los Estados miembros examinar atentamente la posibilidad de instituir, si procede, un órgano especializado en la lucha contra el racismo, la xenofobia y el antisemitismo y la intolerancia a nivel nacional.”*

Sin embargo, como apuntamos en el apartado anterior, el impulso (y es más, la obligación) de instituir estos organismos en el ámbito nacional deriva directamente del Artículo 13 de la Directiva 200/43/CE que estipula:

*“Cada Estado miembro designará uno o más organismos responsables de la promoción de la igualdad de trato entre todas las personas sin discriminación por motivo de su origen racial o étnico. Dichos organismos podrán formar parte de los servicios responsables a nivel nacional de la defensa de los derechos humanos o de la salvaguardia de los derechos individuales”.*

La existencia de estos órganos se considera un elemento esencial para hacer efectivos los principios de igualdad de trato en las sociedades europeas. Su independencia o, al menos, el ejercicio independiente de sus funciones es una cuestión clave. Tales órganos deben tener autonomía respecto a los poderes públicos. Esta autonomía e independencia viene requerida por el hecho de que un buen número de discriminaciones se producen en el ámbito de lo público y también por la reticencia de las personas discriminadas a tramitar sus quejas en muchas administraciones. (Fresno, p.14).

El Artículo 13. 2 de la Directiva 2000/43/CE circunscribe las actuaciones de organismos de igualdad de trato a tres dimensiones: asistencia independiente a las víctimas, estudios sobre discriminación y realización de informes:

Los Estados miembros velarán para que entre las competencias de estos organismos figuren las siguientes:

- Sin perjuicio del derecho de víctimas y asociaciones, organizaciones u otras personas jurídicas contempladas en el apartado 2 del artículo 7, prestar asistencia independiente a las víctimas de discriminación a la hora de tramitar sus reclamaciones por discriminación,
- realizar estudios independientes sobre la discriminación,
- publicar informes independientes y formular recomendaciones sobre cualquier cuestión relacionada con dicha discriminación.

Este artículo no precisa ni especifica el tipo de ayuda a prestar a las personas víctimas de discriminaciones, y tampoco da indicaciones sobre la naturaleza de los estudios a desarrollar ni las entidades destinatarias de dichos estudios.

Tampoco aparecen criterios claros que aseguren el ejercicio independiente de las funciones encomendadas. Esta situación ha dejado vías abiertas para diversas interpretaciones por parte de los Estados, lo que dificulta la homogeneidad en la transposición de la Directiva en los contextos nacionales. Por ello varios autores recomiendan referirse a la Resolución 1992/54 de 1992 de la Comisión de Derechos Humanos de las ONU, reafirmada por la Asamblea General con la Resolución 48/134 de 1993, comúnmente conocida como

“Los principios de París”. Aunque el espíritu de la resolución se refiere a las Comisiones Nacionales Independientes de Derechos Humanos, puede transponerse a los organismos de igualdad de trato. Desde esta resolución se extraen seis criterios de independencia:

- La independencia debe ser garantizada por un marco constitucional o legislativo.
- El organismo debe tener autonomía frente al gobierno.
- El organismo debe incorporar en su seno una composición plural de sus miembros.
- El organismo debe tener un mandato extenso.
- El organismo debe tener un poder de investigación apropiado.
- El organismo debe estar dotado de recursos suficientes.

### **III. Un caso paradigmático de protección contra la discriminación racial: La *Equality and Human Rights Commission* del Reino Unido**

#### **1. Desarrollo institucional**

La política de diversidad cultural y de promoción de las relaciones raciales condujo tempranamente a Reino Unido a adoptar la Ley antidiscriminación de 1965 que prohibía toda forma de discriminación racial. La reforma operada por la *Race Relations Act* de 1976 extiende la prohibición de discriminación a los ámbitos de vivienda, alojamiento, contratos públicos y abre la posibilidad de litigios sobre la base de discriminación por la vía contenciosa. La *Race Relations Act* contiene medidas para impedir las discriminaciones o compensar las discriminaciones sufridas en el pasado, esto es, medidas de *Affirmative Action* o discriminación positiva. Sin embargo se prohíbe la imposición de cuotas y se ha puesto en marcha la *Race Equality Scheme* con fines de diversificación étnica del personal a todos los niveles y en todas las funciones. Por ello se crea la *Commission for Racial Equality* (CRE), con competencia en materia de lucha contra las discriminaciones. En 2009. Se fusionó con *Commission for Equality and Human Rights*, creada en septiembre de 2006, con la intención de procesar todo el conjunto de discriminaciones.

El proyecto de sociedad que inspira el trabajo y la acción de la *Equality and Human Rights Commission* merece ser presentado por el elevado ideal al que responde:

*The Commission's General Duty is to exercise its functions with a view to encouraging and supporting the development of a society in which:*

- a) *People's ability to achieve their potential is not limited by prejudice or discrimination,*
- b) *There is respect for and protection of each individual's human rights,*
- c) *There is respect for the dignity and worth of each individual,*
- d) *Each individual has an equal opportunity to participate in society, and*
- e) *There is mutual respect between groups based on understanding and valuing of diversity and on shared respect for equality and human rights.*

## **2. Las funciones de la *Comission for Equality and Human Rights***

La *Comission for Equality and Human Rights* tiene amplios poderes y tres misiones principales:

### **2.1 Hacer cumplir la Ley de Igualdad y de derechos humanos**

Para el cumplimiento de esta misión la CEHR ofrece:

- Asesorar e informar a través de una serie de soportes: teléfonos, páginas web y publicaciones.
- Asistencia y acompañamiento de las víctimas de discriminaciones y presentación de acciones legales para prevenir la violación de la Ley de igualdad y de protección de derechos humanos.
- Financiar y subvencionar las organizaciones de la sociedad civil que desarrollan servicios de asistencia legal a las víctimas de discriminación.
- Asegurar que las autoridades públicas cumplen con el mandato de lucha contra la discriminación y de promoción de la igualdad.
- Iniciar y desarrollar investigaciones formales y oficiales.

### **2.2 Asesoramiento y promoción de una política pública de igualdad de trato y de lucha contra la discriminación**

La CEHR asesora al gobierno británico para el desarrollo de la legislación y de unas políticas de igualdad y de respeto a los derechos humanos. Para ello, realiza también un trabajo de *lobbying* para asegurarse de que las políticas sociales del gobierno contemplen el tema de la igualdad y que los derechos humanos sigan siendo prioritarios en la agenda del gobierno.



## 2.3 Promoción de buenas prácticas en materia de igualdad y no discriminación

La CEHR trabaja en partenariatado con las autoridades públicas y los actores privados como las empresas y las organizaciones sociales para reducir los índices de discriminación, desarrollar buenas prácticas y promocionar la igualdad de oportunidad para todos los miembros de la sociedad. Para el cumplimiento de esta misión, la CEHR realiza campañas de sensibilización. En este mismo registro de promoción e intercambio de buenas prácticas, la CEHR financia y subvenciona proyectos nacionales y locales que promuevan la igualdad y el respeto de derechos humanos.

## 2.4 Los motivos de discriminación o tipos de derechos que defiende la CEHR

Los motivos de discriminación que pueden legitimar la intervención de la CEHR son los seis motivos recogidos por el Tratado de Funcionamiento de la UE:

- Edad.
- Discapacidad.
- Género y reasignación de sexo.
- Raza.
- Religión o creencia.
- Orientación sexual.

## 2.5 Tamaño y recursos del organismo

La CEHR tuvo un presupuesto de 70 millones de libras para 2009/2011. Tiene contratado alrededor de 300 trabajadores. En el ejercicio 2004-2005, el gobierno británico le asignó 26.161.639,36 euros.

### 3. Aspectos conclusivos del sistema europeo de protección contra la discriminación racial y étnica

La Directiva 2000/43/CE Del Consejo de 29 de junio de 2000 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico es un instrumento decisivo en el sistema europeo de protección la discriminación racial. Pretende servir como un denominador común en el proceso de armonización de la normativa y de las políticas europeas en este ámbito. Sin embargo, al no haber definido ni concretado, ni tampoco elaborado, el contenido esencial de los términos básicos de la Directiva como “ayuda y asistencia”, “estudios e informes”, u “organismo independiente”, la UE abrió la posibilidad de una configuración muy variada de los organismos de promoción de igualdad de trato.

En la UE, muchos organismos han superado de lejos los estándares mínimos establecidos por la Directiva 2000/43/CE. El papel, los objetivos, la estructura así como los mecanismos de independencia y eficacia han evolucionado sensiblemente. Por lo que, en términos generales, el alineamiento frente al Artículo 13 de la Directiva es completo.

En esta evolución, la trayectoria del Reino Unido es ejemplar. Quizás la experiencia adquirida (la CRE se creó en 1976) y la tradición política de ordenación y fomento de las relaciones raciales son factores que han favorecido la consolidación del modelo. Los presupuestos asignados y los recursos humanos disponibles son muestras evidentes de esta apuesta por la promoción de la igualdad de trato.

Por otra parte, los organismos han superado el enfoque específico de discriminación por origen racial o étnico como motivo de discriminación tal y como se configura en la Directiva 2000/43/CE. Abarcan los nueve motivos de discriminación de la Carta Europea de Derechos y Libertades Fundamentales, e incluso incorporan otros nuevos como la configuración genética, la apariencia u opinión política y la pertenencia sindical. Así, se trata de un enfoque global de igualdad de trato basado en el paradigma de derechos humanos.



## III Parte

España: La integración ante el cambio del ciclo migratorio.

¿Modelos autonómicos o diferenciaciones regionales?



# Capítulo 1. La integración de la población inmigrante en España: La vía de las comunidades autónomas

## I. A modo de introducción: Inmigración y Estado de bienestar en España

Tras un largo proceso de génesis e implantación, con las peculiaridades propias de una historia en la que se suceden cinco regímenes políticos diferentes, España logró a lo largo del siglo XX establecer un sector público clásico de economía del bienestar. La Constitución de 1978 es nuestro último gran hito. Apostó por una configuración estatal descentralizada, que supuso un complejo proceso de transferencias desde la Administración central hacia las administraciones autonómicas, tanto en términos de gasto como de ingresos, y que podemos considerar culminado, aunque no cerrado, con las transferencias en los ámbitos de sanidad y educación al conjunto de las comunidades autónomas en los últimos años.

Esta división vertical de poder se concretó del siguiente modo:

- En aquellas materias en las que el constituyente quiso establecer una uniformidad para todo el territorio nacional otorgó al Estado, considerado como instancia central, un conjunto de competencias exclusivas en sentido estricto, es decir, únicas y excluyentes.
- En aquellas otras en las que el poder constituyente estimó necesario un mínimo de homogeneidad reconoció al poder central la potestad de dictar normas básicas y a las comunidades autónomas las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución.
- Finalmente, cuando se decidió reconocer la heterogeneidad, las comunidades autónomas recibieron de la Constitución competencias exclusivas en el más riguroso sentido de esta expresión.

En materia de bienestar, el objetivo de esta descentralización fue, y es, delegar competencias a los entes regionales, de tal manera que los ciudadanos tengan un poder más directo en la toma de decisiones y que las instituciones y los servicios sean gestionados de forma más transparente y próxima a la población que los utiliza.

Un cuarto de siglo después, no resulta arriesgado afirmar que la participación y la colabo-



ración de las distintas administraciones (central y autonómica) en la gestión del bienestar ofrece un balance positivo. La descentralización del proceso de toma de decisiones ha facilitado que los centros decisorios estén más cercanos a las realidades sociales concretas sobre las que se pretende intervenir. Ahora bien, deben hacerse matizaciones, puesto que, como han demostrado algunas investigaciones, las comunidades autónomas no responden a un mismo modelo de gestión y planificación de las políticas de bienestar (Escandell, 1998; De Miguel y Escandell, 1999; Subirats y Gallego, 2002). Tanto los objetivos como los recursos, los modelos e instrumentos de actuación y la red de actores, varían de forma considerable entre las distintas comunidades autónomas.

En cualquier caso, el modelo descentralizado de Estado de Bienestar tiene ante sí un nuevo reto: la progresiva y creciente importancia del fenómeno migratorio. Nuestro país ha pasado de ser emisor de emigrantes hacia América o hacia Europa en gran parte del siglo pasado, a ser país receptor de inmigrantes desde la reciente década de los años 80. Además, España, que fue concebida inicialmente por muchos inmigrantes como “sala de espera” para dirigirse posteriormente a otros países, se ha consolidado como su país de destino final. Hechos especialmente relevantes que contrastan, además, con la escasa tradición de nuestro país en el conocimiento y el desarrollo de políticas migratorias.

## **II. Inmigración, integración y Estado de las autonomías**

Las políticas para la integración social de este nuevo fenómeno en España se enmarcan dentro de un gran telón de fondo: las transferencias a las comunidades autónomas de las competencias más relacionadas con la integración social de los inmigrantes.

En concreto, las comunidades autónomas han ido desarrollando medidas relacionadas con este objetivo en terrenos como la sanidad, la educación, la vivienda, los servicios sociales, las políticas de igualdad o la juventud a través de planes generales o de algunos programas específicos. Con el objetivo de integrar, coordinar y sistematizar las medidas de integración para las personas inmigrantes, y en el marco de la descentralización de competencias, algunas han elaborado y aprobado planes regionales para la inmigración (o planes para la integración social de las personas inmigrantes, según la denominación en cada caso), acompañados de diferentes diseños institucionales para su implementación.

La primera experiencia de este tipo de planes se remonta a principios de la década de los 90 en Cataluña, con un plan que empezó en 1993, antes, por tanto, de la aprobación del primer plan estatal. En la actualidad, otras regiones han elaborado este tipo de planes: Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Cataluña, Madrid, Murcia y Navarra. Cabe destacar, además, la existencia, en tres de los planes, de áreas de intervención referidas a colectivos específicos. Se trata de los menores en los casos de Canarias, Cataluña y Murcia; del área de género en estos dos últimos y del área de juventud en el plan de Murcia.

En la mayoría de los casos, los planes autonómicos comparten una estructura general común. El peso de las áreas, teniendo en cuenta el número de medidas contempladas en cada una de ellas, sigue una pauta común, siendo las más importantes las de servicios y recursos sociales, educación, a las que siguen las de empleo y formación. El área de vivienda tiene en los planes un peso relativamente pequeño y la de salud es algo mayor, pero menor que el de las anteriores. Además, existen otras medidas de menor importancia en materia de sensibilización, cultura, participación ciudadana, atención jurídica y, en algunos casos, cooperación al desarrollo.

Los planes autonómicos tienden a reconocer, a través de sus principios y filosofía general -recogida en apartados específicos-, el carácter bidireccional del proceso de integración social, que implica tanto a las personas inmigrantes como a la sociedad de acogida, por lo que es necesario el desarrollo de medidas orientadas a ambas partes. Así, unos y otros se constituyen como destinatarios de estos planes.

Los principios generales presentes en los planes son la igualdad, la normalización, la integralidad, la transversalidad, la globalidad y la interculturalidad. Por su parte, entre los principios operativos, se hallan la participación de los agentes y las organizaciones sociales y civiles (entre ellas las formadas por la población inmigrante), la responsabilidad pública y la corresponsabilidad social en las políticas adoptadas, la descentralización, teniendo en cuenta el papel importante de la administración local en la implementación de las medidas de integración, y la coordinación.



# **Capítulo 2. El marco estatal para la integración de la población inmigrante: Discurso político y organización institucional para la integración de los inmigrantes**

## **I. La institucionalización de la cuestión migratoria**

El fenómeno migratorio tiende cada vez más a definirse como heterogéneo. Efectivamente, los principales expertos insisten en la heterogeneidad de las migraciones, tanto en el contexto de la Unión Europea como en el español (Izquierdo, 1996; Solé, 2003).

Desde el surgimiento de las autonomías, este modelo organizativo no ha dejado de desarrollarse y consolidarse a través del traspaso de competencias por parte del Estado central<sup>1</sup>. El fenómeno migratorio no fue en un primer momento un campo lo suficientemente amplio e intenso como para que las comunidades demandaran su gerencia o administración. Ha sido en los últimos años, con el considerable cambio experimentado en las migraciones, cuando las diferentes autonomías han estudiado la oportunidad de ser las responsables de las políticas de inmigración aplicadas en su territorio.

En un primer momento, la mayoría de las políticas o leyes relacionadas con la inmigración hacían especial énfasis en los aspectos de extranjería, derecho de asilo y situación administrativa del inmigrante o extranjero. Eran, en su mayoría, leyes de carácter estatal que tenían escasa relación con políticas sociales de integración.

La producción legislativa en esta materia es extensa y se ha visto sensiblemente incrementada con la normativa procedente de la Unión Europea en lo relativo a extranjeros comunitarios y no comunitarios y sus derechos como ciudadanos en este ente supraestatal.

La Constitución española de 1978 establece un conjunto de principios que afectan a los extranjeros residentes en este país. Por ejemplo, su artículo 9.2 estipula: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

<sup>1</sup> Un estudio más detallado puede encontrarse en: Herrera, Trinidad, Soriano (2006:105-142).

Del mismo modo, los extranjeros que residen en España podrán gozar de algunas libertades públicas, tal y como establece su artículo 13.1: “Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente título en los términos que establezcan los tratados y la ley”.

Otro artículo importante es el 149.1, que determina como competencia exclusiva del Estado lo concerniente a *nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo*. Esta competencia exclusiva del Estado condiciona las competencias que por mandato constitucional y estatutario tienen las comunidades autónomas y las corporaciones locales en el diseño y la ejecución de políticas de integración para la población inmigrante.

Sin embargo, este artículo no alude al concepto de ciudadanía que es usado de forma polisémica y debe ponerse en relación con el disfrute de un conjunto de derechos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales. Derechos que afectan a ámbitos competenciales sectoriales como educación, sanidad, vivienda y bienestar social y que, por tanto, entran dentro de las competencias de las comunidades autónomas, según lo establecido en cada Estatuto. De ahí que la legislación sustantiva en la materia quede en manos del Congreso de los Diputados, aunque sin disminuir las competencias de los parlamentos autonómicos que reconocen al extranjero más derechos que los previstos en aquella legislación.

Hasta la década de los 90, la interpretación y el desarrollo de estos artículos habían quedado limitados a una producción legislativa en torno al Derecho de Extranjería, pero sin profundizar en la realidad social del extranjero residente en el país y en sus dificultades de integración social, que es lo que habría dado lugar a un Derecho de Inmigración. Lo cierto es que, en términos cuantitativos, la inmigración en aquel momento no requería especial atención de los poderes públicos.

En un repaso somero de esas leyes de extranjería aparecen en primer término, como antecedentes normativos, la LO 7/1985 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, que estuvo vigente hasta febrero de 2000. En 1995, se aprobó el Real Decreto 490/1995, que recogió, por fin, la naciente preocupación política por la inmigración. Este Real Decreto impulsó el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, que aunque fue un primer paso quedó aún lejos de las necesarias políticas de integración social de los inmigrantes, que llegaron algunos años después<sup>2</sup>.

Con este primer paso se intentó elaborar un “*estado de la cuestión*” mediante la participación y la colaboración de los principales agentes implicados. La creación de una Dirección General de Extranjería e Inmigración con el RD 807/2000 fue un avance en la institucionalización del asunto de la inmigración, ya que permitió invertir más recursos humanos y económicos en este ámbito. El posterior traspaso de esta Dirección General desde el Mi-

---

<sup>2</sup> Es interesante no olvidar la acción pública no normativa estatal. En primer lugar, las competencias estatales se han repartido entre los Ministerios del Interior, Asuntos Exteriores, Trabajo y Asuntos Sociales y para su coordinación existe desde 1995 una Comisión Interministerial de Extranjería. En 1999 se creó la Secretaría de Estado para la Inmigración y la Extranjería, dependiente del Ministerio del Interior, aunque actualmente depende de Trabajo y Asuntos Sociales. En cuanto a la participación orgánica, destacamos la creación en 1995 del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y el Observatorio Permanente de la Inmigración.

nisterio del Interior al Ministerio de Asuntos Sociales reflejó el interés por coordinar las políticas de inmigración con otras de integración social dependientes de este Ministerio, y por separar la situación jurídica del extranjero de su situación social, dejando la primera cuestión para el Ministerio de Interior y la segunda para el de Trabajo y Asuntos Sociales.

A partir del año 2000 creció de manera considerable la producción legislativa, con acuerdos de cooperación en este terreno entre el Estado y las comunidades autónomas. Al mismo tiempo, se aprobaron varias leyes orgánicas con medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros (LO 11/2003) y de los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LO 4/2000 y sucesivas reformas).

Después de estas primeras leyes y decretos, la producción legislativa cambió en dos aspectos: el contenido responde más a las necesidades de los inmigrantes y el contexto se adapta mejor a la realidad orgánico-administrativa de las comunidades autónomas, apareciendo los primeros acuerdos entre las instituciones estatales y regionales responsables de la integración social de los inmigrantes, así como las primeras leyes autonómicas que intentan aplicar medidas en favor de su integración social.

Ejemplos de esos acuerdos entre Estado y autonomías fueron las diversas resoluciones del año 2004, por las que se prorrogaron convenios de colaboración para actuaciones conjuntas en materia de acogida básica a inmigrantes entre el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y las consejerías correspondientes de Andalucía, Castilla-La Mancha, Ceuta, Melilla, Madrid, Comunidad Valenciana, Galicia, Murcia, Extremadura, Canarias y Cataluña.

La siguiente fuente de producción legislativa son las propias comunidades, cuyos parlamentos han ido elaborando normativas sobre inmigración en la medida en que ésta se ha convertido en un asunto de relevancia pública. Esta producción legislativa exige una caracterización por etapas.

En una primera fase se aprobaron leyes de carácter general como las que regularon las competencias transferidas en servicios sociales. Entre mediados de los años 80 y los 90 se hizo efectivo este traspaso de competencias a las comunidades. Hasta entonces la normativa no abordaba directamente el asunto de la inmigración; en todo caso, en algunas medidas podía haber implícitamente una actuación que afectara tangencialmente a los colectivos de inmigrantes (por ejemplo, en Aragón la Ley 1/1993 de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social). Fue a finales de los años 90, y principalmente en la última década, cuando se han promulgado leyes, decretos, órdenes... que intervienen de manera explícita en la integración social de los inmigrantes.

La mayoría de estas leyes iniciales incluyeron la creación de un Foro sobre Inmigración. En Andalucía, por ejemplo, el Decreto 55/2001 reguló el Foro Andaluz de la Inmigración, que se convirtió en un órgano consultivo de la administración. En Aragón, el Decreto 113/2001



creó la Comisión Interdepartamental de Inmigración y el Foro de la Inmigración. Y en Canarias el Decreto 73/2000 instauró y reguló la composición, organización y funcionamiento del Foro Canario de la Inmigración.

Con los preceptos jurídicos que implantaron todas estas instancias fue surgiendo una normativa general sobre la integración de los inmigrantes y también específica sobre las políticas que cada consejería decidía ejecutar en las materias que eran de su competencia y en coordinación con la consejería responsable de la inmigración.

Otro aspecto relevante fue el surgimiento de los planes regionales de inmigración, que se presentaban como el instrumento más eficaz para la coordinación, desarrollo, planificación y evaluación de las políticas de integración social de este colectivo. Su existencia refleja el grado de importancia que ocupan estas políticas en cada comunidad<sup>3</sup>.

## **II. Los primeros pasos hacia la integración: el PISI y el Programa GRECO**

El primer gran impulso para la activación de los planes regionales de inmigración lo propició el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI), aprobado el 2 de diciembre de 1994 por el Consejo de Ministros con la siguiente intención: “servir de marco de referencia para la Administración General de Estado, propuesta de acción para las comunidades autónomas y corporaciones locales y cauce para una participación activa de la sociedad civil a favor de la integración de la población inmigrante”.

Sus principales objetivos eran:

- Eliminar cualquier tipo de discriminación injustificada, tanto en el ejercicio de derechos y deberes como en el acceso a los servicios existentes.
- Promover una convivencia basada en valores democráticos y actitudes tolerantes.
- Garantizar al inmigrante una situación legal y socialmente estable.
- Combatir las barreras que dificultan la integración.
- Luchar contra la explotación de los trabajadores extranjeros.
- Movilizar a la sociedad contra el racismo y la xenofobia.

No resulta arriesgado afirmar que el PISI supuso el primer gran intento de enfocar globalmente la inmigración en nuestro país y de adoptar las directrices de la Unión Europea.

---

<sup>3</sup> Junto con la producción legislativa, un buen indicador que revela cómo es tratado el tema de la integración social de los inmigrantes dentro de cada región es la ubicación técnico-administrativa de este ámbito dentro de la estructura ejecutiva autonómica. Ciertamente, la producción legislativa no tiene por qué estar directamente relacionada con las actuaciones en materia de inmigración y puede darse el caso de comunidades con escasa producción normativa y que hayan desarrollado eficaces y completos planes de integración social de los inmigrantes. Sin embargo, el estudio de la ubicación técnico-administrativa de la inmigración ofrece conclusiones más sugerentes, como ésta: “a más alto nivel de ubicación, más recursos y, por tanto, políticas o planes más completos”. Sobre este asunto, véase: Herrera, Trinidad, Soriano (2006:105-142).

Además de establecer los aspectos generales de una política coordinada de inmigración, también permitió la creación de dos instrumentos que colaboraron con la implementación de las políticas y que sirvieron de nexo con la sociedad, transmitiendo las necesidades que ésta demandaba: el Foro para la Integración de los Inmigrantes y el Observatorio Permanente de la Inmigración, que hoy siguen realizando su labor aunque con alguna reforma. Estos dos instrumentos, como ya se apuntó en la introducción de este capítulo, se han multiplicado a escala regional, ya que la mayor parte de las comunidades con planes de integración han creado similares órganos consultivos y de participación.

Las características de estos foros suelen ser las siguientes:

- Su función es asesorar al gobierno autonómico y al órgano responsable (comisionado, dirección general, secretaría, consejería ...) en la planificación, ejecución y evaluación de las acciones que sean precisas en relación con las políticas de integración de las personas inmigrantes.
- Suelen tener como presidente al titular del órgano autonómico responsable.
- Entre los vocales hay representantes de las principales comunidades de inmigrantes, de las ONG con mayor implicación y recursos, de la Consejería de la que depende el foro, de las instituciones locales y provinciales y de sindicatos y empresarios.
- Entre sus funciones también está pronunciarse sobre el plan de inmigración de su comunidad.

En la estela de PISI vio la luz el Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprobó el nuevo Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica 7/1985. Este Reglamento de Extranjería introdujo, entre otras novedades, los permisos de residencia y de trabajos permanentes y la no discrecionalidad de la Administración en su renovación, dos elementos importantes para la integración de los inmigrantes.

Tras el PISI, el siguiente paso que influyó de forma decisiva en las políticas de integración de inmigrantes fue el Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería e Inmigración (Programa GRECO), aprobado en 2001 y que se estructuraba alrededor de estas cuatro líneas básicas:

- El diseño global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable para España en el marco de la Unión Europea.
- La integración de los residentes extranjeros y de sus familias, que contribuyen de manera activa al crecimiento de nuestro país.
- La regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia.
- El mantenimiento del sistema de protección para los refugiados y desplazados.

A partir de estas cuatro líneas se configuraron los principios y medidas, correspondientes a lo que tradicionalmente se conoce como codesarrollo, integración social, control de flujos y normativa de asilo y refugio.

Dos fueron las principales críticas que se hicieron al Programa GRECO:

- Por una parte, el concepto de integración social que asumía esbozaba, a juicio de algunos de sus detractores, un planteamiento unidireccional y más cercano a la asimilación. No en vano hacía recaer la mayor parte de la responsabilidad de la integración en la población inmigrante más que en la sociedad de acogida (Izquierdo, 2003). Como analizaremos en el próximo capítulo, tanto el PECI como los diferentes planes de integración autonómicos apuestan hoy por la bidireccionalidad del proceso integrador. De esta manera, se hace responsable de su éxito tanto a la sociedad de acogida como a los inmigrantes, además de a las administraciones responsables de diseñar e implementar las acciones correspondientes.
- Y por otra parte, el Programa GRECO utilizaba el término “culturalización”, que fue considerado inapropiado por muchos. Ciertamente, en otros contextos, como en Estados Unidos, puede resultar habitual, concretamente dentro del proceso de aculturación y culturalización que se lleva a cabo con los inmigrantes. Sin embargo, en el escenario europeo, y en concreto en España, posee los matices peyorativos de un pasado colonial. Además, también se lo relaciona con el modelo asimilacionista, que en buena medida supone una minusvaloración de la cultura del extranjero.

A pesar de estas críticas, no resulta exagerado sostener que el Programa GRECO puso de relieve la necesidad de inmigrantes que tenía la economía española, relacionó la política de integración de los inmigrantes con las políticas de inmigración y organizó una serie de medidas que distintos centros directivos de la Administración General del Estado llevaban a cabo hasta entonces de forma dispersa.

### **III. La búsqueda de un enfoque coherente: el PECI**

#### **1. El I Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010)**

El I Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (conocido como PECI-I) sustituyó al tan criticado Programa GRECO y se elaboró en un contexto definido por el desarrollo de la Ley 4/2000, mediante la elaboración de su Reglamento, y por un proceso de regularización administrativa de centenares de miles de inmigrantes que tuvo un gran impacto en la sociedad española. En total, el PECI-I incluyó 115 programas y 369 medidas y tuvo un presupuesto de 2.500 millones de euros gestionado a lo largo de cuatro años por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

El PECI-I pretendía ser el nuevo marco en el que se insertaran y coordinaran todas las polí-

ticas de inmigración, tanto a escala estatal como regional. Ahora bien, estimamos oportuno plantear un pequeño avance: el PECE-I ha sido el tercer gran escalón, tras el PISI y el GRECO, por el que han ido atravesando los diferentes planes de integración nacionales, una tercera etapa que en buena medida refleja la evolución que ha sufrido la inmigración y sus consecuencias en nuestro país.

Sin embargo, debemos recalcar que la importancia del PECE no reside solo en su contenido, principios o actuaciones, sino sobre todo en su función demarcadora, porque plasmó la “definición política” de lo que en España queremos entender por integración *de y con* los inmigrantes: es el instrumento a través del cual se institucionaliza a nivel gubernamental la cuestión migratoria y se pone el acento en la necesidad de implementar una política coherente de ámbito nacional, aunque diversificada según las necesidades y características autonómicas y municipales (Lorenzo Cachón, 2009:261).

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007–2010 es un documento cuya formulación contó con la labor conjunta de expertos, administraciones locales, asociaciones de y pro inmigrantes y sindicatos en un proceso que comenzó en 2004 con tres seminarios especializados, seguidos por otros seis seminarios en 2005, una consulta en internet sobre el borrador elaborado y las aportaciones de organismos como el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

En la primera fase, organizada por el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid, ocho expertos abordaron el tema de las “políticas de integración de los inmigrantes” desde los enfoques jurídico, politológico y sociológico. Después debatieron con las administraciones locales y los agentes sociales y elaboraron un documento de resumen que sirvió de base para el trabajo sucesivo.

En la segunda fase se trabajaron de manera separada las nueve áreas del PECE (Educación, Servicios Sociales, Vivienda, Acogida, Empleo, Igualdad de trato, Perspectiva de Género, Participación y Sensibilización) durante las “jornadas de reflexión” que abordaron un primer diagnóstico de cada área, estrategias y objetivos propuestos y métodos de evaluación. Los participantes tenían también a su disposición un dossier con datos estadísticos, normativa internacional, europea y española relevante y otra información de interés.

En la tercera fase, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social trabajó sobre el texto recibido junto con entidades y administraciones locales, sometiéndolo después al juicio de todas las personas que quisieran participar a través de internet y de los dictámenes de los representantes del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, que produjeron un dossier de propuestas, muchas de ellas incorporadas al texto final aprobado el 16 de febrero de 2007.

En la primera edición del PECE se distinguieron las premisas, los principios y los objetivos de la siguiente forma: en cuanto a las primeras, fueron definidas como “las bases para la elaboración del Plan Estratégico”: “Son seis puntos de partida, generalmente compartidos,

porque en torno a ellos se han ido condensando en los últimos años modos de gestión de las políticas de integración de los inmigrantes desde diferentes Administraciones Públicas, tanto en la Unión Europea como en España”.

Las seis premisas sobre las que se construyó el PECCI-I fueron:

1. La concepción de la integración como un proceso bidireccional de adaptación mutua.
2. La necesidad de adoptar un enfoque global, tanto en las políticas de inmigración como en las de integración de la población inmigrada.
3. La convicción de que la responsabilidad del proceso de integración y de su gestión debe ser compartida por las distintas administraciones, los actores sociales (incluyendo a las personas inmigrantes) y el conjunto de la sociedad.
4. La concepción del Plan como un marco de colaboración capaz de dinamizar las políticas, aglutinar iniciativas y dotar de coherencia a las actuaciones tanto del sector público como de la sociedad civil.
5. La idea de que las políticas de integración se dirigen al conjunto de la ciudadanía, inmigrante y española, y que las actuaciones públicas deben ir orientadas a promover y garantizar el acceso normalizado de la población inmigrada a los servicios públicos y privados de carácter general.
6. La incorporación transversal de las cuestiones relativas a la integración de la población inmigrada a todas las políticas públicas relevantes.

Se añaden a estas premisas los tres principios que se conciben como “las líneas políticas que inspiran y dan coherencia al Plan Estratégico y a todas sus líneas de actuación” y que son:

- El principio de igualdad y no discriminación: implica la equiparación de derechos y obligaciones de la población inmigrada y autóctona dentro del marco de los valores constitucionales fundamentales.
- El principio de ciudadanía: supone el reconocimiento de la plena participación cívica, social, económica, cultural y política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes.
- El principio de interculturalidad: es un mecanismo de interacción entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural.

En cuanto a los objetivos del PECCI-I, se entienden como “las diez metas generales que el Plan Estratégico pretende conseguir y que a su vez se concretan en objetivos más específicos para cada una de las diferentes áreas de actuación en las que se articula el Plan”. Esas diez metas generales eran:

- Garantizar el pleno ejercicio de sus derechos a los inmigrantes.
- Adecuar las políticas públicas a las necesidades planteadas por la inmigración.

- Asegurar el acceso a los servicios públicos.
- Organizar un sistema de acogida de los recién llegados.
- Fomentar la adquisición de los valores comunes de la UE.
- Combatir y prevenir el racismo y la discriminación.
- Introducir la perspectiva de género en las políticas de integración.
- Fomentar el codesarrollo.
- Promover la comprensión del fenómeno migratorio e impulsar la elaboración de políticas públicas para la integración.
- Trabajar en doce áreas de intervención.

Es obvio que los conceptos más importantes contenidos en las premisas del PECEI-I son los siguientes: bidireccionalidad, enfoque global, responsabilidad compartida, marco de colaboración, normalización y transversalidad. Cada uno de ellos es por sí mismo un buen indicador de la evolución que ha experimentado el fenómeno migratorio y, paralelamente, el cambio de enfoque y tratamiento de dicho fenómeno por parte de los poderes públicos.

Cada uno de estas premisas, principios y objetivos se irán desgranando en el siguiente capítulo de forma comparativa, esto es, recogiendo lo planteado por las dos ediciones del PECEI y lo establecido por los diferentes planes de integración autonómicos.

## **2. El PECEI-II (2011-2014): la integración ante el cambio del ciclo migratorio**

### **2.1 La evaluación del PECEI-I y su conexión con la Ley Orgánica 2/2009**

El PECEI I nació con la pretensión explícita de establecer un “marco político” que orientara “las actuaciones de conjunto de la sociedad en la gestión del proceso de integración bidireccional entre los nuevos y los antiguos vecinos de los pueblos y las ciudades de España”. Un marco político formulado por el gobierno de la nación que “respetando los ámbitos competenciales de otras Administraciones Públicas, pueda servirles de referencia”. Un marco político que “oriente las actuaciones de los agentes sociales, de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el campo de la inmigración y de las asociaciones de inmigrantes” (Cachón, 2009:279).

La evaluación general del mismo, llevada a cabo con motivo del diseño y formulación de la segunda edición (2011-2014), señala avances considerables. Las principales conclusiones de la evaluación que versan sobre la génesis y la formulación del Plan, su gestión, ejecución y gobernanza, sus resultados e impacto revelan una satisfacción en toda regla.



En el Informe Final de Evaluación se distinguen tres bloques de análisis de los impactos del PECE-I: su incidencia con relación a las finalidades sociales (la integración y la cohesión social); su repercusión en la formulación y la ejecución de políticas públicas, y la acción institucional y su efecto en el Tercer Sector y las iniciativas sociales (PECE-II, p 13).

Sobre la integración y la cohesión social, el referido informe considera que el Plan ha supuesto un intenso y fructífero trabajo en un contexto de fuerte crecimiento del flujo migratorio y de crisis económica. Además, destaca principalmente la inversión total de 2.325 millones de euros a pesar de la importante disminución presupuestaria del 15% en el último año de su gestión, y el incremento en un 16% de los recursos inicialmente previstos para las políticas de integración. Los mismos elogios aparecen en lo referente a los avances en la adaptación de la sociedad española y las administraciones públicas, las realizaciones en el ámbito de la lucha contra la discriminación, la promoción de la convivencia intercultural y la cohesión social.

En todo caso, la comprensión del proyecto político que se desprende del PECE-II debe ligarse al contexto de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. En efecto, esta normativa supone una ruptura con las concepciones anteriores basadas en la regulación del estatuto jurídico-administrativo del inmigrante, situando la integración como un objetivo de las políticas migratorias de España.

Así se gesta el paso de la política de inmigración a la política de integración. A través del objetivo nº 4 de nueva Ley de Extranjería, el Gobierno se propuso reforzar la integración al considerarla como uno de los ejes centrales de la política de inmigración que, teniendo en cuenta el acervo de la Unión Europea en materia de inmigración y protección internacional, apuesta por lograr un marco de convivencia de identidades y culturas.

Más aún, el mandato aparece de manera inequívoca en el artículo 2.3 referente a la integración de los inmigrantes:

1. “Los poderes públicos promoverán la plena integración de los extranjeros en la sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y la ley.
2. Las Administraciones Públicas incorporarán el objetivo de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora, con carácter transversal a todas las políticas y servicios públicos, promoviendo la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes, en los términos previstos en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en las demás leyes, en condiciones de igualdad de trato. Especialmente, procurarán, mediante acciones formativas, el conocimiento y respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, y desarrollarán medidas espe-

cíficas para favorecer la incorporación al sistema educativo, garantizando en todo caso la escolarización en la edad obligatoria, el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales, y el acceso al empleo como factores esenciales de integración”.

## 2.2 Una respuesta al nuevo escenario migratorio

El PECE-II reconoce que España se encuentra ante una doble transformación (un cambio de ciclo migratorio y un cambio de ciclo económico), por lo que lógicamente se enfrenta a nuevos retos derivados del alto nivel de asentamiento de personas inmigrantes, de ciudadanía y de inclusión social. A este respecto, constata que ésta es una sociedad en la que la diversidad por razón de origen es visible en todos los ámbitos y que se encuentra ante un cambio de ciclo migratorio caracterizado por la existencia de:

- Un considerable nivel de asentamiento de muchas personas que ya no pueden considerarse inmigrantes, sino nuevos vecinos.
- Un amplio sector de nacionalizados como españoles, muchos de ellos con doble nacionalidad, que sin embargo son percibidos todavía como inmigrantes.
- Un amplio sector de personas de origen extranjero que viven en familia, con toda o parte de la familia nuclear, tras los amplios procesos de reagrupación familiar.
- Una diversificación social, ya existente en la sociedad española, que se ha visto incrementada a consecuencia de la nueva realidad migratoria.
- Un nutrido segmento de la juventud tiene padres extranjeros (743.000 al término del 2010 según el INE).
- La concentración residencial que plantea la necesidad de evitar la formación de guetos y mejorar la calidad de vida de los habitantes de determinados territorios con numerosa presencia de población vulnerable.
- El proceso de participación política como el que tuvo lugar en las elecciones locales de mayo de 2011, cuando por primera vez determinado número de extranjeros extracomunitarios pudo ejercer su derecho al voto en sus respectivos ayuntamientos lo que, en adelante, va a incidir notablemente en la política de integración.

Además del registro de las características del cambio de ciclo migratorio, los redactores del PECE II precisan que este hecho por sí mismo condiciona las formulaciones del PECE II en relación con el PECE I. En este sentido, es comprensible que el Nuevo Plan Estratégico, 2011-2014 implique un paso más con respecto al anterior: el paso de *un nivel satisfactorio de coexistencia* (una coincidencia en tiempo y espacio de carácter pacífico) a *un nivel óptimo de convivencia*, la cual exige la interacción y una relación armoniosa. En esta nueva etapa juegan un papel clave los conceptos de ciudadanía, interculturalidad y democracia. Más concretamente, el PECE II se centra en la noción de ciudadanía en un contexto de diversidad cultural.

## 2.3 Continuidades y novedades del PECE-II

En líneas generales, existe un *continuum* en la formulación de las premisas y los principios de las dos versiones del PECE. En ambos casos las premisas constituyen las bases para la elaboración del Plan Estratégico. Son seis puntos de partida, generalmente compartidos, porque en torno a ellos se han ido condensando en los últimos años modos de gestión de las políticas de integración desde diferentes administraciones públicas, tanto en la Unión Europea como en España. Por ello, el PECE-II considera que dado que las premisas sobre las que se configuró el primer Plan Estratégico se consideraron válidas y vigentes en el proceso participativo, para la elaboración de este segundo Plan se ha optado por mantenerlas (PECE, p. 78).

Sin embargo, el PECE-II aporta cinco novedades importantes. **La primera** radica en sus principios, al añadir uno nuevo a los tres del PECE-I: el principio de inclusión. En efecto, el PECE II sigue considerando que los principios son los ideales y valores propios de una sociedad democrática y de un Estado social de derecho, que aportan las líneas políticas que inspiran y dan coherencia al Plan Estratégico y a todas sus líneas de actuación. Estos principios son la igualdad, la ciudadanía, la inclusión y la interculturalidad.

El principio de inclusión requiere procesos que lleven a superar las desventajas sociales, económicas, personales y culturales y permitan gozar de los derechos sociales y ejercer la participación ciudadana, superando el estatus de persona asistida y la estigmatización que conllevan la pobreza, la marginación y la exclusión. A este respecto, los redactores del PECE II precisan que la introducción de este principio se debe a la necesidad de incidir en el proceso de creación de las condiciones necesarias para que sea posible una sociedad más igualitaria en términos socioeconómicos.

El resto de principios subrayan la necesidad del reconocimiento de los derechos y obligaciones, de la igualdad de trato y el ejercicio efectivo de la participación social. El principio de inclusión recuerda que, para que ello sea posible, es necesario llevar a cabo actuaciones e implantar medidas en dos planos fundamentales de la vida social: durante las etapas de socialización y formación de las personas y en los mecanismos de redistribución de la riqueza y de los bienes sociales, económicos y culturales (PECE: 86).

**La segunda novedad** se sitúa en los fundamentos del PECE II. Consiste en la introducción de los énfasis, además de las premisas y de los principios. Los énfasis son considerados como las prioridades o apuestas más relevantes del Plan y constituyen un conjunto de ocho ideas-fuerza e hilos conductores para dar coherencia a la formulación de objetivos, líneas de actuación y medidas.

Los énfasis de este segundo PECE, que marcan las prioridades del Plan y sirven como ejes transversales de actuación, son los diez siguientes:

- Los derechos y deberes.
- La gestión positiva de la diversidad.
- La lucha contra la discriminación.
- La inclusión.
- El desarrollo local.
- La convivencia ciudadana intercultural.
- Los barrios como espacios claves de la cohesión.
- La participación social.
- La formación.
- La gobernanza multinivel.

La **tercera novedad** está en la formulación de los objetivos del Plan. Conviene recordar que los objetivos son metas generales que el Plan Estratégico pretende alcanzar y que, a su vez, se despliegan en aspiraciones más específicas para cada una de sus diferentes áreas de actuación. Se repiten cinco objetivos de PECE-I y se añaden otros tantos nuevos. Los objetivos que se repiten son:

- Objetivo 1: garantizar el pleno ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos.
- Objetivo 3: mejorar los niveles de acceso y uso de los servicios y prestaciones públicas, especialmente educación, salud, empleo, servicios sociales y dependencia, por parte del conjunto de la ciudadanía y en condiciones de equidad.
- Objetivo 4: adecuar las políticas públicas sectoriales y las estructuras de los servicios públicos a los retos y demandas de una sociedad diversa.
- Objetivo 5: adaptar los sistemas de acogida de personas en situación de vulnerabilidad y acogida especializada en todo el territorio nacional a las necesidades actuales derivadas de la evolución de los flujos migratorios, asegurando que les proporcionen un grado de autonomía suficiente para el acceso a bienes y servicios, ejercicio de derechos y cumplimiento de obligaciones.
- Objetivo 6: fomentar políticas integrales para la igualdad de trato y de oportunidades y no discriminación que contemplen la prevención y denuncia de toda forma de racismo y xenofobia así como la protección y asistencia a las víctimas en todos los campos de la vida social, tanto en el ámbito público como en el privado.

Los cinco objetivos nuevos que se incorporan al PECE-II son:

- Objetivo 2: generar oportunidades sociales, económicas y de empleo que garanticen la calidad de vida.

- Objetivo 7: reforzar la equidad en todas las etapas del sistema educativo, incluida la universitaria, la permanencia y el éxito académico.
- Objetivo 8: reducir los niveles de exclusión social, marginación y pobreza, con especial énfasis en la población infantil y juvenil.
- Objetivo 9: contribuir al desarrollo de una cultura democrática y participativa así como a la legitimidad institucional.
- Objetivo 10: impulsar procesos de construcción y desarrollo sociocomunitario que promuevan la convivencia intercultural, la mejora de las relaciones sociales, vecinales y laborales, el respeto a la diferencia y la gestión de la diversidad en un proyecto compartido de sociedad.

La **cuarta novedad** del PECE-II es la introducción de programas principales del Plan Estratégico. Se trata de ocho instrumentos que sirven para la ejecución de grandes programas interregionales de ámbito estatal y con vocación plurianual.

Estos programas tienen dos funciones. Por una parte, intentan dar una coherencia de acción y, por ello, convierten los principales objetivos del Plan Estratégico en prioridades de intervención. Desarrollan los énfasis y líneas estratégicas centrales definidos previamente, asegurando la coherencia de criterios, metodologías y actuaciones con los principios y premisas del Plan, posibilitando que se actúe de modo transversal e interterritorial para garantizar un uso efectivo de los recursos.

Y por otra, los redactores del PECE-II consideran que los principales programas organizan un marco de coherencia en la gobernanza de la integración y en la intervención de los distintos actores. En consecuencia, suponen un modo de gestión coordinado y multinivel que integra a los distintos agentes que intervienen en el Plan: administración europea, estatal, comunidades autónomas, entidades locales, ONG especializadas y asociaciones de inmigrantes, así como el tejido empresarial y los sindicatos, que desarrollarán actuaciones en el ámbito de sus competencias. Incorpora diversos instrumentos financieros como convenios, subvenciones o gestión directa. Los programas previstos son:

1. Programa de Gestión de la Diversidad en la Empresa.
2. Programa de Promoción de la Convivencia Ciudadana Intercultural en barrios (Plan de Barrios).
3. Programa de actuación sobre la enseñanza de las lenguas.
4. Programa de Actuación Integral contra el Racismo y la Xenofobia: Extensión de Oficinas Antidiscriminación.
5. Programa de Formación del Empleado Público en Gestión de la Diversidad.
6. Programa de Capacitación del Tercer Sector en intervención comunitaria intercultural.
7. Programa de Fomento de la Participación Ciudadana y el Asociacionismo.

## 8. Programa de Desarrollo de un Sistema de Indicadores de Integración, Convivencia y Ciudadanía.

La **quinta** y última **novedad** del PECE-II consiste en la creación de dos bloques de áreas de intervención: las específicas y las transversales. Recordemos que el PECE-I estructuró once áreas de intervención: acogida, educación, vivienda, servicios sociales, salud, infancia y juventud, igualdad de trato, mujer, participación, sensibilización y codesarrollo.

Por su parte, en el nuevo PECE son seis las áreas de intervención específicas: acogida, empleo y promoción económica, educación, salud, servicio social e inclusión, movilidad y desarrollo, y cinco las transversales: convivencia, igualdad de trato y lucha contra la discriminación, infancia, juventud y familias, género, participación y educación cívica. Desaparecen, pues, la vivienda y el ámbito de sensibilización como áreas de intervención. Infancia y juventud, así como igualdad de trato, mujer (género) y participación se convierten en áreas transversales.





# Capítulo 3. El marco autonómico para la integración de los inmigrantes

## I. La producción legislativa

A grandes rasgos, la producción legislativa en materia de inmigración de las comunidades autónomas tiene cuatro principales características. En primer lugar, dicha producción es escasa en la mayoría de las regiones e incluso con frecuencia queda incluida en normativas más generales de asuntos sociales. En segundo lugar, las medidas no surgen de una ley de inmigración, sino de leyes sectoriales que tienen en cuenta a grupos especiales. En tercer lugar, la producción legislativa está relacionada proporcionalmente con la realidad del fenómeno migratorio de cada región. Y en último lugar, la importancia jerárquica del órgano administrativo responsable de inmigración determina la mayor o menor producción legislativa.

En un principio, cabría plantearse un marco temporal para este estudio, pero, debido a la escasa producción legislativa de algunas comunidades, se ha preferido ser flexible y permitir contabilizar normativas de los años 80 referidas al traspaso de competencias en servicios sociales. Aun así, el marco idóneo es el que va desde mediados de los años 90 hasta nuestros días.

- **Andalucía:** su producción legislativa es de las más amplias, ya que tiene más de diez instrumentos normativos relacionados directamente con la inmigración. Desde lo más general a lo más concreto, encontramos la Ley 2/1988 de Servicios Sociales de Andalucía. Le siguió el Decreto 453/1996, por el que se creó el Foro Andaluz de la Inmigración, regulado por el Decreto 55/2001. Fue a través de la Orden de 2 de junio de 2005 mediante la que se estableció el proceso de selección de los vocales del Foro.

La Comisión Interdepartamental de Inmigración se creó con el Decreto 382/2000 y con el Decreto 9/2000 se reguló la Comisión Interdepartamental de Extranjería, dependiente de la Consejería de Asuntos Sociales. Sobre otros aspectos orgánicos o funcionales, hay varias órdenes, como las de 5 de julio y 30 de junio de 2004, por las que se delegaron competencias en distintos órganos de la Consejería de Gobernación. También es preciso citar el Decreto 138/2000, que reguló las nuevas competencias asumidas.

- **Aragón:** posee una producción legislativa semejante en cantidad y contenido a la de Andalucía. De carácter general, además de la Ley de Servicios Sociales de 1987, está

la Ley 4/1996 relativa al Instituto Aragonés de Servicios Sociales. Mediante la Ley 1/1993 se establecieron las Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social. Por el Decreto 57/1994, de la Diputación General de Aragón, se reguló el Ingreso Aragonés de Inserción en el Desarrollo de la Ley 1/1993. El Decreto 252/2003 del Gobierno de Aragón aprobó la estructura orgánica del Departamento de Servicios Sociales y Familia.

El Decreto 113/2001 instauró la Comisión Interdepartamental para la Inmigración y el Foro de la Inmigración en Aragón. El Decreto 122/2002 nombró al presidente del Foro de la Inmigración regional. La Orden de 3 de Diciembre de 2002, del Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales, modificó la composición de las vocalías del Foro (nombradas por la Orden de 9 de mayo de 2002), y la Orden de 1 de febrero de 2005, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, modificó los miembros adscritos al Foro de la Inmigración.

Por último, mencionamos el Decreto 170/2002 del Gobierno de Aragón, por el que se nombró al vicepresidente segundo del Foro de la Inmigración, y su Decreto 4/2004, que modificó la adscripción y composición de la Comisión Interdepartamental para la Inmigración y el Foro de la Inmigración.

- **Asturias:** la producción legislativa en materia de inmigración es prácticamente nula, puesto que tiene tan solo la Ley 1/2003 de Servicios Sociales, que modificó a la anterior de 1987. También las medidas para la integración social de los inmigrantes son inexistentes o carecen de la publicidad que les correspondería.
- **Baleares:** tampoco tiene una legislación específica en esta materia. Como marco general, posee la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 9/1987, de Acción Social. Lo más “peculiar” de esta comunidad es que el uso de instrumentos normativos no se corresponde con la realidad de las políticas de integración social de los inmigrantes, ya que acaba de desarrollar su II Plan Integral de Inmigración y cuenta con un Foro de Inmigración desde su creación por el Decreto de 5 de noviembre de 1999.
- **Canarias:** Su primera normativa general es la Ley 9/1987 de Servicios Sociales. A ésta le siguió el Decreto 73/2000, por el que se creó el Foro Canario de la Inmigración y se reguló su composición, organización y funcionamiento. Al igual que Baleares, es una de las comunidades que no ha hecho uso de los instrumentos normativos para coordinar y elaborar medidas para la integración social de los inmigrantes, sino que éstas parten de la aplicación directa del Plan Integral.
- **Cantabria:** es un caso similar al de Asturias, pues carece de producción legislativa específica (a excepción de la Ley de la Asamblea Regional 5/1992, de Acción Social) y de un plan integral para la inmigración, aunque sí incluye el Plan de Interculturalidad en su sistema educativo.
- **Castilla La Mancha:** en cuanto a legislación, encontramos únicamente la Ley 3/1986 de Servicios Sociales. La existencia de otras medidas más concretas es desconocida; tan solo la elaboración del 2º Plan Regional de Integración Social nos

acerca a las acciones planeadas en materia de inmigración, destacando entre ellas la Red Regional de Atención a los Inmigrantes, creada en 2005, pero que no alcanza el rango de plan regional de integración equiparable al de otras comunidades.

- **Castilla y León:** elaboró un interesante Plan Integral de Inmigración para el período 2005-2009. Sin embargo, la legislación se reduce a la Ley de las Cortes de Castilla y León 18/1988, de Acción Social y Servicios Sociales, así como a la Ley 2/1995 de la Gerencia de Servicios Sociales.
- **Cataluña:** es una de las regiones más avanzadas en materia legislativa. En primer lugar, destaca la Ley del Parlamento de Cataluña 4/1994 de Administración Institucional, de Descentralización, de Desconcentración y de Coordinación del Sistema Catalán de Servicios Sociales. También cabe citar el Decreto 194/1998 (Decreto 125/2001) de la Comisión Interdepartamental de Inmigración y de su Consejo Asesor, y el Decreto 188/2001 sobre los extranjeros y su integración social en Cataluña. Además, entre 2005 y 2008 puso en marcha un Plan Integral de Ciudadanía e Inmigración.
- **Extremadura:** la legislación en materia de inmigración se caracteriza por ser muy sectorial. La normativa autonómica se remonta a la Ley 5/1987 de Servicios Sociales. Después aparecieron varios decretos dirigidos a la mejora de la situación de los inmigrantes, como el 31/2004, por el que se reguló su protección sanitaria; el Decreto 122/2000, por el que se establecieron ayudas para la promoción y rehabilitación de alojamientos destinados a inmigrantes y temporeros en el marco del Plan Regional de Vivienda 1999-2000; el Decreto 170/2002, por el que se reguló su acceso al empleo público de la administración autonómica; o el Decreto 116/1997, que abrió paso a la creación del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.
- **Galicia:** en primer lugar hay que citar la Ley del Parlamento de Galicia 4/1993 de Servicios Sociales. Otras medidas existentes son las que desarrolla el I Plan Gallego de Inclusión Social, que se dirige a toda la población y, en algún caso, en especial a la población inmigrante.
- **La Rioja:** tiene un marco normativo encabezado por la Ley 1/2002 de Servicios Sociales. Otras medidas que han afectado a este colectivo son la Ley 7/2003 de Inserción Socio-laboral, el Decreto 10/2000, por el que se creó el Foro para la Integración de los Inmigrantes (modificado por el Decreto 125/2003) y el Decreto 46/2004, por el que se reguló el Consejo Riojano de Servicios Sociales. Esta comunidad contó, entre 2004 y 2007, con un Plan Integral.
- **Comunidad de Madrid:** aunque en materia de inmigración es una de las regiones más avanzadas, este hecho no queda reflejado en la legislación acumulada. Entre sus normas destacamos la Ley 11/2003, de Servicios Sociales, y la Ley 11/2002, de Ordenación de los Centros y Servicios de Acción Social y Mejora de la Calidad en la prestación de los Servicios Sociales de Madrid. Únicamente cuenta con el Decreto 64/1998, por el que se creó el Foro Regional para la Inmigración, como norma

más específica. Pero, como examinaremos en profundidad en la tercera parte de esta investigación, la Comunidad de Madrid acaba de elaborar su III Plan Integral de Inmigración y cuenta con una gran diversidad de servicios para este colectivo.

- **Región de Murcia:** a nivel general cuenta con la Ley 3/2003, del Sistema de Servicios Sociales. En un plano más específico, está el Decreto 72/1998, por el que se creó el Foro Regional para la Inmigración, modificado por el Decreto 134/2002. Con la Orden de 12 de abril de 2000, de la Consejería de Trabajo y Política Social, se impulsó la Oficina Regional de Atención a la Inmigración. El Decreto 96/2000 reguló la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para la Integración Social de los Inmigrantes. Hay otros decretos sobre servicios sociales, aunque más generales, como el 95/2004, por el que se crearon los consejos asesores regionales de carácter sectorial de servicios sociales. Además, entre 2005 y 2007 se puso en marcha un Plan Integral para los Inmigrantes.
- **Navarra:** como introducción está la Ley Foral del Parlamento de Navarra 14/1983, sobre Servicios Sociales. Otras medidas sectoriales no dirigidas directamente a la población inmigrante, aunque con influencia sobre ella, son el Decreto Foral 168/1990, por el que se regularon las prestaciones y ayudas individuales y familiares en materia de servicios sociales, y la Ley Foral 14/1992, que fomentó el acceso a la vivienda de las familias menos favorecidas.

Algo más directas son la Orden Foral de 17 de diciembre de 1998, del Consejo de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo, por la que se reguló el procedimiento de concesión de las ayudas para la realización de programas de formación e inserción de los inmigrantes, y la Ley Foral 2/2000, de modificación de la Ley 10/1990 de Salud, para extender la cobertura de asistencia sanitaria del sistema público autonómico a todos los inmigrantes en la Comunidad Foral. Posee además un Plan Integral de Inmigración.

- **País Vasco:** a nivel general, conviene remitirse a la Ley 5/1996 de Servicios Sociales. Posteriormente, el Decreto 40/2002 estableció mecanismos e instrumentos de coordinación con el Estado y otras administraciones públicas en materia de inmigración. En cuanto a la exclusión social en sentido amplio, el País Vasco cuenta con la Ley 5/1996 y la 12/1998, contra la Exclusión Social, y con la Ley 10/2000, de Carta de Derechos Sociales.

Más específicos son el Decreto 155/2002, por el que se regularon las ayudas para la realización de actividades en el ámbito de la inmigración, y el Decreto 200/2002, por el que se creó el Foro para la Participación e Integración Social de las Ciudadanas y Ciudadanos Inmigrantes en el País Vasco.

- **Comunidad Valenciana:** su legislación se caracteriza por la sectorialidad. A nivel general, y como es habitual, está la Ley 5/1997, que regula el sistema de servicios sociales. El Decreto 120/2003 aprobó el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consejería de Bienestar Social y el Decreto 161/2001 creó determinadas unidades orgánicas.

Otra normativa más particular se refiere a la asistencia sanitaria. El Decreto 26/2000 reconoció este derecho a los ciudadanos extranjeros con la creación de la tarjeta solidaria. Por su parte, el Decreto 33/2002 instauró la Comisión Interdepartamental de Inmigración y el Decreto 34/2002 el Foro Valenciano de la Inmigración. Además de esta amplia legislación, la Comunidad Valenciana tiene, en comparación con otras regiones, un Plan de Inmigración muy completo, con medidas específicas por áreas de intervención.

Si estuviéramos ante el análisis de políticas sociales desarrolladas jurídicamente, podríamos examinar el contenido de toda la legislación autonómica para establecer comparaciones y definir o categorizar los modelos de actuación de cada comunidad autónoma. Pero, como hemos visto, la legislación regional existente es escasa y las normativas tienen poco contenido, pues se limitan a la regulación de competencias, a la creación de órganos como los Foros o las Comisiones Interdepartamentales, o son leyes de carácter muy general sobre el funcionamiento de los servicios sociales de la región.

Por estos motivos, parece conveniente que al abordar las políticas de integración social de los inmigrantes hagamos uso de un instrumento existente en la mayoría de las regiones: el Plan Regional de Integración de los Inmigrantes y principalmente sus preámbulos. Éstos contienen los ejes básicos del plan, los principios ideológicos que lo articulan y le dan sentido y los grandes objetivos que, a través de este instrumento, se fija el gobierno autonómico. Un breve recorrido por algunos de ellos nos ayudará a adentrarnos en las respectivas visiones del fenómeno migratorio, el concepto de integración y las medidas que debe activar la sociedad de acogida.



## II. El concepto de integración en los planes autonómicos

Este capítulo tiene como objetivo presentar un análisis detallado y minucioso del concepto de integración que contienen los diferentes planes de integración autonómicos, así como de los principios y premisas que los sustentan. Partimos de los planteamientos del II Plan PECEI y hemos analizado los siguientes planes:

**Tabla 25.** Planes de integración actualizados a partir del año 2008-2009 y no actualizados

Planes actualizados a partir del año 2008		
Nacional	España	II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2011-2014)
Autonómicos	Aragón	Plan Integral para la Convivencia Intercultural (2008-2011)
	Castilla y León	II Plan Integral de Inmigración (2010-2013)
	Cataluña	Plan de Ciudadanía e Inmigración (2009-2012)
	Comunidad Valenciana	Plan Director de Inmigración y Convivencia (2008-2011)
	Extremadura	II Plan para la Integración Social de Personas Inmigrantes (2008-2011)
	La Rioja	II Plan Integral de Inmigración (2009-2012)
	Madrid	Plan de Integración de Inmigrantes (2009-2012)
	País Vasco	III Plan Vasco de Inmigración, Ciudadanía y Convivencia Intercultural (2011-2013)
Planes anteriores al año 2008		
Autonómicos	Andalucía	II Plan Integral para la Inmigración (2006-2009)
	Baleares	II Plan Integral de Atención a las Personas Inmigradas (2005-2007)
	Canarias	Plan Canario para la Inmigración (2005-2007)
	Navarra	Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante (2002-2007)
	Región de Murcia	II Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (2006-2009)

*Elaboración propia*

Nos circunscribimos a aquellas comunidades autónomas con mayor número de ediciones de planes de integración porque este hecho refleja, por una parte, una mayor experiencia en políticas de integración y, por otra, que la inmigración es un fenómeno relevante para dicha región.

Fuera de nuestro análisis han quedado aquellas comunidades que carecen de un plan de integración, que suelen ser las que menos población inmigrante tienen (Asturias, Galicia). Y también hemos prescindido de aquellas otras que presentan planes sectoriales, como Cantabria y Castilla-La Mancha.

Respecto a la Comunidad de Madrid, nuestro análisis, tanto en este capítulo como en el siguiente, se ha ceñido al Plan 2006-2008. Hemos dejado para otro capítulo, que tendrá el carácter de monográfico, la valoración pormenorizada del correspondiente al periodo 2009-2012 para examinar su especial singularidad.

Al examinar el concepto de integración y las premisas y principios que sustentan cada plan de integración autonómico hemos pretendido que dicho análisis tenga un carácter comparativo. Para ello hemos ido comparando diferentes textos de cada plan. Al final del bloque dedicado al análisis del concepto de integración ofrecemos un cuadro en el que se establece la conexión de estos conceptos y otros similares y su presencia en los planes de integración. Igualmente, tras el bloque dedicado al estudio de los principios y premisas que configuran cada plan se incluye una serie de cuadros que recogen sus principios básicos.

Por último, queremos dejar constancia de que siempre hemos tenido como telón de fondo el contenido del PEGI porque en buena medida es el espejo en que deben mirarse todos los planes de integración desarrollados por las comunidades autónomas. El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración es el marco global de las políticas de inmigración desarrolladas, tanto a escala estatal como autonómica, en España. Además, el PEGI posee otro punto de referencia de carácter supranacional: los once “Principios Básicos Comunes para las Políticas de Integración de los Inmigrantes en la Unión Europea”, aprobados en 2004.

Conviene recordar que, antes de la adopción de esos once principios básicos comunes, la comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo, definió la integración, desde una perspectiva normativa, en los siguientes términos:

“La integración debe entenderse como un proceso bidireccional basado en derechos mutuos y obligaciones correspondientes de los ciudadanos de terceros países en situación legal y de la sociedad de acogida, que permite la plena participación de los inmigrantes. Ello supone, por un lado, que la sociedad de acogida tiene la responsabilidad de garantizar los derechos formales de los inmigrantes de tal manera que estas personas tengan la posibilidad de participar en la vida económica, social, cultural y civil y, por otro, que los inmigrantes deben respetar las normas y los valores fundamentales de la sociedad de acogida y partici-

par activamente en el proceso de integración, sin por ello tener que renunciar a su propia identidad”.

En esta misma perspectiva, el Consejo de Ministros de Justicia e Interior, reunido en Bruselas el 19 de noviembre de 2004, adoptó unos principios básicos comunes destinados a definir un marco europeo coherente en materia de integración de los nacionales de terceros países. El Consejo de la Unión Europea y los Representantes de los Gobiernos de los Estados definen la integración de este modo: “Un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros”, caracterizándose la integración por “implicar el respeto de los valores básicos de la Unión Europea”.

Con respecto al Programa GRECO, el PECCI I dio un paso hacia delante. En el primero podían detectarse ciertos tintes asimilacionistas. No en vano hacía recaer buena parte de la responsabilidad de la integración en la población inmigrante además de minusvalorar la importancia de la adaptación de la sociedad de acogida ante la inmigración.

Por su parte, al abordar el concepto de integración el PECCI I lo presentaba, al igual que el anterior documento de la Unión Europea citado, como un proceso bidireccional de adaptación que afectaba tanto a los inmigrantes como los autóctonos y a las instituciones del país receptor. Nos encontramos, por tanto, ante un gran logro. No resulta arriesgado proclamar que se ha sabido reconocer la complejidad del fenómeno y la difícil solución que puede darse desde una posición defensiva, etnocéntrica y estática.

El PECCI-II ha dado continuidad al concepto tal y como había sido presentado en el PECCI-I, ya que afirma que: “La integración social, entendida como un proceso bidireccional, de adaptación mutua y de acomodación, y que afecta al conjunto de la ciudadanía, tanto a los españoles como a los de origen extranjero, es un proceso multidimensional y complejo que plantea desafíos políticos y prácticos que es preciso afrontar”. Esta concepción se contraponen a la idea de que la “integración” es sólo responsabilidad de las minorías.

“Una política orientada a hacer posible y efectiva la integración –prosigue el PECCI-II- debe proporcionar orientaciones políticas sobre el sentido de dicha integración y poner en marcha instrumentos que la hagan posible, garantizando los derechos de las personas inmigrantes y autóctonas y creando las condiciones que permitan fomentar y desarrollar una sociedad justa y cohesionada. El resultado que busca la política de integración con este proceso es la consolidación de una sociedad inclusiva, en la que todos los que contribuyen a construirla tengan las mismas oportunidades, se sientan parte de ella y la sientan como suya. Este doble sentimiento de pertenencia sólo es posible si las políticas de integración logran sus objetivos”.

Hagamos un recorrido por los diferentes planes de integración para examinar cómo entienden el concepto de integración.

## 1. Andalucía

En el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2006-2009) son tres los pilares sobre los que se sustenta la integración:

- La bidireccionalidad del proceso de integración, que es reconocida de forma explícita.
- La normalización, que aspira a eliminar toda posible duplicidad de sistemas sociales y el consiguiente peligro de fomentar la exclusión o marginación de ciertos grupos.
- La sensibilización, orientada a presentar una visión positiva de la inmigración entre la sociedad de acogida, al propio tiempo que se resalta la posibilidad de un enriquecimiento mutuo y continuo.

Dicho en otros términos, el plan de integración andaluz presupone que el proceso de integración compete tanto a la sociedad de acogida como a la población inmigrante, apuesta por la normalización como vía para evitar todo tipo de duplicidades que conducirían a la segregación y considera necesario sensibilizar a la sociedad de acogida sobre un fenómeno que tiene numerosos aspectos positivos.

Estos tres pilares (bidireccionalidad, normalización y sensibilización) sustentan una visión integral del fenómeno migratorio para alcanzar el objetivo último de la plena incorporación del inmigrante a la sociedad receptora.

## 2. Aragón

El Plan Integral de Inmigración de Aragón 2004-2007, que comprendía 201 medidas dirigidas a la acogida de las personas inmigrantes y al reconocimiento de su presencia en la vida social, económica y cultural, partía de esta consideración: “Se considera a las personas inmigrantes como ciudadanos y, por consiguiente, sujetos de derechos y deberes”.

Esta afirmación implica añadir un toque de complejidad al debate porque hasta ahora la ciudadanía, como sujeto de derechos y deberes, era un derecho que se vinculaba en exclusividad con el Estado. La ciudadanía se ligaba con el estatus de nacional y, desde la incorporación a la Unión Europea, al estatus de nacional de un país miembro de la UE.

Además, el Plan de Integración de Aragón de 2004-2007 agregaba: “La exigencia de acogida, atención e inserción social de la población inmigrante no puede frenarse por razones administrativas, ya que viene exigida por el imperativo de la solidaridad y respeto de los Derechos Humanos”.

El Plan Integral para la Convivencia Intercultural en Aragón 2008-2011 se reconoce y fundamenta en los principios definidos en el Programa Común para la Integración-Marco para la Integración de los Nacionales de Terceros Países en la Unión Europea. Pretende avanzar desde el objetivo de la acogida y la integración hacia la convivencia intercultural y la ciudadanía compartida. Considera que para lograr la integración plena de las personas inmigrantes extranjeras y autóctonas así como para impulsar la convivencia intercultural en Aragón es necesario abordar este reto desde un enfoque bidireccional, comunitario y participativo. Por ello, se opta por tres líneas estratégicas de actuación: la acogida, la inclusión y la convivencia.

### **3. Baleares**

Hasta la fecha no se ha actualizado el II Plan Integral de Atención a las Personas Inmigradas de las Islas Baleares (2005-2007). Por otra parte, a lo largo de todo este texto no encontramos una definición explícita y clara del concepto de integración sobre el que se sustentan todas sus medidas. En cambio, sí hallamos una referencia muy explícita a la Ley 4/2000 de 11 de Enero sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración, en concreto al artículo 14.2: “Los extranjeros residentes tendrán derecho a los servicios sociales y a las prestaciones sociales, tanto a las generales y básicas como a las específicas, en las mismas condiciones que los españoles”.

Por tanto, este plan concibe la integración como un proceso de plena incorporación de las personas inmigradas a la sociedad de acogida, un proceso que pasa por el concepto de ciudadanía y la igualdad de condiciones, derechos y deberes.

### **4. Canarias**

En determinadas partes del Plan Canario para la Inmigración (2006-2008), que no se ha actualizado, pueden detectarse unos ciertos tintes de crítica cuando se alude a qué instituciones son competentes y poseen los medios operativos y jurídicos apropiados para diseñar, desarrollar e implementar políticas de inmigración. En este aspecto el Plan de Integración canario es contundente: solo los Estados nacionales y la Unión Europea. Las comunidades autónomas, que poseen determinadas competencias, no pueden, según este documento, activar auténticas políticas de inmigración.

Más allá de polémicas puntuales derivadas de la coyuntural y masiva llegada irregular de inmigrantes africanos al archipiélago, una vez más nos encontramos ante la insistencia de la adquisición de la condición ciudadana, que en buena medida es la piedra angular para ser

titular de derechos y deberes de un Estado-nación o de la propia UE.

A pesar de estas críticas, el plan canario apuesta por una integración efectiva, que exige la eliminación de un conjunto de obstáculos presentes en las diferentes esferas de la vida social, que impiden la sustantividad del principio básico de igualdad en el disfrute de los derechos y deberes.

## 5. Cataluña

El Plan de Integración catalán de 2005-2008 apostó por un modelo de sociedad con los siguientes rasgos distintivos: basada en la igualdad, con un proyecto cultural y político, de carácter abierto y plural: “De ahí que aspiremos a una sociedad articulada socialmente bajo los principios de la igualdad, con un proyecto cultural y político abierto y plural. Es un enfoque optimista, estimulante para una tradición de acogida, que percibe los actuales procesos migratorios como una nueva oportunidad para configurar una sociedad catalana con proyección de futuro”.

Al igual que el plan de integración andaluz, éste tenía muy presente el carácter bidireccional de todo proceso de integración. Tanto la población inmigrante como la sociedad de acogida deben hacer esfuerzos y renunciaciones, pero al mismo tiempo se abren nuevas oportunidades que redundarán muy positivamente en la nueva sociedad que emergerá.

Uno de los objetivos del Plan Catalán de Inmigración y Ciudadanía 2009-2012 consiste en promover que la sociedad catalana sea “inclusiva, intercultural y participativa”. Este plan pretende también implementar y desarrollar las medidas establecidas en el Pacto Nacional para la Inmigración en forma de ejes. Además de los de gestión de flujos migratorios y acceso al mercado de trabajo así como la adaptación de los servicios públicos a una sociedad diversa, aparece el objetivo de integración en una cultura pública común con cinco objetivos específicos:

- Fomentar la participación en la vida pública.
- Hacer del catalán la lengua pública común.
- Convivir en la pluralidad de creencias.
- Asegurar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- Reforzar las políticas dirigidas a la infancia, la juventud, la gente mayor y las familias.



## 6. Castilla y León

Dos son los aspectos que sobresalen del II Plan Integral de Inmigración de Castilla y León (2010-2013). Por una parte, se reconoce que la llegada y asentamiento de personas de origen extranjero no sólo tiene una incidencia económica, sino que también supone una serie de retos en cuanto a dos cuestiones principales: la incorporación de la población inmigrante a la sociedad receptora y la adaptación de ésta a la nueva realidad.

Por otra, se admite que una incorporación plena en una sociedad nueva debe hacerse en un doble sentido, lo que es una proclamación del carácter bidireccional de la integración. A partir de esta premisa, Castilla y León se plantea como prioridad el fomento de la convivencia y apuesta por favorecer la incorporación plena de todas y todos en la realidad social que se va generando en la región. Aunque se trata de un plan regional, esta comunidad asume un enfoque global para entender y dar solución a los retos migratorios: “La inmigración se configura como uno de los actores que contribuyen a conformar las características de nuestra Comunidad. Si bien, tenemos la percepción de que sus efectos son locales, debemos entenderlos desde una perspectiva global, pensando globalmente y actuando localmente, apostando por un enfoque global”.

Conviene subrayar que este plan supone un avance muy importante comparado con el anterior, desarrollado entre 2005 y 2008, y que ponía el énfasis en la integración laboral del inmigrante. Un rasgo que en buena medida lo diferenciaba del resto de planes autonómicos y que textualmente se expresaba así: “Con anterioridad existían iniciativas aisladas que trabajaban desde un punto de vista casi exclusivamente social, olvidando que sólo el empleo permite la integración total del inmigrante en nuestra sociedad, al facilitarle el único modo de conseguir el pleno ejercicio de sus derechos y deberes como un ciudadano más”.

## 7. La Rioja

El II Plan Integral de Inmigración de La Rioja (2009-2012) no define de manera explícita el modelo de integración por el que apuesta esta comunidad autónoma. Sin embargo, expresa la necesidad de impulsar actuaciones que faciliten la integración de las personas inmigrantes, minimizando tanto los costes como los posibles conflictos.

Ahora bien, llama la atención que insista sobre la posición vulnerable del inmigrante y la necesidad de articular acciones compensatorias “cuyo contenido común es minimizar el impacto de los primeros momentos de convivencia, proporcionando instrumentos de apoyo específicos que compensen las limitaciones para una más fácil integración”.

En esta misma perspectiva, también hace una mención explícita a dos aspectos importantes del proceso de integración. Por una parte, la protección de los derechos de la población inmigrante a través de un conjunto de medidas cuya finalidad es compensar su mayor vulnerabilidad en el ejercicio de sus derechos, ya sean laborales, sanitarios... Y, por otra, la participación social, aspecto del que merece la pena citar textualmente lo expuesto en dicho Plan: “Desde la premisa de que no hay integración en una sociedad democrática si no hay instrumentos de participación, se planifican un conjunto de objetivos y medidas dirigidas a favorecer esta participación creando espacios para ello, favoreciendo el asociacionismo, apoyando sus iniciativas...”

## 8. Región de Murcia

La filosofía en que se basa el concepto de integración del II Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2006-2009 (no actualizado) contiene las siguientes premisas: el éxito de toda política migratoria se basa en tener muy presentes las condiciones sociales a que se enfrentan los inmigrantes (visión integral de fenómeno), la actitud de la población de acogida (bidireccionalidad) y la presentación por parte de los responsables políticos de los beneficios de la diversidad y de las sociedades pluralistas (interculturalidad y sensibilización).

Al igual que en los planes de Andalucía y Cataluña, el principio que inspira el modelo de integración por el que apuesta es el de bidireccionalidad. Pero también la interculturalidad, cuando llega a afirmar que la integración es: “un proceso complejo, algo que se va descubriendo y haciendo, algo que se va incorporando al propio vivir, hacia dentro y hacia fuera, y eso requiere compartir significados, conceptos, objetivos, prácticas y finalidades. Algo que implica tanto al inmigrante como a la sociedad de acogida, de modo que, sin una positiva complicidad de ésta por su disposición, actitudes y capacidad de apertura hacia ellos, la integración es imposible”.

Además, el Plan de Integración murciano señala explícitamente que no podrá haber una integración real si no existe una implicación sustantiva de la población inmigrante y la sociedad de acogida: “El colectivo inmigrante en su diversidad deberá tomar conciencia de lo que son, de su identidad colectiva, de que son parte de un movimiento que avanza desde una sociedad hacia un nuevo modelo social. La sociedad de llegada, para que se transforme en sociedad de acogida, debe plantearse la integración desde una doble perspectiva: quitar obstáculos y arbitrar medidas positivas que faciliten y hagan posible el proceso de integración según el proyecto personal del inmigrante. La integración o provoca y genera un esfuerzo compartido por ambos colectivos para encontrar espacios de diálogo y encuentro entre las diferentes culturas, o de lo contrario, se hace imposible. La mayor responsabilidad recae sobre ésta, puesto que tiene el poder y los medios”.

Desde esta apuesta y promoción de la bidireccionalidad y la interculturalidad, el objetivo último que se plantea el Plan de Integración murciano es la construcción de un marco de convivencia que, fundamentado en la reciprocidad y la responsabilidad común, permita que todas las personas puedan participar en los escenarios de la formación, el desarrollo, el empleo y la participación política.

Tras este objetivo último se esconden las dimensiones que se engloban en el concepto de integración del plan de integración de Murcia, que en buena medida implican una clara reformulación de los conceptos legales, jurídicos, políticos, sociales y humanos que hagan efectiva la propia integración. Dichas dimensiones son las siguientes:

- Legal: desde la regularización con permiso de trabajo y residencia a la nacionalidad.
- Laboral: desde el acceso al empleo hasta la inserción en el mercado de trabajo formal.
- Familiar: mediante la reagrupación de padres e hijos.
- Escolar: a través de la incorporación normalizada de niños y jóvenes al sistema educativo.
- Sanitaria: mediante el acceso al régimen general de atención sanitaria.
- Social o convivencial: con la implementación efectiva de relaciones estables de vecindad, participación ciudadana, vivienda digna.
- Cultural: a través de la convivencia no conflictiva entre la cultura de la población inmigrante y la de la sociedad receptora.

## 9. Navarra

Aunque no se plantea de forma explícita, podemos extraer el concepto de integración que encontramos en el Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante de Navarra (2002-2007, no actualizado) de algunos de los principios que lo articulan.

Por ejemplo, al abordar el principio de normalización, este plan señala que los derechos y la protección social de los inmigrantes se deben hacer efectivos mediante su integración normalizada, como el resto de la población, en los sistemas de protección social. Cuando abunda en la participación, sugiere que estamos ante un proceso bidireccional, un proceso que en igual medida compete a la población inmigrante y a la sociedad de acogida.

Y, por último, al esbozar el principio de responsabilidad pública y corresponsabilidad social, establece que es competencia de los poderes públicos asegurar y garantizar todas aque-

llas condiciones que hagan efectivo el derecho de las personas a unas condiciones de vida dignas que les permitan participar activamente en la sociedad. Una sociedad que es un proyecto común en el que todos son necesarios.

Como los ejes de la integración son la normalización, la bidireccionalidad y la responsabilidad pública, podemos afirmar que Navarra apuesta por la interculturalidad, aunque su plan no la menciona.

## 10. País Vasco

El III Plan Vasco de Inmigración, Ciudadanía y Convivencia Intercultural (2011-2013), el último en aprobarse en España, ha de contextualizarse ya en el cambio del ciclo migratorio que hemos experimentado en los últimos años. En efecto, precisa: “La intensidad de la llegada de nuevos vecinos y vecinas a Euskadi en los últimos años demandó un esfuerzo institucional y una orientación de las políticas públicas hacia la recepción y acogida de las personas inmigrantes. Ahora, con la nueva fase de moderación de los flujos y de cierta estabilidad de la población inmigrante, el eje de las políticas públicas debe bascular desde la acogida hacia la integración, la convivencia, la gestión de la diversidad y el trabajo por la igualdad y la no discriminación”.

Por tanto, el modelo vasco se fundamenta sobre estos cuatro pilares y opta claramente por la igualdad, la normalización y la universalización de los servicios públicos: “El marco de este trabajo por la igualdad real ha de ser uno de sólidas políticas sociales, laborales y educativas de corte universalista, pero capaces de gestionar la creciente diversidad ciudadana. Sin lugar a dudas, un problema fundamental al que debemos enfrentarnos es el que se conoce como la ‘etnificación’ de la pobreza y la exclusión. Esto se refiere al hecho de que una parte importante de los trabajadores y trabajadoras más vulnerables a día de hoy son de origen extranjero. La convivencia entre ‘diferentes’ (todos lo somos) tiende a ser exitosa cuando se produce bajo unas mínimas condiciones de igualdad y seguridad socioeconómica. Pero cuando al más o menos normal temor por lo nuevo y distinto se le une una brecha de desigualdad socioeconómica, la situación puede convertirse en caldo de cultivo para la aparición del populismo xenófobo, como hemos visto en diferentes lugares de Europa”.

La idea de integración desarrollada en el tercer plan vasco se articula en torno a tres principios. Uno de ellos es la bidireccionalidad, ya que la integración se concibe como “un proceso de adaptación mutua y de acomodación que afecta a todas las personas que forman la sociedad, y no únicamente a las personas recién llegadas. En este sentido, entendemos la integración como el proceso a través del cual las personas inmigrantes alcanzan una incorporación plena, libre y autónoma en la sociedad, la vasca en este caso”.

El segundo principio es la corresponsabilidad, que implica una actitud activa y positiva del

propio inmigrante, la sociedad civil en general y los poderes públicos: “El proceso de integración supone un triple movimiento: un esfuerzo por parte de las personas inmigrantes, un trabajo de acomodo por parte de la sociedad, que se ve involucrada en el esfuerzo, y unas políticas públicas que deben impulsar, facilitar y verificar la realización de dicho proceso”.

Y el tercer principio es el de la ciudadanía inclusiva. El tercer plan vasco se aleja del concepto tradicional de ciudadanía, íntimamente conectado a la nacionalidad, y opta por una concepción territorial de la ciudadanía que se extiende a todos los residentes y vecinos: “El resultado que busca la política de integración es el de una sociedad inclusiva, en la que todas las personas que contribuyen a su construcción cuenten con las mismas oportunidades y se sientan parte corresponsable de ella, con derechos y deberes. Entendemos que no es posible la integración efectiva sin reconocer a todas las personas residentes la condición de ciudadanos y ciudadanas y, en consecuencia, su titularidad en pie de igualdad de todos los derechos y deberes a los que la ciudadanía da acceso en la CAPV”.

## **11. Comunidad Valenciana**

De entrada, el Plan Director de Inmigración y Convivencia 2008-2011 de la Comunidad Valenciana deja constancia de su valoración positiva del fenómeno de la inmigración porque enriquece tanto a la sociedad de acogida como a la población inmigrante en todos sus aspectos: económico, social y cultural. Desde esta premisa señala “la necesidad de empezar a contemplar la inmigración como un activo social y no como un pasivo exclusivamente. Es el momento de dejar de considerar al inmigrante como receptor del Estado de bienestar de manera exclusiva y pasar a otorgarle la valoración que merece como trabajador, como motor de la economía, como inversor, como consumidor, como empresario, como cotizante al sistema de seguridad social...”

En cuanto al concepto de integración desarrollado en el plan valenciano, destacamos en primer lugar la conexión con los Principios Básicos Comunes sobre la Integración, aprobados por el Consejo de Ministros de Justicia e Interior de la UE en Bruselas el 19 de noviembre de 2004, puesto que asegura: “La integración es un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de inmigrantes y residentes de los Estados miembros. La integración supone el respeto de los valores básicos de la Unión Europea y por ende los valores de la Comunidad Valenciana”.

En segundo lugar, la idea de integración así concebida se basa en el objetivo de normalización de la situación jurídico-social del inmigrante en la sociedad valenciana, que a su vez se asienta sobre cuatro pilares: la igualdad de oportunidad, el libre ejercicio de los derechos ciudadanos, la reciprocidad y la cohesión social. La integración así considerada pretende materializarse en tres planos al buscar la integración cultural, la integración social y la integración laboral: “Una integración basada en la igualdad de oportunidades y el libre ejercicio

de derechos que, desde ese punto de partida, permita conquistar la normalización de los inmigrantes en la Comunidad Valenciana. Sólo desde esa normalización se podrán garantizar los principios de reciprocidad y de cohesión social fundamentales para posibilitar una integración de todos en la sociedad valenciana”.

## 12. Extremadura

El II Plan para la integración social de personas inmigrantes en Extremadura 2008-2011 aborda los retos que plantea la integración de los inmigrantes en la región desde una perspectiva integral y transversal de todas las políticas públicas. Sin embargo, considera de “primera naturaleza” el enfoque laboral y hace especial referencia a la juventud y a la mujer inmigrante.

Por otra parte, insiste en las aportaciones laborales, económicas, demográficas y culturales de los inmigrantes a la sociedad receptora, determinantes para el desarrollo de la diversidad y la pluralidad, bases del propio enriquecimiento de una sociedad: “La presencia de ciudadanos y ciudadanas inmigrantes en los municipios extremeños plantea nuevas oportunidades para ellos mismos, para sus familias y para el resto de la sociedad. Entre otras muchas, encontramos una diversidad cultural que nos enriquece como personas, una mejora en sus condiciones de vida con respecto a sus países de origen, un incremento en la tasa de natalidad y de fecundidad. En definitiva, Extremadura, como España y el resto de la Unión Europea, necesita a la población inmigrante y para ello será necesario adaptar las instituciones públicas y las políticas a los nuevos retos que plantean los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes”.

En el mismo registro, el concepto de integración es definido como en los demás planes desde la idea de bidireccionalidad: “La integración debe ser un proceso de carácter bidireccional, es decir, de adaptación mutua entre la sociedad de acogida y la población inmigrante. Proceso lento y dinámico que no siempre es fácil de conseguir”.

Dos principios fundamentales acompañan a la idea de bidireccionalidad: la normalización asociada a la igualdad y la corresponsabilidad. En cuanto a la igualdad, señala: “Las acciones contempladas en el segundo Plan estarán dirigidas a facilitar a la población inmigrante el acceso a los recursos normalizados en igualdad de condiciones que el resto de la población y cuando ello no sea posible se pondrán en marcha las medidas específicas para lograrlo”. “Seguiremos trabajando desde la administración autonómica extremeña con el objetivo de fomentar el bienestar social de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes en las mismas condiciones de igualdad que el resto de los ciudadanos y ciudadanas de nuestra comunidad”.

Respecto a la corresponsabilidad subraya: “Es necesario realizar actuaciones para promover la integración social de los inmigrantes en la región, en la que se implique la administra-



ción, la sociedad civil y los propios inmigrantes, potenciando la realización de estas acciones de manera coordinada, maximizando sus aspectos positivos y reduciendo al mínimo el impacto de los efectos adversos. Así pues, se pondrán en marcha actuaciones que faciliten los procesos de integración de las personas inmigrantes y, a la vez, acciones dirigidas a las personas pertenecientes a la sociedad receptora para fomentar el respeto mutuo, la solidaridad y la tolerancia”.

Por último, otros principios complementarios y de carácter operativo aparecen sistemáticamente en el II Plan de Extremadura: “Todas las actuaciones de este plan se rigen por los siguientes principios que se recogen en el mismo y que son: el principio de igualdad, de participación, coordinación, ciudadanía, interculturalidad, globalidad, normalización, adaptabilidad y transversalidad”.

### III. La integración. Un concepto abierto y dinámico

Tras este recorrido por los doce planes de integración autonómicos que hemos analizado, nuestra primera conclusión es que el concepto de integración presente tanto en el PECEI como en los planes autonómicos es un concepto abierto que ha ido evolucionando y caminando a la par que ha ido mutando el fenómeno migratorio. Dicho en otros términos, la realidad migratoria ha pasado de ser un fenómeno coyuntural a convertirse en un fenómeno estructural, y, como contrapartida, el concepto de integración ha ido evolucionando desde la inserción laboral, la no discriminación y la seguridad documental, hacia la bidireccionalidad, la corresponsabilidad y la interculturalidad.

En este progreso, los planes de integración autonómicos se encuentran en diferentes fases. Dos son, en nuestra opinión, las variables que determinan esta diferente posición: la propia realidad del fenómeno migratorio en cada región e, íntimamente unido a ello, la experiencia en el diseño e implementación de políticas de integración.

Por último, deseamos apuntar que de nuestro análisis del concepto de integración en estos doce planes autonómicos se desprende que dicho concepto se vincula bien a otros y a una serie de principios o ejes (bidireccionalidad, normalización, ciudadanía, sensibilización, igualdad, interculturalidad, unidireccionalidad, integración laboral, cohesión social, corresponsabilidad, responsabilidad pública, apertura y flexibilidad). La mayor parte de ellos los analizaremos en los capítulos siguientes.

Como se puede observar, el concepto que al abordar la integración está más presente en los planes autonómicos es el de interculturalidad, seguido del de ciudadanía, que posee una posición muy relevante en los planes de Aragón, Baleares, Canarias y Cataluña. Muy ligado a éste está el concepto de igualdad. En definitiva, la bidireccionalidad ha triunfado sobre la unidireccionalidad.

Y un último concepto a destacar: la normalización cuando se aborda la integración. Este principio implica que las políticas de integración se dirigen al conjunto de la ciudadanía (inmigrante y española) y que las actuaciones públicas deben promover y garantizar el acceso normalizado de la población inmigrada a los servicios públicos y privados de carácter general.



# Capítulo 4. El *Modelo Madrid* de integración de los inmigrantes

## I. El marco normativo y competencial de la Comunidad de Madrid

Desde la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía, la Comunidad de Madrid asume y ejerce competencias en materia de integración de los inmigrantes. Su artículo 26.1.23 estipula: “La Comunidad de Madrid, en los términos establecidos en el presente Estatuto, tiene competencia exclusiva en las siguientes materias:[ ... ] Promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación”.

Como se observa, este artículo no menciona la inmigración, dado que en aquel momento apenas si había inmigrantes en la Comunidad, pero ésta se ha entendido incluida en “grupos sociales necesitados de especial atención”.

Pese a que la Comunidad de Madrid ha mostrado una preocupación y actuación intensa en materia de inmigración, la legislación aprobada no lo refleja, pues sus atribuciones en esta materia derivan del articulado de la Ley 11/2003, de Servicios Sociales. Otras de las normas más relevantes en la materia son la Ley 11/2002 de Ordenación de los Centros y Servicios de Acción Social y Mejora de la Calidad en la Prestación de los Servicios Sociales de Madrid o el Decreto 64/1998 por el que se creó el Foro Regional para la Inmigración, constituyendo éste la norma más específica sobre esta materia.

No obstante, la Comunidad de Madrid ha elaborado ya su tercer plan de integración de los inmigrantes y cuenta con gran diversidad de servicios para estas personas. Precisamente, la Ley 11/2003 de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, señala, en su artículo 48, que para la consecución de los objetivos es indispensable realizar una planificación: “En este ámbito el Plan Estratégico de Servicios Sociales se realizará cada cuatro años y tiene como finalidad: ordenar las medidas, servicios, recursos y acciones necesarias”.

La ley implementa este “plan marco” con una serie de planes y programas sectoriales dirigidos a colectivos con mayores dificultades, entre los que destacan los inmigrantes. Conviene también resaltar lo siguiente: “Con la finalidad de desarrollar y coordinar la planificación y homogeneizar los modelos de atención, el II Plan Estratégico de la Comunidad de Madrid considera que la finalidad del sistema público de servicios sociales reside en elevar la cali-

dad de vida de todos los sectores de población, compensando todo tipo de desigualdades. Es un objetivo obligado del Plan Estratégico el de conseguir armonizar el rendimiento de los distintos recursos y componentes del sistema”.

Por ello, el II Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (2005-2008) estableció la planificación como una de las líneas estratégicas y, conforme a este planteamiento, en la Comunidad de Madrid tenemos ocho planes sectoriales:

- El Plan de Mayores, de Lucha contra la Exclusión, de Infancia y Adolescencia y de Atención Social a Personas con Enfermedad Mental Grave y Crónica.
- El Plan de Personas con Discapacidad.
- El Plan Regional de Inmigración.
- El Plan Regional de Voluntariado.
- El II Plan General de Cooperación para el Desarrollo.
- El Plan Integral de Atención a Familia.
- El Programa de Adopción y Acogimiento Familiar.
- El Programa de Atención Social para las Personas sin Hogar.

Así, los tres planes de integración desarrollados hasta la fecha (2001-2003, 2006-2008, 2009-2012) son iniciativas sectoriales que pretenden servir de marco a la gobernanza de la integración en la Comunidad.

## **II. Evolución de los principios rectores de las políticas de integración**

En este apartado nos proponemos analizar los principios rectores de los planes estratégicos que establecen las líneas políticas para la integración de los inmigrantes en la Comunidad de Madrid. Como ya hemos apuntado, desde 2001 hasta 2012 se han implementado tres planes estratégicos que sirven como marco de referencia para la integración social del colectivo de inmigrantes. Cada uno de ellos comienza explicando los principios rectores que inspiran su acción.

Con este análisis buscamos encontrar los puntos de convergencia y de divergencia, es decir, verificar dónde hay continuidad y dónde ruptura entre los planes, así como su relación con el planteamiento político y la filosofía que subyace en la elección de los principios en cada plan.

En este examen de las continuidades y de las rupturas de los principios rectores, empezamos con una lectura rápida del contenido de cada uno (capítulo de los principios), intentando descubrir aquellos conceptos claves que marcan la ruta de los planteamientos filosó-

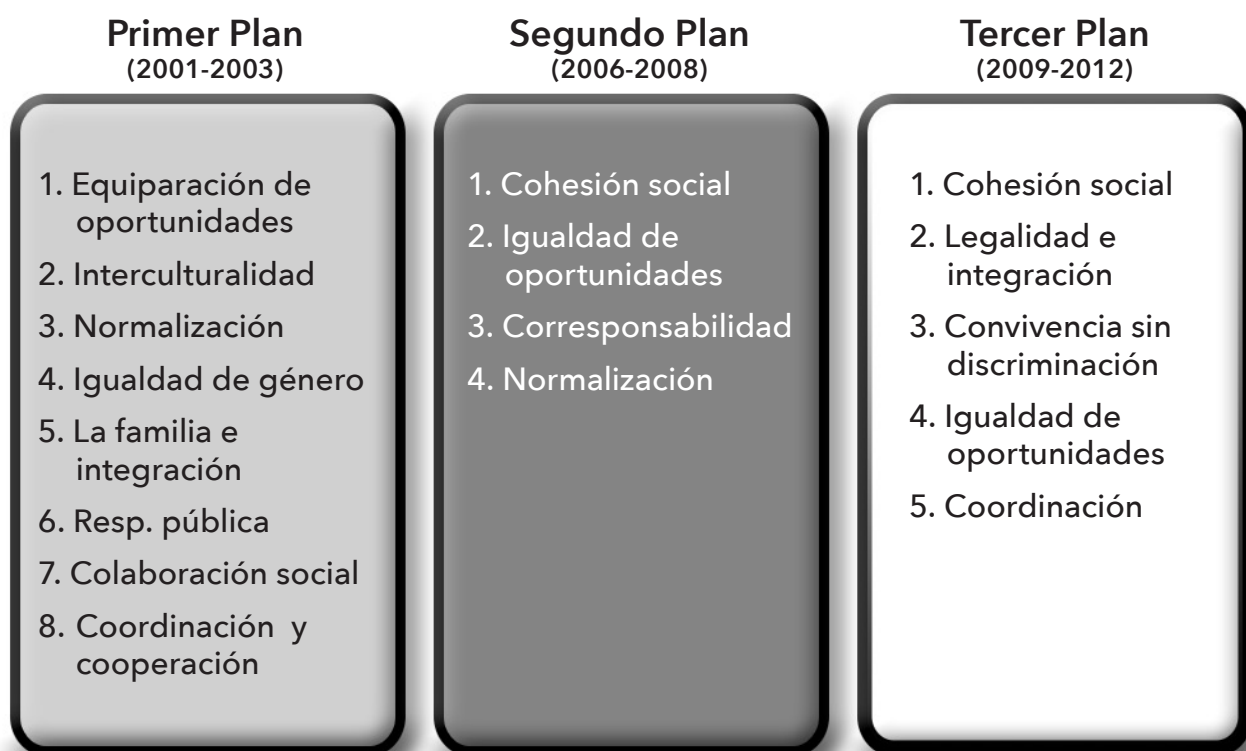
ficos, ideológicos y políticos de cada uno de los principios enunciados. Luego, haremos una presentación gráfica de aquellos principios que se repiten entre los planes y explicaremos las diferencias conceptuales que se pueden encontrar entre ellos. Y para finalizar presentaremos los puntos relevantes que encontramos en nuestro análisis y terminaremos con unas breves sugerencias o guía de orientación para el diseño de los principios rectores del próximo plan de integración.

## 1. Los principios en cada plan

La integración económica, cultural, social y política de los inmigrantes sigue siendo un objetivo de primer orden para la sociedad española, incluso en periodos de crisis. Conocer los principios rectores de los planes de integración nos ayuda a entender su punto de partida y de llegada, así como sus alcances y límites. Es importante entender cada uno de los principios como una dimensión transversal y en algunos casos sistemática de cada uno de los planes.

Los principios rectores son la fundamentación filosófica, ideológica y política de los planes, y por tanto son transversales.

**Gráfico 1.** *Los principios rectores son la fundamentación filosófica, ideológica y política de los planes y son transversales*



*Elaboración propia.*



Como vemos en este gráfico, mientras que el primer plan tenía diez principios, el segundo cuenta con seis y tercero se reduce a cinco.

El primero se desarrolló en un contexto de aumento de las migraciones, crecimiento económico e inicio de la vigencia de una nueva Ley de Extranjería (la 2/2000). Las estadísticas indican que se inició con un 3,3% de población inmigrante en la Comunidad, que se había duplicado cuando finalizó su ejecución (el 6,4%).

Durante la vigencia del segundo plan aún había crecimiento económico y la población de origen inmigrante residente en la Comunidad pasó del 9,7% al 11,3% en 2008, el año de su finalización. El tercer plan (2009-2012) se diseñó ya en un contexto de crisis económica e incide especialmente en la lucha contra los comportamientos racistas y xenófobos con claros propósitos de garantizar una convivencia estable y normalizada entre autóctonos y extranjeros.

Con un 12% de población de origen inmigrante, el tercer plan se fundamenta en cinco principios rectores:

- La legalidad y la integración (cumplimiento de la legalidad por todos y todas como presupuesto de la integración).
- La convivencia sin discriminaciones (compartiendo espacios y proyectos).
- La igualdad de oportunidades (posibilidad de movilidad social ascendente).
- La cohesión social (fomento de las relaciones entre los distintos grupos y de la igualdad de oportunidades).
- La coordinación entre departamentos, actores y sobre actuaciones.

## **2. Continuidades y rupturas de los principios**

En el segundo gráfico, además de reseñarse los principios rectores de los tres planes de forma general se puede observar los que se repiten y los que no. Como vemos, los principios de igualdad de oportunidades y coordinación son los que más aparecen, seguidos de la interculturalidad, la normalización y la cohesión social, presentes en dos planes.

**Gráfico 2.** Principios rectores de los planes de integración de la Comunidad de Madrid

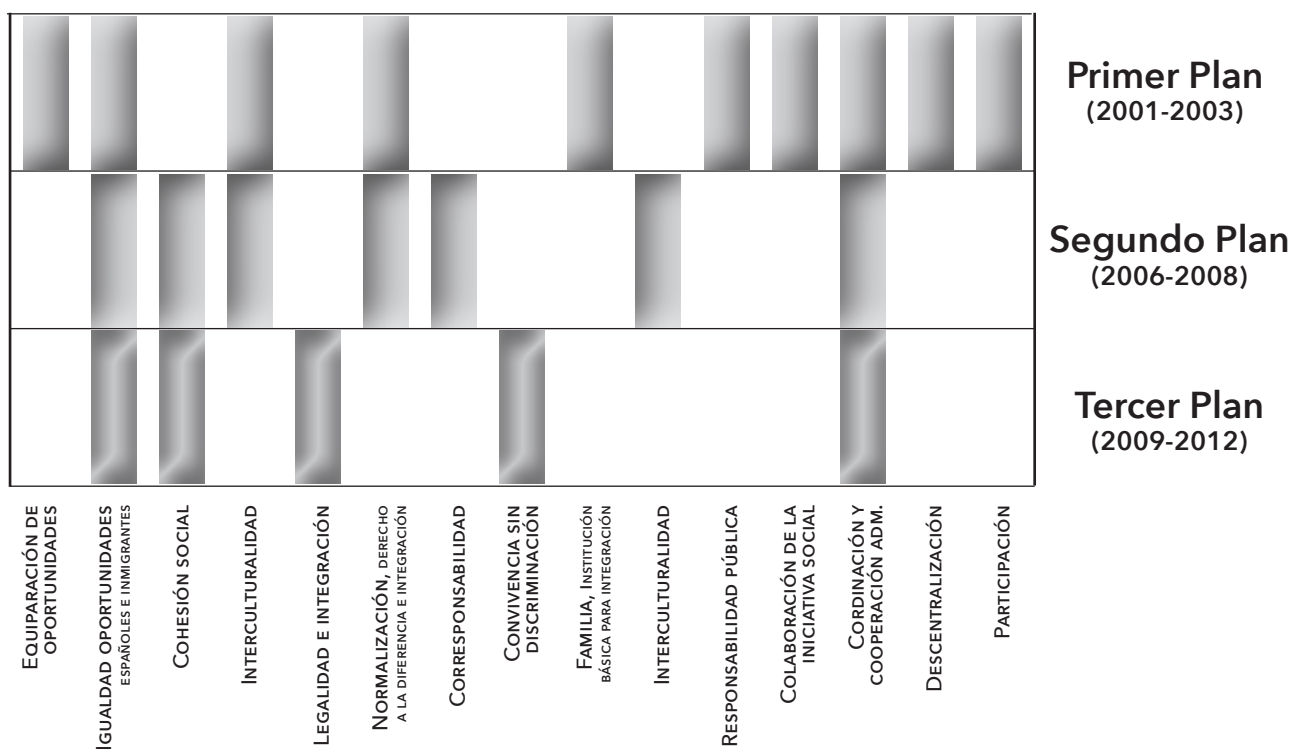
## PRINCIPIOS RECTORES DE LOS PLANES DE INTEGRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID



El tercer gráfico muestra la relación entre sí de los principios rectores. Como es lógico, el primer plan tiene más coincidencia con el segundo que con el tercero: con el segundo coincide en cuatro principios (igualdad de oportunidades entre españoles e inmigrantes, interculturalidad, normalización y coordinación) y con el tercero sólo en dos (normalización y coordinación).

**Gráfico 3.** La relación entre sí de los principios rectores de los planes de integración de la Comunidad de Madrid

## PRINCIPIOS RECTORES DE LOS PLANES DE INMIGRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID



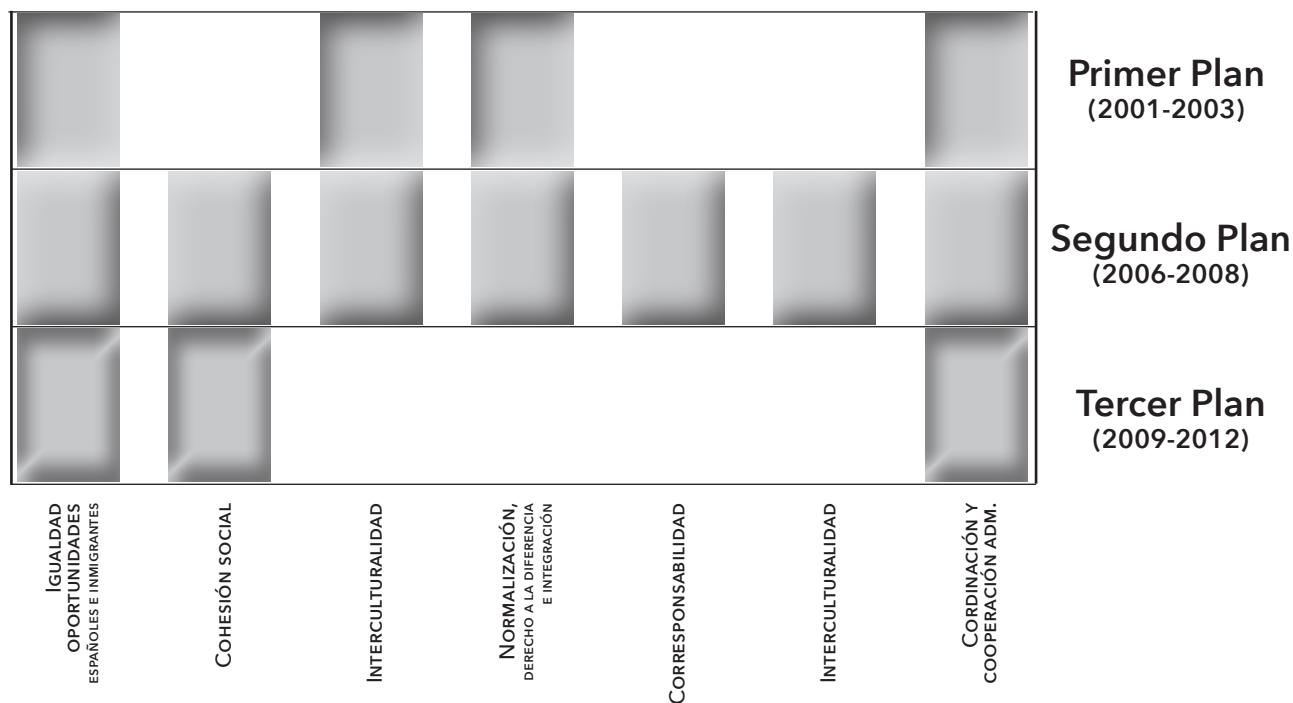
*Elaboración propia.*

En el cuarto gráfico podemos analizar cómo se relacionan los contenidos del primer plan con el segundo y el tercero. El primer plan coincide con el segundo en cuatro contenidos y con el tercero en dos.



**Gráfico 5.** Análisis de la relación de los contenidos de los principios rectores del segundo plan con el primero y el tercero

## PRINCIPIOS RECTORES DE LOS PLANES DE INMIGRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID



*Elaboración propia.*

En el sexto gráfico relacionamos el tercer plan con el primero y el segundo. Como vemos, este tercer plan sólo coincide con el primero en dos principios (igualdad de oportunidades y coordinación) y con el segundo en tres, como ya hemos mencionado en el gráfico anterior.

**Gráfico 6.** *Análisis de la relación de los contenidos de los principios rectores del Tercer plan con el primero y el segundo*

## PRINCIPIOS RECTORES DE LOS PLANES DE INMIGRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID

						<b>Primer Plan</b> (2001-2003)		
						<b>Segundo Plan</b> (2006-2008)		
						<b>Tercer Plan</b> (2009-2012)		
IGUALDAD OPORTUNIDADES ESPAÑOLES E INMIGRANTES		COHESIÓN SOCIAL		LEGALIDAD E INTEGRACIÓN		CONVIVENCIA SIN DISCRIMINACIÓN		CORDINACIÓN Y COOPERACIÓN ADM.

*Elaboración propia.*



### 3. Relación y diferencias entre algunos principios en los distintos planes

#### 3.1 La interculturalidad. ¿Convivencia sin discriminación?

El principio de interculturalidad se repite en el primer y en el segundo plan, aunque su descripción es más detallada y amplia en el primero, en el que se incide en que la interrelación entre culturas y etnias diversas aporta beneficios: “A través de las políticas de interculturalidad se quiere promover en un primer plano la participación de los inmigrantes en una sociedad democrática y plural. En un segundo plano, la interculturalidad busca abrirse a la pluralidad cultural, nuevas formas sociales y culturales, fruto del proceso de intercambio así como el reconocimiento de unos y otros como distintos pero iguales, se comparten espacios y proyectos comunes”.

Desde los planteamientos del primer plan, la interculturalidad expresa de forma más directa la importancia de la interrelación y la interacción de personas de culturas diversas sobre la base de unos valores básicos compartidos y desde el respeto. El resultado de dicha comunicación e interrelación sería la producción de nuevas realidades culturales en las que todos los individuos y grupos pueden resultar transformados y enriquecidos.

Algunas ideas-fuerza que definen la finalidad de este principio en el primer plan desaparecen en el segundo: la tolerancia y la participación social de los inmigrantes y refugiados en una sociedad democrática y plural. En el segundo plan, se insiste más en la pluralidad cultural, la convivencia pacífica y los proyectos compartidos: “Las sociedades modernas actuales se van haciendo más complejas con la incorporación de personas de culturas, etnias e identidades distintas y plurales a las preexistentes en ellas. Por esa razón el horizonte debe abrirse no solamente a la pluralidad cultural, sino a las nuevas formas sociales y culturales, que son fruto de los procesos de intercambio tan fructíferos entre los que ya están y los que llegan ahora. La interculturalidad supone el reconocimiento de unos y de otros como distintos pero iguales que conviven y comparten no solamente espacios comunes, sino proyectos comunes”.

En ambos planes queda clara la intención de realizar una valoración positiva de la diversidad y el deseo de estar abierto a lo diferente. La interculturalidad se asume como un principio que debe regir la relación entre personas y grupos de diferentes culturas.

Es importante observar que se vuelve a mencionar la interculturalidad (respeto a las diferencias, tolerancia, respeto mutuo) en el desarrollo del principio de cohesión social del segundo y el tercer plan. En cambio, en el tercer plan no aparece como un principio rector de las políticas de integración, aunque sí podemos identificar algunas de sus características en el de “convivencia sin discriminación”.

Se repite el concepto de la tolerancia, el respeto a las diferencias, los espacios y proyectos comunes en una sociedad abierta y receptiva que se recogen en el primer y segundo plan: “Los inmigrantes y la sociedad receptora no sólo deben tolerarse sino que deben convivir. No es bueno sólo respetar las identidades diferentes y vivir en compartimentos prácticamente estancos. Lo que más enriquece son las sociedades abiertas, receptivas y que comparten una base común de entendimiento. Más allá de la mera tolerancia, la convivencia implica una normal interrelación y actuación en el marco de una sociedad integrada. Para convivir se deben compartir espacios y proyectos comunes más allá del simple respeto a lo ajeno. Hace falta la consciencia de que inmigrante y no inmigrante forman parte de una misma sociedad. La convivencia es un paso más allá de la tolerancia, pero la tolerancia se hace extremadamente difícil allí donde no hay convivencia”.

### 3.2 Equiparación en derechos, deberes y oportunidades en la sociedad de acogida

“La integración -explica Miguel Pajares- es un proceso de equiparación de derechos, de forma legal y efectiva, de las personas inmigradas con el resto de la población, así como el acceso, en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato, a todos los bienes, servicios y cauces de participación que ofrece la sociedad” (PAJARES, 2005). Este principio aparece en los tres planes:

- En el **primero**, se destacan la equiparación entre inmigrantes y autóctonos en derechos, oportunidades y deberes y el principio de libertad de las personas.
- En el **segundo**, se repite parte del contenido del primero con la novedad de que esa igualdad se señala como principio para evitar quiebras sociales y discriminación y sobre todo para el desarrollo del sentido de pertenencia: “Mediante este principio [igualdad de oportunidades] se pretende establecer los mecanismos para que los inmigrantes accedan, en igualdad de condiciones, a las mismas oportunidades que el resto de los madrileños. Para ello, hay que salvar las barreras que dificultan este acceso. El acceso a las mismas oportunidades evita las quiebras sociales y la discriminación, desarrollando el sentido de pertenencia”.
- En el **tercer plan** se vuelve a insistir sobre la igualdad de oportunidades y se precisa que el inmigrante debe de ser tratado como uno más: “Por un lado, la sociedad de oportunidades, al contrario que las sociedades que marginan y excluyen, facilita que el inmigrante se sienta tratado como uno más e integrado. Por otro, la sociedad de oportunidades, frente a los esquemas paternalistas, ayuda a la población de acogida a ver al inmigrante como alguien que no pretende competir deslealmente sino que quiere aportar y ser retribuido por ello”.

Así, los tres planes ensalzan la igualdad en oportunidades, pero llama la atención que sólo el primero destaca los derechos y deberes.

### 3.3 La cohesión social

Este principio aparece en el segundo y el tercer plan. El Consejo de Europa lo define así: “La capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, la reducción de las disparidades y evitar la marginación”. Y destaca “la igualdad de oportunidades para que la población pueda ejercer sus derechos fundamentales y asegurar su bienestar, sin discriminación de ningún tipo y atendiendo a la diversidad; el sentimiento de pertenencia a una misma comunidad y una ciudadanía activa y al desarrollo de políticas públicas y mecanismos de solidaridad entre individuos, colectividades, territorios y generaciones”.

El principio de cohesión social está íntimamente relacionado con el principio de igualdad de oportunidades. Pretende reforzar el acceso y disfrute de los derechos sociales y garantizar la inclusión de los sectores más vulnerables y en riesgo de exclusión social. En este sentido, el segundo plan de integración se expresa de este modo: “Si bien, con carácter general, el modelo de cohesión social afecta al conjunto de la población madrileña, sea foránea o autóctona, es importante concentrar los esfuerzos sobre aquellos aspectos que pueden verse más amenazados de fractura e igualmente sobre aquellos sectores de población entre los que el riesgo de exclusión y vulnerabilidad social resulta ser mayor”.

Por su parte, en el desarrollo del principio de cohesión social, el III Plan hace hincapié en dos ideas. La primera se refiere a la importancia y la supremacía del individuo sobre cualquier colectivo como elemento esencial de una sociedad cohesionada. La segunda menciona que la cohesión social se garantiza a través de la igualdad de oportunidades: “Una sociedad está cohesionada en la medida en que las relaciones internas no están trabadas por intermediarios que, aprovechando la transversalidad de alguna característica común, se erigen en representación de la siempre diversa y rica esfera vital del individuo y sus intereses. Esto no implica el deseo de anular la riqueza de las legítimas diferencias sino, precisamente, garantizar que de éstas no se derive ninguna desigualdad: garantizar la igualdad de oportunidades”.

### 3.4 La normalización

Este principio aparece de forma explícita en el primer y en el segundo plan, mientras que en el tercero se da por hecho. En el primer plan hace referencia a las normativas que regulan los servicios sociales y el derecho que tienen los inmigrantes de recibirlos en las mismas condiciones que los españoles. Remarca el texto del plan que se pretende impedir la creación de estructuras paralelas, evitando la segregación de sectores y grupos poblacionales de etnia y culturas diversas.

En cambio, en el tratamiento del principio de normalización, el segundo plan insiste, por una parte, en la necesidad de regular y promover servicios y recursos generales dirigidos al

conjunto de la ciudadanía y, por otra, en la adaptación de estos recursos de carácter general a las necesidades y demandas específicas de la población inmigrante: “Según este principio se entiende que cualquier medida que se adopte en relación a mejorar el acceso a recursos, servicios y prestaciones por parte de la población inmigrante debería encaminarse a adoptar un tratamiento semejante y en condiciones parejas al resto de la población madrileña. [...] Este principio normalizador [...] no significa desconocer la necesidad de favorecer la adaptación de los servicios destinados a la población general para que puedan asumir la especificidad que se requiere en el trabajo con personas que tienen derecho a ser tratadas en condiciones de igualdad desde el respeto a la diferencia y la diversidad como derecho que a todos nos afecta”.

### 3.5 La coordinación

El principio de coordinación es un principio técnico y de gestión, que busca que se trabaje en conjunto en las diferentes instancias que intervienen en la integración de los inmigrantes. Aparece en los tres planes. Entre su formulación en el primero y el segundo no vemos contradicciones, sin embargo hay que destacar que su contenido es mucho más amplio en el segundo: en el primer plan se destacan la coordinación y cooperación administrativa, presentando el marco jurídico que las avalan, y desde este espíritu se creó una comisión de coordinación.

En el segundo plan se integra el espíritu con el que se formula la coordinación en el primero, pero se explica para qué y por qué y los beneficios que se pueden obtener de esta coordinación entre las diferentes instancias implicadas. Contempla la coordinación no sólo entre los distintos niveles de gobierno, sino también la necesaria coordinación con el tercer sector: “Es necesario conseguir armonizar las actuaciones que deben llevar a cabo los distintos departamentos de la Administración Autonómica, así como lograr dotar de coherencia a las intervenciones programadas desde el Gobierno Regional con las que llevan a cabo los propios municipios y la Administración del Estado con el fin de evitar duplicidades, establecer prioridades, ordenar actuaciones, economizar recursos y sumar esfuerzos, de manera que se potencien mutuamente unas a otras y se multiplique su eficacia. Por otro lado, resulta igualmente imprescindible conseguir coordinar la intervención pública con la que llevan a cabo las propias instituciones y entidades sociales de modo que, sin renunciar al papel que corresponde a cada cual, puedan armonizarse objetivos y aprovecharse sinergias que doten al Plan de mayor capacidad operativa”.

El tercer plan asume todo el contenido del segundo, y de manera singular se da una mayor coordinación entre los diferentes actores que han participado en su diseño. Así, se habilitaron herramientas de debate con participación abierta, y el consejero de Inmigración y Cooperación, junto con responsables de su departamento, mantuvieron, a lo largo de seis meses, 106 reuniones en las que participaron más de mil personas de todos los ámbitos, estamentos y colectivos sociales.

## 4. Principios que no se repiten

### 4.1 Principios del primer plan

- La igualdad de género: parece lógico que no aparezca en los dos siguientes planes; más que un principio es un eje transversal de todos los planes, o puede ser un área de trabajo. Este asunto se retoma en el eje temático de mujer, familia y juventud (5.10) del tercer plan.
- La familia como institución básica para la integración: en la descripción de este principio se destacan temas como la vivienda, la inserción escolar, la educación y el trabajo. Se piensa en la política familiar como una política transversal. En el segundo plan es un eje temático (5.9) y en el tercero aparece en el área de mujer, familia y juventud (5.10). Parece oportuno que aparezca como un eje temático y no como un principio.
- La participación social: en el principio de cohesión social del segundo plan surge como tema dentro del desarrollo del contenido. Sin embargo, en la práctica se busca favorecer el asociacionismo de inmigrantes y su participación en los procesos de integración.

El segundo plan retoma el derecho a la participación pública haciendo mención del artículo 13.2 de la Constitución Española, ya que son los tratados o convenios internacionales formalizados los que determinan el contenido de este derecho.

Además, se destaca que el artículo 7 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid recuerda que: “Corresponde a los poderes públicos de la Comunidad de Madrid promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

Por otra parte, el artículo 69.1 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local expresa: “Las corporaciones locales han de facilitar la más amplia información sobre la actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local”. Este principio aparece en el segundo plan como el eje temático número 7 (participación y gestión de la diversidad) y en el tercero como participación y cultura.

- La descentralización: como la propia forma de gobierno de la Comunidad de Madrid asume ya esta orientación, no parece que deba aparecer como un principio específico en el segundo y tercer plan.
- La colaboración de la iniciativa social y la responsabilidad pública: tampoco parece

lógico que deban aparecer como principios, ya que son más bien situaciones que deben darse para un positivo funcionamiento del plan.

#### 4.2 Principios del segundo plan

- La corresponsabilidad: sólo aparece como principio en el segundo plan, pero en todos, sobre todo en el segundo y el tercer plan, se insiste en que la integración es un proceso bidireccional. Se menciona lo importante que es esta forma de trabajo coordinada con los diferentes colectivos de inmigrantes para garantizar la cohesión social y la interculturalidad: “Asumiendo como algo incuestionable la responsabilidad de la Administración pública en este terreno, no es menos cierto que resulta imprescindible contar con la implicación de los agentes, entidades e instituciones sociales para que participen como actores cualificados en la elaboración, ejecución y seguimiento de las actuaciones que aquí se programan”.

#### 4.3 Principios del tercer plan

- Legalidad e integración: este principio parte de la premisa de que no hay integración fuera de la legalidad y de que la legalidad es una condición previa a la igualdad. Así, hay que estar en situación legal para disfrutar de los derechos que ofrece la sociedad madrileña: “Para que el inmigrante pueda ser, en plena igualdad, un miembro de nuestra sociedad, debe cumplir la ley y también debe poder atenerse a ella como uno más. De un buen cumplimiento de la legalidad, estaremos en buena disposición para construir una sociedad integrada de personas tratadas equitativa y dignamente, puesto que en un sistema político democrático y liberal, la ley sin fisuras redundará en beneficio de los más desprotegidos”.

### **5. Conclusiones sobre los principios rectores de los planes de la Comunidad de Madrid**

Existe continuidad entre los principios que rigen los tres planes, aunque de un plan a otro varían el enfoque, la ubicación y matices en los contenidos. La revisión de los planes en conjunto nos conduce a concluir que los principios rectores tienen una secuencia lógica, de manera que uno completa al otro y forman un sistema coherente con las áreas de intervención.



### III. Algunos instrumentos de las políticas de integración

Desde 2001 la Comunidad de Madrid elabora e implementa políticas de integración de la población inmigrante a través de una planificación estratégica de las actuaciones que se desarrollarán en las distintas áreas. Para ello, fija objetivos y prioridades de integración, y asigna recursos financieros, logísticos y humanos para hacer posible una integración exitosa. A fin de sistematizar los distintos instrumentos de las políticas de integración diseñadas por la Comunidad de Madrid, los englobaremos en tres grupos:

- Los dispositivos de atención a las necesidades del inmigrante y de promoción de la convivencia.
- Los instrumentos financieros para la integración de los inmigrantes: las subvenciones y los convenios.
- Los programas de diagnóstico permanente de la realidad migratoria.

#### 1. Los dispositivos de atención a las necesidades del inmigrante y de promoción de la convivencia

La política de integración de los inmigrantes en la Comunidad de Madrid se desarrolla principalmente en torno a un dispositivo bien determinado: los centros de atención al inmigrante. Estos son pilares importantes y dan sustancia al *Modelo Madrid*, que no se puede entender sin hacer referencia a estos centros. Existen dos tipos: los Centros de Atención Social al Inmigrante (CASI) y los Centros de Participación e Integración de los Inmigrantes (CEPI).

##### 1.1 Los Centros de Atención Social a Inmigrantes (CASI).

Los Centros de Atención Social a Inmigrantes (CASI), eran los primeros dispositivos de atención a inmigrantes que se implementaron en la Comunidad de Madrid. Los orígenes de los CASI se remontan al primer Plan Regional para la Inmigración (2001-2003), que aprobó la puesta en marcha de este programa. En el mismo se precisan sus funciones: “Ofrecen servicios que facilitan al inmigrante su integración social y laboral, complementando la actuación de los Servicios Sociales Generales, a través de una atención integral y especializada”. Desde entonces este programa se desarrolló progresivamente, atendiendo cada vez a más inmigrantes. Pero con la emergencia de los CEPI, los CASI han ido disminuyendo en importancia hasta su cierre total en diciembre del año 2011. En su última etapa solo quedaron 4 CASI: CASI Madrid-1 (C/Pinilla del Valle nº 1); CASI Madrid-2 (calle Casino, nº 5); CASI Zona Oeste de la Comunidad de Madrid (Galapagar); CASI Zona Sur de la Comunidad de Madrid (Ciempozuelos).

En su configuración jurídica, los CASI eran dispositivos de titularidad pública, sujetos a las directrices y al plan de seguimiento que se llevaba a cabo desde la Consejería de Inmigración y estaban gestionados por entidades sin ánimo de lucro mediante un contrato administrativo renovado bianualmente. Esta circunstancia propició una cierta heterogeneidad de funcionamiento debido, en parte, a la diferente idiosincrasia de las entidades que los administran<sup>1</sup>.

La implementación del programa de los CASI partió de la premisa de que el colectivo de inmigrantes “presenta una serie de necesidades especiales, con mayor intensidad en sus primeros momentos de estancia en nuestro país. Con estos centros se pretende ofrecer servicios que faciliten al inmigrante su integración social y laboral, a través de una atención integral y especializada”<sup>2</sup>.

Desde esta premisa observamos dos elementos que caracterizan a los CASI:

- La atención a las *necesidades especiales* en la primera fase del proyecto migratorio.
- La atención integral y especializada (segundo nivel de atención social).

Estos elementos son también visibles en la definición oficial que ofrece el Plan de Integración de la Comunidad de Madrid 2009-2012: “Un Centro de Atención Social a Inmigrantes es un dispositivo de apoyo de segundo nivel, que complementa la atención social básica de los Servicios Sociales de Atención Primaria, para facilitar la integración social de las personas inmigrantes que llegan a la Comunidad de Madrid en situación de especial vulnerabilidad y que precisan de una intervención social integral de mayor intensidad”.

Conviene resaltar que el segundo plan de integración de la Comunidad de Madrid (2006-08) afianzó el modelo de los CASI e impulsó la creación de nuevos centros, llegando a haber hasta 19 en funcionamiento. Este segundo plan los definió así: “Son centros no residenciales que prestan una atención integral y especializada, de segundo nivel, a la población inmigrante de origen extranjero, como complemento a la atención social básica de primer nivel que se presta desde los distintos CSSM de la Comunidad de Madrid. El acceso de la población inmigrante a los CASI se realiza a través de los CSSM (excepcionalmente desde el programa de atención a inmigrantes en riesgo de exclusión social) y se intenta dar respuesta a situaciones de especial vulnerabilidad que requieren de una intervención social más cualificada y de mayor intensidad que debe ser realizada por un equipo multiprofesional”.

Los Centros de Atención Social a Inmigrantes ofrecían toda una serie de servicios para facilitar a la población inmigrante su integración de manera integral. Recordemos que eran un recurso especializado de segundo nivel de la Red de Servicios Sociales públicos de la Comunidad de Madrid y que son complementarios de las intervenciones de los Centros de Servicios Sociales Municipales (CSSM), que les derivan situaciones de especial complejidad.

---

<sup>1</sup> Plan de Integración de la Comunidad de Madrid 2006-2008.

<sup>2</sup> Ver el Plan de Integración de los Inmigrantes de la Comunidad de Madrid 2009-2012, p. 76.

Cada uno de los centros agrupaba una o varias áreas de influencia de zonificación de los servicios sociales de la Comunidad, teniendo en cuenta, entre otras variables, el número de población inmigrante asentada en cada distrito de Madrid o en cada una de las zonas del resto de la Comunidad de Madrid<sup>3</sup>.

## 1.2 Los Centros de Participación e Integración del Inmigrante (CEPI)

Los CEPI son otra de las apuestas del modelo de integración cultural de la Comunidad de Madrid. Al igual que los CASI, son dispositivos de titularidad pública cuya gestión se licita mediante un concurso público al que acuden entidades de la sociedad civil. Son un instrumento para facilitar y posibilitar la integración cultural porque “buscan romper con la idea de homogeneidad, respetando las diferencias, fomentando el diálogo, el contacto y el mutuo intercambio de hábitos culturales”.

Esta idea de espacio de encuentro, de intercambio y de interacción entre la población inmigrante y la autóctona aparecía ya en el II Plan de Integración 2006-2008: “Para propiciar el encuentro y el conocimiento recíproco entre la población inmigrada y la autóctona, se pondrán en funcionamiento los Centros de Participación e Integración de Inmigrantes (CEPI). Estos Centros serán un espacio de convivencia desde el que se propiciará el acercamiento mutuo. Se promocionarán desde los mismos cuantas actuaciones se consideren de interés para producir la integración y la convivencia pacífica desde la pluralidad”.

Desde esta perspectiva, el III Plan definió e informó sobre sus objetivos: “Recursos públicos de acceso directo, representan a diferentes nacionalidades, tienen como objetivo general ser un referente cultural y dinamizar las mutuas relaciones entre la población autóctona e inmigrante, prioritariamente de la población representada. Su finalidad es la promoción del bienestar de la población inmigrante y autóctona, a través de actuaciones para promover la formación de adultos apoyada en las especificidades culturales del país de origen, promover el conocimiento y difusión de las diferentes culturas y ser un referente cultural y dinamizador de la población representada”.

El modelo de los CEPI fue ampliamente desarrollado, afianzado y sistematizado por el II Plan de Integración. Es pues lógica la coincidencia de sus principios rectores con los propios del Plan: “Los principios rectores de los CEPI hacen suyos los recogidos en el Plan de Integración 2006-2008 de la Comunidad de Madrid: cohesión social, igualdad de oportunidades, corresponsabilidad. Además de estos tres principios, la culturalidad y la perspectiva de género serán características intrínsecas a todas las intervenciones, actuaciones y/o actividades que se realicen desde el Centro, con la inclusión de actividades que fomenten la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la formación y sensibilización para erradicar la violencia de género, y con especial atención a la población joven”.

---

<sup>3</sup> La memoria de la Dirección General de Inmigración 2008 detalla la evolución de la creación y cierre de los CASI- p.4 (inédito).

Los CEPI se han ubicado en diferentes zonas para la actuación con población inmigrante y autóctona, y así dan cobertura a barrios, distritos y municipios de la Comunidad de Madrid. A diferencia de los CASI, no tiene asignado un territorio de acción, sino que por principio su atención se dirige a toda la población en general, autóctona e inmigrante, y en particular al colectivo que por pliego de contratación se le asigna. Así, su ubicación no siempre tiene relación directa con la mayor densidad de población asentada que se le asigna al Centro.

Todas las actuaciones e intervenciones realizadas por los CEPI giran en torno a cuatro ejes estratégicos y vertebradores:

- La información, divulgación y conocimiento de la realidad.
- La formación.
- La sensibilización.
- La participación y la mediación.

Conviene resaltar que debido a la crisis, todos los programas de integración de los inmigrantes han sufrido duros recortes. Es así que de los 17 CEPIS solo quedan en la actualidad 8 que funcionan<sup>4</sup>. Pero a finales del año 2013, el Director General de Inmigración anunció que los 8 quedarán en funcionamiento solo 3 CEPI, arguyendo la crisis económica y la apuesta por la normalización y la igualdad en el acceso a los servicios públicos<sup>5</sup>.

### 1.3 La Escuela de Profesionales de Inmigración y Cooperación

La Escuela de Profesionales de Inmigración y Cooperación (EPIC), que cerró sus puertas en septiembre del año 2012, también fue un dispositivo de titularidad pública, promovida por la que fue Consejería de Inmigración y Cooperación y gestionada por Cruz Roja a través de un contrato administrativo especial. Era la continuación del programa de la Escuela de Mediadores Sociales para la Inmigración (EMSI).

La Escuela de Profesionales de Inmigración y Cooperación se enmarcaba en una doble perspectiva de formación y capacitación de profesionales y actores involucrados en los procesos de acogida, por un lado hacia la integración de los inmigrantes y por otro hacia la sensibilización y el trabajo por la convivencia social.

La EPIC inició sus actividades el 2 de junio de 2008 con un objeto principal formulado de este modo en el pliego de prescripciones técnicas: “La Comunidad de Madrid, con la EPIC, pone a disposición de la ciudadanía la formación, la sensibilización y el debate de ideas y propuestas en los ámbitos de la Inmigración y la Cooperación al Desarrollo”.

<sup>4</sup> El Centro de Alcalá de Henares, gestionado por la Fundación Iberoamérica Europa, el Centro Madrid-Tetuán gestionado por CESAL, el Centro de Collado Villalba gestionado por la FUNDACIÓN IBEROAMÉRICA EUROPA (CIPIE), El CEPI de Leganés, el CEPI Madrid Centro-Arganzuela, el CEPI Centro Madrid-Chamartín, gestionado por La Asociación Guaraní de Cooperación Paraguay-España, el CEPI Centro Madrid-Villaverde y el CEPI de SS.SS de los Reyes-Alcobendas, gestionado por la Fundación Humanismo y Democracia.

<sup>5</sup> [http://www.lasexta.com/noticias/sociedad/cinco-ocho-centros-integracion-inmigrantes-madrid-cerraran-final-ano\\_2013122100056.html](http://www.lasexta.com/noticias/sociedad/cinco-ocho-centros-integracion-inmigrantes-madrid-cerraran-final-ano_2013122100056.html)

En cuanto a las funciones asignadas a la Escuela, el mismo pliego apuntó: “La Escuela de Profesionales de Inmigración y Cooperación de la Comunidad de Madrid se configura como un recurso especializado cuyas principales funciones son la formación y el aprendizaje en inmigración y cooperación al desarrollo, la sensibilización y concienciación ciudadana, la creación de un fondo documental, la colaboración en trabajos de investigación en dichos ámbitos y el fomento de la participación de los inmigrantes en las instituciones sociales”.

De forma desglosada, el pliego de prescripciones técnicas desarrollaba las nueve funciones que debe cumplir la Escuela de Profesionales de Inmigración y Cooperación y que reproducimos de manera textual:

- **Formación:** La Escuela ofrece un proceso de formación docente que permitirá transmitir conocimientos y desarrollar procedimientos y estrategias que faciliten la integración de la población inmigrante de la Comunidad de Madrid, así como la intervención y el encuentro entre todos los agentes que participan en la realidad del fenómeno migratorio, la población extranjera y la sociedad de acogida, planteando una formación teórica y práctica. La formación se dirige igualmente a los miembros y responsables de las asociaciones de inmigrantes de la Comunidad de Madrid, fundamentalmente las de reciente creación, con la finalidad de ofrecerles herramientas útiles para la gestión de las propias entidades, sus proyectos y actividades. La actividad formativa se extiende igualmente al ámbito del codesarrollo, a todos aquellos profesional de ONGD u otras Instituciones, público o privadas, que ejercen su actividad en este ámbito. Paralelamente posibilita la creación de una cultura de Titulaciones propias de la Escuela que reflejen el prestigio e importancia de la institución en el ámbito de la inmigración y la cooperación al desarrollo.
- **Aprendizaje:** La Escuela debe brindar a los profesionales y agentes sociales, en el campo de la inmigración y de la cooperación al desarrollo, no solo conocimientos, sino también instrumentos, técnicas y métodos de acción, que ayuden a la resolución de situaciones concretas, problemas de convivencia o de integración de las personas extranjeras en la sociedad de acogida.
- **Reflexión:** La Escuela debe ser también un lugar de encuentro y de reflexión, donde se sistematicen y recojan las experiencias y buenas prácticas que se están efectuando, así como los nuevos modelos y propuestas de intervención. Debe de potenciar el trabajo en equipo multiprofesional, donde los mediadores, trabajadores sociales, educadores, psicólogos, voluntarios y cualquier otro profesional vinculado al trabajo con la población inmigrante o la cooperación al desarrollo, pueda analizar, organizar y estructurar su práctica con el fin de hacerla más útil y eficaz.
- **Divulgación:** La Escuela potenciará el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, a través de su propio portal de Internet, que servirá de lugar de encuentro y reflexión que propicie y genere nuevas herramientas para la intervención en materia de inmigración y cooperación al desarrollo.



- **Sensibilización:** La Escuela realizará actuaciones de sensibilización de la sociedad, dirigida a la población autóctona e inmigrante. Este proceso deberá estar firmemente asentado en el buen conocimiento de una realidad en permanente evolución y que exige de nuestra sociedad respuestas capaces de adaptarse a este fenómeno cambiante, para facilitar una integración real entre población extranjera y sociedad de acogida, contando con el apoyo y la participación de los recursos sociales comunitarios.
- **Concienciación ciudadana:** Con la finalidad de fomentar una conciencia ciudadana entre la población inmigrante a fin de favorecer su integración en la sociedad de acogida, deberán realizarse tareas de concienciación y sensibilización de la población inmigrante, dirigidas tanto a los profesionales de la inmigración como a los propios inmigrantes, a fin de inculcar a cada uno de ellos, dentro de la concepción individual de la persona migrante, el conocimiento, el entendimiento, el respeto y la aceptación de la realidad, historia, normas, costumbres y valores democráticos de nuestra sociedad de acogida, potenciando la concepción del inmigrante como ciudadano.
- **Participación:** La Escuela debe promover el acercamiento, la participación social y el asociacionismo de las personas extranjeras, con el fin de que asuman un protagonismo real, fomentando así su participación activa en la sociedad, mediante la realización de actividades comunitarias o la gestión de proyectos y programas dirigidos a la atención de la población inmigrante.
- **Documentación:** La Escuela asumirá la recopilación de información actualizada sobre el proceso migratorio y sus repercusiones sociales creando un Fondo Documental sobre inmigración y cooperación.
- **Investigación:** Con un espíritu docente universitario, la Escuela debe elaborar, participar o colaborar, en coordinación con el Centro de Estudios - Observatorio Regional de la Inmigración, en trabajos de investigación en materia de inmigración que permitan un mejor conocimiento de la realidad migratoria de nuestra Comunidad. Dicha investigación en el ámbito de la cooperación al desarrollo proporcionará información de la situación existente en aquellos países en los que nuestra Comunidad realiza inversiones en materia de codesarrollo y el impacto producido con las mismas, sobre las oportunidades de inversión en otros países prioritarios que así lo requieran”.

Como podemos apreciar, la Escuela dirigía sus actividades y servicios a toda la ciudadanía en general, haciendo hincapié en los profesionales de cualquier nivel y cualquier sector implicados en los procesos migratorios, así como en todos los actores de la cooperación al desarrollo.



## 2. Los programas de lucha contra la exclusión social

Además de los centros y dispositivos de integración de carácter general, la Comunidad de Madrid desarrolla tres programas específicos de carácter social cuyos destinatarios son los inmigrantes en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social. Son específicos porque se dirigen a colectivos inmigrantes procedentes de ciertas regiones y que reúnen características de vulnerabilidad o a personas inmigrantes que se encuentran en procesos y situaciones de privación y exclusión que les empujan “al margen de la sociedad”, amenazando así el lazo o la vinculación que los une con el resto de la comunidad. Tales situaciones pueden ser carecer de trabajo, de vivienda o de medios económicos para alimentarse y vestirse.

Estos tres programas son el Programa de Atención a Inmigrantes en Riesgo de Exclusión Social, el Programa de Atención a Minorías Étnicas de Europa del Este y el Programa de Acogida de Emergencia de Subsaharianos.

El Programa de Atención Social a Inmigrantes en Riesgo de Exclusión Social, iniciado en 2004, se gestionó inicialmente mediante un contrato administrativo especial en modalidad de licitación pública que ejecutó la Fundación RAIS (Red de Apoyo a la Integración Socio-laboral). Volvió a adjudicarse a la misma entidad en 2007 y finalizó en 2008. Actualmente, se sigue desarrollando como programa subvencionado por convocatoria de proyectos y programas. Tiene dos objetivos: “Por una parte, realizar una atención directa a inmigrantes con mayor vulnerabilidad y en situación de riesgo. [ ... ] Por otra parte, orientar y asesorar sobre recursos de la RED de la Comunidad de Madrid de atención a personas inmigrantes apoyando en la redefinición de la intervención con población inmigrante”.

Sus destinatarios son las personas inmigrantes “con dificultades para avanzar en su proceso de integración, personas que por su situación administrativa no pueden acceder a los servicios normalizados, con dificultades con el idioma, en algunos casos (las personas que más años llevan en país de acogida) con problemáticas añadidas (problemas o trastornos de salud mental, consumo de alcohol), con necesidad de realizar ajuste de expectativas entre el proyecto soñado y la realidad encontrada. Personas que han olvidado su proyecto migratorio y necesitan de un apoyo profesional para recuperarlo, reconstruirlo o redefinirlo”.

Su metodología consiste, principalmente, en el acompañamiento social individual. Su intervención se asienta sobre los siguientes pilares:

- La prevención de situaciones de exclusión social.
- En caso de que ya exista una desestructuración, la recuperación del proyecto de vida de la persona.
- El mantenimiento y fortalecimiento de la autonomía.

- La consolidación del proyecto migratorio, apoyando a la persona para que pueda llevar a cabo el proyecto por el que decidió salir de su país.
- Toma de conciencia de su situación y aceptación de la realidad.
- Cuando la realidad no es la que se esperaba, acompañamiento en la redefinición del proyecto migratorio.
- A pesar de trabajar desde lo social, no se centra en las carencias sino que pone el foco en las potencialidades de la persona.
- Acompañamiento en el ajuste de expectativas y la toma de decisiones.
- Información y orientación precisa, con el objetivo de conocer el nuevo entorno.
- Aprendizaje del idioma y de las pautas culturales de nuestro país con el propósito de promover la integración.

El Programa de Atención Integral a Minorías Étnicas Inmigrantes de Europa del Este se inició en 1999 a raíz de la situación creada por la demolición y consiguiente expulsión de los gitanos rumanos del asentamiento de Malmea. Desde 2005 se financia mediante un convenio tripartito firmado por las administraciones central y autonómica y el Ayuntamiento de Madrid. Inicialmente, la gestión fue asignada a un consorcio formado por Cruz Roja y ACCEM (Asociación Católica para las Migraciones), pero actualmente ACCEM es su único gestor. Su objetivo es “velar por las necesidades especiales de determinados grupos, en situaciones y carencias específicas”.

En la actualidad, se desarrolla en los campamentos remodelados de Valdelatas y San Roque. Aunque los términos del III Plan de Madrid no lo señalan claramente, se dirige a la población gitana-rumana, definida como un “grupo seminómada itinerante, compuesto por unidades familiares extensas con un bajo nivel de instrucción, sin cualificación profesional”.

Las actividades del Programa consisten en facilitar información, orientación y valoración social; existe también un espacio infantil; se ofrece seguimiento y apoyo escolar; hay un taller de orientación laboral; se realiza un seguimiento y acompañamiento sanitario, así como una mediación y seguimiento familiar; y se fomenta la formación y promoción de los adultos.

Por último, nos referiremos al Programa de Acogida de Emergencia de Subsaharianos, otro programa específico de lucha contra la exclusión social. Se desarrolla mediante el convenio suscrito por la Comunidad de Madrid con Cruz Roja y su objetivo es realizar las actuaciones de acogida inicial, cubriendo todo tipo de necesidades básicas derivadas del potencial carácter vulnerable de los inmigrantes subsaharianos que han llegado procedentes de las islas Canarias.

Su metodología de intervención se desarrolla en dos fases. La fase de “acogida inicial” se realiza “mediante una atención personalizada, teniendo en cuenta la situación de los inmigrantes recién llegados”. Tiene una duración de hasta quince días desde la acogida del inmi-

grante. En cuanto a la fase de “intervención”, consta de cuatro áreas de trabajo: la atención social, la mediación y convivencia, la de formación y la sanitaria. Su duración máxima es de tres meses desde la llegada del inmigrante.

### **3. Los instrumentos financieros para la integración de los inmigrantes**

A partir del principio de corresponsabilidad como principio rector de las políticas de integración, entendemos que “la responsabilidad del proceso de integración y de la gestión de la misma debe ser compartida por las distintas administraciones, la sociedad civil organizada, incluyendo las organizaciones de inmigrantes y el conjunto de la ciudadanía”. Desde este marco, la Comunidad de Madrid desarrolla y ejecuta las políticas de integración en colaboración con otros agentes y entidades, tanto públicas como privadas. Interviene no solo desde la perspectiva de generación y coordinación de redes de trabajo, sino también a través de un apoyo económico y financiero para el desarrollo de proyectos concretos.

Por lo tanto, además de dispositivos y programas de integración, la Comunidad de Madrid dispone de una serie de instrumentos financieros y de unas líneas de subvenciones que podemos agrupar en tres categorías, en función de la técnica jurídico-administrativa empleada, así como de la naturaleza de la parte contratante: las convocatorias de subvenciones mediante pública concurrencia, los convenios con entes locales y las subvenciones nominativas y otros convenios.

### **4. Los programas de diagnóstico permanente de la realidad migratoria**

Los programas de diagnóstico permanente de la realidad migratoria son instrumentos que sirven para la retroalimentación y la evaluación de las políticas públicas. La Comunidad de Madrid dispone de dos programas orientados a la observación del hecho migratorio en la región, la medición de la convivencia social y la evolución del proceso y del grado de integración de la población inmigrante: el Observatorio de Inmigración-Centro de Estudios y Datos de la Comunidad de Madrid y el Barómetro y Encuesta Regional de Inmigración.

#### **4.1 El Observatorio de Inmigración**

Como instrumento de diagnóstico de la realidad migratoria, “el Observatorio Regional de la Inmigración trabaja en la medición de una realidad externa e interna cambiante, compleja y creciente en Madrid y en la elaboración de información estructurada, fiable y actualizada para la toma de decisiones”. Tiene asignadas seis funciones principales:

- Argumentar las iniciativas de cohesión social.
- Diseñar, priorizar y sostener políticas públicas.
- Movilizar recursos sociales.
- Establecer estrategias institucionales y prever conflictos.
- Controlar el desarrollo del Plan de Integración y monitorizar sus actuaciones y objetivos.
- Conocer cuáles son las posibilidades de acción para la mejora y gestionar la política migratoria a través del análisis de datos empíricos y medibles”.

A partir de estas funciones, su trabajo gira en torno a los siguientes ejes temáticos y ámbitos de análisis y estudio:

- Cuantificación de la inmigración y de sus perfiles sociodemográficos.
- Análisis de las percepciones sociales sobre la inmigración.
- Análisis de las relaciones de convivencia intercultural.
- Análisis, evaluación y seguimiento del impacto de los programas de atención a inmigrantes puestos en funcionamiento desde la Consejería.
- Análisis y perspectivas de las políticas de codesarrollo.
- Prospección de nuevas estrategias de actuación.

#### 4.2 El Barómetro de la Inmigración

El Barómetro es un instrumento que permite captar, por un lado, los aspectos subjetivos de la integración de la población inmigrante y, por otro, medir las percepciones y actitudes de la sociedad de acogida hacia la inmigración. El último, publicado en 2014, tenía como universo a los ciudadanos españoles y extranjeros, mayores de 18 años, residentes en la Comunidad de Madrid. La muestra de este barómetro alcanzaba un total de 1.274 entrevistas, de las cuales, 840 fueron realizadas a pie de calle a ciudadanos españoles y 434 entrevistas concedidas por ciudadanos extranjeros, también a pie de calle.

## IV. La experiencia participativa: el Foro Regional para la Inmigración

### Introducción

En los debates académicos y políticos sobre la integración de los inmigrantes abundan contenidos que se sitúan en los planos social y laboral. Los aspectos inherentes a la categorización de los inmigrantes como agentes en la esfera pública, es decir, su inclusión política son incipientes<sup>6</sup>. Aún más, esta dimensión no es suficientemente valorada en el diseño de los planes autonómicos de integración, excepción hecha del Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 de Cataluña, que optó por la ciudadanía por residencia y se propuso impulsar y proyectar un nuevo concepto basado en la residencia efectiva, reconocida por el empadronamiento.<sup>7</sup>

Este panorama tiene inevitablemente un nexo con la trayectoria de los flujos migratorios en España que se encuentran en la fase de normalización e estabilización. Por ende, la situación migratoria plantea retos sobre todo referidos a la inclusión social. Abordar la inclusión política de los inmigrantes en España obedece más al sentido de previsión y de anticipación y menos a un afán de considerar un problema recurrente y actual.

De todas formas, la integración de los inmigrantes es un proceso global y multidimensional. Por ello, como ha planteado la Comisión Europea, desde la perspectiva de las políticas públicas es necesario aplicar un planteamiento global de la integración, “que tenga en cuenta no sólo los aspectos económicos y sociales de la integración, sino también los problemas relacionados con la diversidad cultural y religiosa, la ciudadanía, la participación y los derechos políticos. [...] las políticas de integración deben planearse en un marco global y coherente a largo plazo y, al mismo tiempo, ser sensibles a las necesidades específicas de los grupos particulares y adaptarse a las condiciones locales. Dependen de la colaboración entre una amplia serie de agentes y requieren recursos adecuados. Los miembros de las comunidades inmigrantes en cuestión, incluidas las mujeres y las personas que gozan de protección internacional, deberían participar en la concepción, el desarrollo, la organización y la evaluación de los programas y las políticas que les conciernen”.<sup>8</sup>

El III Plan de Madrid enfoca la participación de los inmigrantes en el marco de una “ciudadanía activa”. La ciudadanía no supone solo tener unos derechos, sino también el cumplimiento de unos deberes. Por ello, la ciudadanía activa se caracteriza por una orientación hacia el espacio público y alude a la participación efectiva de todos los miembros de la

<sup>6</sup> En la literatura española sobre participación y ciudadanía, los teóricos más relevantes son Añón, M.J, Aja, E y Diez Bueso, L. De Asis Roig, R. Arango, J. Zapata R. y Miravet, P.

<sup>7</sup> Véase: Pla de ciutadania i immigració 2005-2008 pag. 33-42. En este Plan, se formula que la residencia hace a todos, independientemente de la nacionalidad y la situación jurídica, ciudadanos de Cataluña. En cambio, el Plan Regional de Inmigración de la Comunidad de Madrid 2006-2008 circunscribe su participación a los ámbitos de religión, asociacionismo, cultura, ocio y deporte (p.130).

<sup>8</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo [COM (2003) 336 final, p. 24.

sociedad (inmigrantes y autóctonos) en la vida política, social, cultural, deportiva, sindical, vecinal y en el voluntariado.

Así, en el área de participación y cultura este Plan enfatiza la dimensión de integración cívica y de inclusión política. Cobra fuerza la idea de que los inmigrantes no son solo, o no deben ser solo, destinatarios de los derechos laborales y políticas sociales sectoriales, sino que participan en la determinación de sus perfiles normativos y en el diseño de sus contornos. La relación entre los planos social y político del proceso de integración no es contradictoria, sino más bien complementaria<sup>9</sup>. En este mismo registro, el III Plan de Madrid considera: “La integración de los inmigrantes no culmina con la garantía de acceso en condiciones de igualdad a los derechos sociales y laborales, debe también reconocer los derechos de naturaleza participativa y fomentar los mecanismos de incorporación del inmigrante/vecino a la sociedad civil y a la comunidad política del territorio de recepción. De esta forma, la participación de los inmigrantes en la vida cívica, cultural, social y política se convierte en una dimensión importante de la integración, creando un sentimiento de pertenencia a una comunidad”.

### **1. El modelo de asociacionismo: la opción por la territorialidad y la transversalidad**

Las asociaciones tienen un papel fundamental en el proceso de integración de los inmigrantes y son una de las claves de su participación en la vida política y social, tanto por su potencial aglutinador, como por su papel referencial en los procesos de integración. Ahora bien, los propios inmigrantes pueden protagonizar la representación de sus intereses y superar, de este modo, una inicial situación de paternalismo de la sociedad receptora, si bien ello no impide el trabajo coordinado con otras organizaciones implicadas en la integración. Sin embargo, los grupos o asociaciones no deben, en ningún caso, monopolizar la representación de los inmigrantes, más bien al contrario, deben posibilitar que puedan valerse por sí mismos, disfruten de las mismas posibilidades que los demás y se conviertan en ciudadanos plenos.

A partir de esta premisa, el III Plan de Integración de la Comunidad de Madrid considera necesario articular un nuevo modelo de asociacionismo inmigrante: “El ámbito de la vida ciudadana en el que el inmigrante tiene unos intereses más inmediatos es el del municipio del que es vecino. Por tanto, es en éste en el que debe tener la opción de participar de forma más activa. La consideración de inmigrante como un nuevo vecino crea demandas específicas en el territorio, más que la condición genérica de inmigrante. En la situación actual, en la que la inmigración sigue siendo continua, el modelo tradicional asociativo del inmigrante basado exclusivamente en la nacionalidad se ve sobrepasado. [...] el paso de la inmigración

---

<sup>9</sup> Ver los desarrollos de Añón, M.J. Ciudadanía diferenciada y derechos de las minorías, Derechos de las minorías en una sociedad multicultural, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1998.



al territorio debe articular el nuevo debate sobre el asociacionismo inmigrante”.

Así pues, este planteamiento nos conduce a dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿cómo adecuar el papel del asociacionismo de inmigrante frente a los nuevos retos que plantea el fenómeno migratorio en la Comunidad de Madrid? Un análisis sistemático de las medidas del III Plan nos revela tres instancias de desarrollo de las políticas propuestas de cara a promover, apoyar y canalizar el nuevo modelo de asociacionismo inmigrante.

En una primera instancia, el III Plan plantea revisar el modelo de actuación de las asociaciones de inmigrantes para convertirlas en herramientas que contribuyan a la incorporación del inmigrante a la sociedad, que adquieran protagonismo en la conformación de la opinión pública y sean capaces de participar en la resolución de los desafíos pendientes, tales como el tratamiento de la segunda generación o la superación de los guetos, pasando a desempeñar un papel de agente relacional, de cooperador institucional y de prescriptor de actuaciones referidas al grupo.

En una segunda instancia, las medidas del Plan proponen que las asociaciones de inmigrantes desarrollen estrategias transversales que permitan superar el modelo sectorial y, por ende, afrontar de manera integral las necesidades del inmigrante. Esta visión implica que la nacionalidad no sea un elemento determinante y que las acciones de las asociaciones se dirijan a la sociedad en general y con un enfoque centrado en los proyectos concretos.

En una tercera instancia, el III Plan propugna que las actividades de las asociaciones superen las actuaciones de inmigración sólo desde la perspectiva del inmigrante y para el inmigrante. A este respecto, se apuesta por la capacidad de la interacción entre la entidad, los inmigrantes y los autóctonos para evitar el peligro de que las organizaciones se conviertan en círculos cerrados, habitualmente en torno a la nacionalidad. El modelo en red permite articular organizaciones plurinacionales en las que los proyectos tengan una mayor importancia que la nacionalidad, sin abandonar por ello, cuando sea necesaria, la atención específica de las necesidades concretas de un grupo de personas de determinadas características.

## **2. Las asociaciones y la ejecución de las políticas de integración**

Las asociaciones de inmigrantes llevan a cabo, con o sin el apoyo de fondos públicos, actividades destinadas a la acogida e integración de los inmigrantes. Juegan un papel muy importante en el conjunto de prácticas que integran la política de inmigración en la medida en que sus acciones son el resultado bien de la ausencia de acción de los poderes públicos, bien de la delegación de competencias a través de la financiación de proyectos de acción social.

En general, las asociaciones de inmigrantes desarrollan por sus propios medios tres grandes



tipos de actividades.<sup>10</sup>

- La acogida, la regularización de la situación y el acceso al mercado de trabajo.
- El desarrollo de servicios que dependen del establecimiento en la comunidad: la vivienda, la educación o integración intercultural.
- Las actividades de reivindicación y denuncia (demandas de regularización de todos los inmigrantes, crítica de los plazos para la obtención de los permisos de trabajo y residencia, lucha contra la explotación de los trabajadores inmigrantes, iniciativas para lograr el derecho de sufragio...).

Las dos primeras formas de actividad tienen lugar en ámbitos en los que, mientras que las asociaciones funcionan como entidades prestadoras de servicios, también actúan como instancias intermedias entre los poderes públicos y los inmigrantes. Es necesario subrayar que esta vocación de la actividad asociativa de inmigrante es una respuesta autónoma de las asociaciones a las necesidades concretas de sus socios y beneficiarios y, por ende, la realización de estas actividades depende muy a menudo de la capacidad de las propias asociaciones de movilizar recursos.

En cuanto a las asociaciones de inmigrantes como ejecutoras de políticas de integración, es conveniente resaltar que los estudios anteriores realizados en torno a su papel en la ejecución de las políticas públicas (Martín Pérez, 2004) convergen en dos críticas que concluyen que la participación de las asociaciones, proclamada solemnemente en los programas políticos, queda restringida, en la práctica, a una participación limitada en la ejecución de políticas públicas previamente decididas. Y, además, la Administración obtiene bastantes ventajas al delegar en las asociaciones diversas competencias que debería desarrollar.

Aparentemente, se trata de una forma de implicar a la “sociedad civil” en la actividad política y administrativa, sin embargo, la actuación de las asociaciones se encuentra restringida por las orientaciones que han de tener los proyectos sometidos a subvención y, por tanto, limitada a los objetivos políticos fijados unilateralmente por los poderes públicos. Por otra parte, los presupuestos que se transfieren son muy limitados y no permiten más que una aplicación parcial de los proyectos presentados por las asociaciones.

### 3. La participación institucional de los inmigrantes

La voz inmigrante en el diseño, implementación y evaluación de las políticas migratorias se expresa a través de su participación en organismos consultivos. Estos espacios cobran sentido por las limitaciones de los extranjeros en sus derechos políticos, especialmente del sufragio. Hoy en día, en estos espacios, comúnmente nombrados como foros de inmigra-

---

<sup>10</sup> Véanse, entre otros: el colectivo IOE, Los inmigrantes en España, Documentación social, nº 66, 1987. Casey, J.P. Non government organizations as policy actors: the case of immigration policies in Spain, Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona, 1997.

ción, se plantean sus reivindicaciones económicas, sociales y políticas y en ellos participan tanto colectivos de inmigrantes como las administraciones públicas.

Según Miller: “Estas instituciones pueden tener varias formas, desde grupos de trabajos informales, hasta comisiones y consejos de consulta. Proporciona a los inmigrantes una vía de entrada (input) en cuestiones políticas públicas que les afectan directamente. Es uno de los canales utilizados por numerosas Administraciones no estatales (regionales y locales) para subsanar la falta de derechos de voto. Este procedimiento, no obstante, no deja de ser controvertido, tanto para los que lo utilizan, puesto es percibida por numerosos inmigrantes como un simple “muro de lamentaciones”, sin ninguna influencia vinculante, como por los ciudadanos, quienes ven cómo se crean canales paralelos de consulta donde ellos mismos no tienen posibilidad de incidencia” (Zapata, 2002).

Recordemos que la emergencia y la expansión de los consejos consultivos es un fruto del impulso del Convenio del Consejo de Europa de 1992 sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local. Bajo el capítulo B y conforme a su artículo 5, los Estados parte adquirieron un doble compromiso. Por una parte: “Remover los obstáculos que puedan dificultar la creación de organismos consultivos que representen a los extranjeros. Para ello, deben adoptar tres tipos de medidas:

- Asegurar la conexión entre las autoridades locales y los residentes extranjeros.
- Ofrecer un foro de discusión y formulación de opiniones de los extranjeros en la vida política local.
- Promover su integración en la vida de la colectividad”.

Y, por otra, los Estados partes “se comprometen a impulsar y facilitar la creación de organismos consultivos de los extranjeros, siempre en el ámbito local. Se exige que los estados aseguren que los representantes de los extranjeros sean elegidos por los residentes extranjeros de la colectividad local o sean nombrados por las diferentes asociaciones de residentes extranjeros”.

En España, en el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI) aprobado por el Consejo de Ministros el 2 de diciembre de 1994 el Gobierno asumió la necesidad de promover el asociacionismo de los inmigrantes a través de diferentes vías. De este modo, la Administración reconoció la importancia de estas organizaciones como canales de expresión de los intereses de sus comunidades. La decisión de acercar las asociaciones al entramado institucional reflejaba, además, la necesidad de la propia Administración de contar con una interlocución estable con los destinatarios de su política de inmigración.

En esta línea, junto con la financiación de las asociaciones con cargo a fondos públicos, el Acuerdo del Consejo de Ministros previó la creación del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, concebido como “la única mesa de ámbito nacional donde la Administración otorga voz a los inmigrantes”. Se dictó el RD 490/1995, de 7 de abril, que reguló su

funcionamiento y su composición, en el momento de su creación quedó adscrito al Ministerio de Asuntos Sociales.

En la Comunidad de Madrid el Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid se creó por el Decreto 64/1998, de 23 de abril. En su naturaleza jurídica se constituye como un órgano consultivo adscrito a la Consejería competente en materia de inmigración y en su naturaleza funcional como el cauce de participación y debate de los agentes sociales e institucionales implicados en la inmigración.

#### 4. Funciones del Foro Regional para la Inmigración

Siguiendo la exégesis del Decreto 64/1998, de 23 de abril, el Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid tiene tres categorías de funciones: las consultivas, las de participación y las mediadoras y de comunicación.

##### 4.1 La función consultiva

El Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid sigue el mismo organigrama estructural y competencial que el estatal. La vinculación entre ambos es directa, como se refleja en el Artículo 3.3 f) del Decreto 64/1998, de 23 de abril, que señala que el Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid tiene como función “elevar al Foro Nacional para la Integración Social de los Inmigrantes las propuestas y acuerdos a los que llegue el Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid”. Sin embargo, hay una diferencia fundamental que determina su relevancia en el entramado institucional español y es que, como subraya Laura del Val, mientras las consultas al FISJ son vinculantes, no sucede lo mismo con las del Foro Regional para la Inmigración. La función consultiva del Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid se resume en la realización de dictámenes que no siempre es preceptiva<sup>11</sup>. Por lo general, “el dictamen es un documento no vinculante para el legislador autonómico que recoge las percepciones de la red de actores, no sólo de las asociaciones de inmigrantes”. En este sentido, “las administraciones autonómicas asumen que el diseño de las políticas sociales es una prerrogativa que les corresponde en el marco de sus títulos competenciales, de modo que la interven-

---

<sup>11</sup> Según el Decreto, la función consultiva consta de cuatro tipos de actividades:

a) Estudiar y considerar las consultas sobre aquellas cuestiones que le sea requeridas por el órgano al que está adscrito, emitiendo los dictámenes e informes oportunos. Dichos informes no tendrán carácter vinculante.

b) Formular las propuestas y recomendaciones que sean consideradas necesarias, a petición de la Administración o por iniciativa propia y oportuna en el ámbito de lo que se disponga en el Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid.

c) Colaborar, sugiriendo modificaciones y actualizaciones sobre las medidas que se desarrollen en el marco de futuros planes de actuación para inmigrantes.

d) Presentar ante el órgano al que está adscrito un Informe Anual sobre la situación de la población de origen extranjero en la Comunidad de Madrid, especialmente sobre los procesos de integración y exclusión, así como sobre las actitudes y conductas de la población autóctona y las relaciones interétnicas e intercomunitarias”.

ción de los actores (entre ellos las asociaciones) no tiene por objeto propiamente la planificación de las políticas, sino la discusión sobre los proyectos de políticas sociales más o menos acabadas (también sobre los proyectos de los planes) que se presentan al órgano de participación”.

#### 4.2 La función participativa

Se desarrolla a través de tres actividades:

- a) “Recabar y canalizar las propuestas de las organizaciones sociales, cuya actividad tenga relación con los fenómenos de la inmigración y el refugio.
- b) Impulsar la participación de la población de origen extranjero en la vida pública y social de la Comunidad de Madrid.
- c) Recibir información sobre programas y actividades dirigidos a inmigrantes y refugiados que se lleven a cabo tanto por la Administración autonómica como por los municipios”.

#### 4.3 La función mediadora y de comunicación

Se refiere al papel del Foro para servir de nexo e instancia intermedia entre las administraciones y las entidades sociales en toda la materia relacionada con el fenómeno migratorio: “Facilitan la comunicación, el intercambio de opiniones e información entre los colectivos de inmigrantes y refugiados, las entidades sociales y las administraciones públicas”.

Por otra parte, el Foro es el espacio de “corresponsabilidad” en cuanto que potencia “el diálogo y la colaboración entre las asociaciones de inmigrantes, las ONG, los sindicatos y otras entidades sociales”. Otra función consiste en la sensibilización, la prevención y la mediación en los potenciales conflictos vinculados a la inmigración.

### 5. La composición del Foro Regional para la Inmigración

El artículo 4.1 del Decreto 64/1998, de 23 de abril, por el que se creó estipula: “El Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid estará constituido por su presidente, tres vicepresidentes, el secretario y 37 vocales, representantes de las administraciones públicas con competencias que afecten al colectivo inmigrante en el ámbito de la Comunidad de Madrid, de las organizaciones sociales, de las asociaciones de inmigrantes más representativas en el ámbito de la Comunidad de Madrid y expertos de reconocido prestigio del mundo de la inmigración”.

Cabe mencionar que el Decreto 58/2012, de 29 de marzo de 2012, del Consejo de Gobierno, modificó el Decreto 64/1998, de 23 de abril, de creación del Foro para incorporar a los Grupos Parlamentarios en el Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid. De esta forma, cada grupo parlamentario con representación en la Asamblea de Madrid tiene derecho a una vocalía en el Foro.

Conforme al decreto 58/2012, las vocalías cuyos titulares serán nombrados por el Consejero de Asuntos Sociales se distribuyen de la siguiente forma:

Por cuenta de la Administración Pública:

- Cuatro representantes de la Administración local pertenecientes, uno de ellos, al Ayuntamiento de Madrid, y los tres restantes, procedentes de municipios con presencia significativa de población inmigrante, propuestos por la Federación de Municipios de Madrid.
- Seis representantes de la Administración Autonómica, nombrados por el Gobierno de la Comunidad de Madrid, entre los que se encontrará el Director General competente en materia de inmigración.
- Dos representantes de la Administración General del Estado, propuestos por el Ministerio competente en materia de inmigración y la Delegación del Gobierno en Madrid.

Por cuenta de las organizaciones sociales y las asociaciones de inmigrantes:

- Ocho representantes de asociaciones de inmigrantes que actúen y desarrollen programas en el ámbito de la inmigración en la Comunidad de Madrid<sup>12</sup>.
- Siete representantes de entidades u organizaciones no gubernamentales de apoyo que lleven a cabo programas en el ámbito de la inmigración en la Comunidad de Madrid<sup>13</sup>.

Por cuenta de las organizaciones sindicales y empresariales:

- Dos representantes de las organizaciones sindicales de carácter intersectorial de mayor representatividad en la Comunidad de Madrid.
- Dos representantes de las organizaciones empresariales de carácter intersectorial de Madrid de mayor representatividad en la Comunidad de Madrid.

---

**12** Asociación África Activa, Asociación de Cooperación Bolivia-España (ACOBE), Asociación Deportiva y Cultural Pueblos del Ecuador de Madrid (APEM), Asociación Europea Mioritza (AEUROM), Asociación Iberoamericana para la Cooperación, el Desarrollo y los Derechos Humanos (AICODE), Asociación para el Desarrollo Económico-Cultural Rumano en Europa (ADERE), Asociación Venezolana de Desplazados (AVD), ONGD-Asociación Centro Cultural Peruano Español César Vallejo.

**13** Asociación Comisión Católica Española de Migración (ACCEM), Asociación Solidaridad con los Trabajadores Inmigrantes (ASTI), Asociación Comisión Católica Española de Migración (ACCEM), Asociación Solidaridad con los Trabajadores Inmigrantes (ASTI), Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Cruz Roja Española en la Comunidad de Madrid, Federación de Plataformas Sociales Pinaradi, Fundación RAIS-Red de Apoyo a la Integración Sociolaboral, Provienda.

Otros vocales:

- Un representante de cada uno de los grupos parlamentarios con representación en la Asamblea de Madrid.
- Tres Vocales que serán expertos elegidos entre personas de reconocido prestigio y relacionadas con el mundo de la inmigración.

Desde una perspectiva comparada, la composición del Foro Regional de Inmigración de la Comunidad de Madrid, destaca por dos particularidades. Por una parte, a diferencia de otras autonomías, la Comunidad de Madrid, desde el primer momento en que crea el Foro Regional para la Inmigración, entiende que, al ser un organismo para la inmigración, debe otorgar mayor número de vocalías a las entidades sociales para la inmigración que al resto de representantes, en este caso, la Administración. La otra característica propia es la inclusión dentro de las entidades sociales de representantes de los grupos parlamentarios de la Asamblea de Madrid.

Respecto a los criterios de designación y selección, en general se otorga una especial importancia a la territorialidad, la implantación y la representatividad. En la redacción del Decreto 64/1998, de 23 de abril, y en concreto en su artículo 4.2, se establece el modo de designación de las vocalías a favor de las asociaciones de inmigrantes y ONG, así como su nombramiento. Son las propias asociaciones de inmigrantes y ONG las que eligen directamente, a través de votación, a sus representantes, sin que intercedan otros agentes.

Con motivo de la finalización del mandato de 2006-2010 de los miembros del Foro Regional para la Inmigración en la Comunidad de Madrid, el entonces consejero de Inmigración y Cooperación, Javier Fernández-Lasquetty, convocó mediante la Orden 7/2010 de 22 de enero la selección de los vocales del Foro<sup>14</sup> y a través de la Orden 26/54 de 19 de julio se procedió a su nombramiento. En la actualidad, las vocalías representantes de las asociaciones de inmigrantes y de las ONG de apoyo a la inmigración se encuentran en proceso de renovación. En efecto, mediante la Orden 1977/2014, de 9 de septiembre, el Consejero de Asuntos Sociales convocó el proceso de selección de los vocales del Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid en representación de las asociaciones de inmigrantes y de las entidades u organizaciones no gubernamentales de apoyo que actúen y desarrollen programas en el ámbito de la inmigración de la Comunidad de Madrid<sup>15</sup>.

## 6. Desarrollo institucional del Foro Regional para la Inmigración.

En 2005 tuvo lugar la modificación del Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad

---

<sup>14</sup> Orden 7/2010, de 22 de enero, por la que se convoca el proceso de selección de los vocales del Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid, en representación de las asociaciones de inmigrantes y las entidades u organizaciones no gubernamentales de desarrollo que actúen y desarrollen programas, en el ámbito de la inmigración de la Comunidad de Madrid.

<sup>15</sup> BOCM nº 229, de 26 de septiembre.



de Madrid mediante la aprobación del Decreto 43/2005, de 12 de mayo. Dicha modificación encuentra su fundamento en “la necesidad de otorgar al Foro una mayor representatividad, que incluya a un mayor número de expertos en la materia de inmigración e integración social siendo participes en los trabajos y funciones a desarrollar por el Foro, tratando así de alcanzar entre todos los agentes una organización adecuada de la convivencia con la inmigración, establecer los mecanismos de integración social de las personas inmigrantes y facilitar los cauces para su participación”.

Comparado con el decreto de 1998, el Decreto 43/2005, de modificación del Foro Regional aportó tres novedades importantes. En primer lugar, aumenta el número de vocalías. En efecto, las entidades sociales pasaron de tener 19 vocales a 22. El número de vocales representantes de asociaciones de inmigrantes se elevaron a ocho, mientras la representación de entidades u organizaciones de apoyo a inmigrantes se eleva a siete. A ello, hay que añadir tres para grupos parlamentarios, dos para organizaciones sindicales y dos para organizaciones empresariales.

Respecto a la administración pública, se pasó de once vocales a doce: cuatro para la administración local (Ayuntamiento de Madrid y tres designados por la Federación Madrileña de Municipios), seis para la administración autonómica, otorgando una vocalía al director general competente en materia de inmigración, y dos para la Administración General del Estado.

En cuanto a la designación de los vocales de la administración autonómica, queda perfectamente plasmada la idea que tiene el Gobierno de Madrid sobre el fenómeno de la inmigración, entendiéndolo como un fenómeno transversal que afecta a todos los sectores de la sociedad española. Bajo esta premisa, el ámbito autonómico está representado por los titulares de empleo, promoción deportiva, arquitectura y vivienda, coordinación sanitaria, participación y relaciones institucionales, promoción educativa y en último lugar, inmigración, cooperación al desarrollo y voluntariado.

En segundo lugar, el nuevo decreto aportó una mayor agilidad al proceso de selección de vocalías en favor de asociaciones de inmigrantes y ONG para que “las vocalías queden configuradas por las propias entidades presentes en el Foro (tras la convocatoria del proceso de elección mediante Orden de la Consejería competente en materia de inmigración), las cuales, con posterioridad, designarán la persona que les represente en cada momento”.

La Consejería de Familia y Asuntos Sociales, mediante la Orden 1258/2005, de 17 de junio, convocó el proceso de selección de los vocales del Foro Regional para la Inmigración en representación de las asociaciones de inmigrantes y las entidades u ONG especializadas. A través de la *Orden 16/2006, de 10 de febrero, de la Consejería de Inmigración se realizó el nombramiento de los vocales y del secretario del Foro. La duración del mandato de estos vocales sería de cuatro años (2006-2010)*.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Asociaciones de Inmigrantes: Don Sebastián Salinas Maldonado, de la Asociación Cooperación Bolivia-España (ACOBE), Don Juvenal Urtecho Solís,

En tercer lugar, podemos apuntar tanto la creación de una nueva vicepresidencia, como el cambio en la designación y nombramiento del presidente. Por una parte, la vicepresidencia tercera tiene como titular al responsable de “la Dirección General que desarrolle actuaciones en materia de inmigración de la Consejería competente en dicha materia”. Por otra, como presidente se elegirá a “una persona de prestigio y reconocida relevancia en el mundo de la inmigración, designado y nombrado por el Gobierno de la Comunidad de Madrid por un período de cuatro años”.

El mismo día que se aprobó el Decreto 43/2005, el Consejo de Gobierno autonómico aprobó el acuerdo que designaba a sus vocales, así como a la presidenta: doña Gotzone Mora Temprano.

Otro aspecto importante del desarrollo institucional del Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid se refiere a su adscripción y dependencia funcional de la Consejería de Inmigración y Cooperación. Conviene resaltar que la creación de una Consejería propia en materia de inmigración es una consecuencia directa de la conversión de la inmigración de fenómeno coyuntural a fenómeno propio, situándose dentro de los asuntos de máxima relevancia en la agenda política del gobierno madrileño.<sup>17</sup>

Sin embargo, en 2010 la adscripción del Foro pasó a la Consejería de Empleo, Mujer e Inmigración que, mediante el Decreto 15/2010 de 18 de Marzo, nació de la fusión de la Consejería de Empleo y Mujer y la de Inmigración y Cooperación.

Un año más tarde se produjo una nueva reestructuración pues el Consejo de Gobierno aprobó un nuevo Decreto, el 99/2011 de 7 de julio, por el que se estableció la estructura orgánica de la Consejería de Asuntos Sociales, siendo competente en diversas áreas, entre ellas, la de inmigración. Dentro de esta Consejería, se creó la Viceconsejería de Inmigración y la Dirección General de Inmigración y a través del Capítulo XII del Decreto 99/2011 se atribuyó las competencias. Desde este momento el Foro Regional para la Inmigración está adscrito a la Consejería de Asuntos Sociales.

---

de la Asociación Centro Cultural Peruano Español “César Vallejo”, Doña Elvyra Pabón Tarantino, de la Asociación Iberoamericana para la Cooperación, el Desarrollo y los Derechos Humanos (AICODE), Don Simón Nong, de la Asociación África Activa, Don Guillermo Llano Matiz, de la Asociación Amigos en Acción (AEA), Doña Silvia Drenea Rotaru, de la Asociación Ares-Rumania y España, Don Walter Herrera Arroyo, de la Asociación Cultural Deportiva Vida Sana Hispano Peruana, Doña Ana Karina Burbano, de la Asociación Ecuatoriana de Inmigrantes Radicados en España (AECUATORIE).

ONGs: Doña Estrella Galán Pérez, de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Don Javier Oliver Gómez, de la Provivienda, Doña Clara Collado Carrascosa, de la Asociación Comisión Católica Española de Migración (ACCEM), Don Gabriel Lozano Gallego, de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM), Don Enrique Sánchez Antón, de la Asociación Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL), Doña María Jesús Hernández de la Orden, de la Asociación de Solidaridad con los Trabajadores Inmigrantes (ASTI), Doña Carmen Sacristán Zurdo, de la Fundación Red de Apoyo a la Integración Sociolaboral (RAIS).

17 De esta manera, se aprobó el Decreto 85/2005, de 15 de septiembre, por el cual se crea una Consejería específica en materia de inmigración, la Agencia para la Inmigración, con rango de Consejería. Se convierte en el órgano superior de la Comunidad de Madrid «al que se atribuye la dirección y ejecución de la política del Gobierno de la Comunidad de Madrid en materia de inmigración y cooperación al desarrollo». Esta consejería, se compone de una Dirección General de Inmigración y Cooperación al desarrollo y una Secretaría General Técnica de Inmigración (artículo 2 del Decreto 85/2005).

## 7. El Foro Regional y los planes de integración

Como apuntamos en las líneas sobre el desarrollo institucional del Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid, el Decreto 43/2005 de 12 de Mayo introdujo modificaciones organizativas y estructurales dentro de su composición. Sin embargo, respecto a sus funciones, no se produjo modificación alguna, es más, se mantuvieron las atribuidas por el Decreto 63/1998. Pero, como señala Laura del Val, aunque “dentro de las funciones del Foro Regional para la Inmigración en la Comunidad de Madrid no se recoge de manera expresa que el Foro sea un órgano de seguimiento en el cumplimiento de los objetivos asumidos por los distintos Planes de Integración de la Comunidad de Madrid, y que para la aprobación de los mismos sea necesario el consenso de los miembros del Foro Regional a través de votación”.

El Foro Regional de Inmigración aprobó por consenso el III Plan de Integración (2009-2012). A partir de este antecedente, Laura del Val incluye dentro de las funciones asignadas al Foro “colaborar, sugiriendo modificaciones y actualizaciones sobre las medidas que se desarrollen en el marco de futuros planes de actuación para inmigrantes...”. Y aunque no conste de manera expresa, se deduce como requisito obligatorio para la aprobación de futuros Planes para la Integración el consenso de los miembros del Foro Regional, convirtiéndose este órgano colegiado en el actor clave para el éxito de la integración social de los inmigrantes.

## V. Las bases del *Modelo Madrid de Integración de los Inmigrantes*

La extensión del fenómeno migratorio por todo el continente europeo ha avivado los debates acerca de las formas en que debe producirse la inserción de las personas inmigradas en las sociedades de recepción. Recordemos que algunos países han pasado de ser países de emigración a países receptores y que por primera vez se enfrentan al desafío de la integración. Éste es, por ejemplo, el caso de España.

Las tipologías de los modelos de integración de los inmigrantes no son tan nítidas conceptualmente, pues se trata de “tipos ideales” que nos permiten sintetizar, con más o menos coherencia, algunos de los aspectos más relevantes de las relaciones culturales que se dan entre la mayoría y las minorías en la sociedad receptora de inmigración (Blanco, 2000). Cada modelo de integración responde a las características particulares (históricas, demográficas, económicas, políticas, culturales, etc.) de cada lugar y no tendría mucho sentido trasplantar un modelo de un lugar a otro. Sin embargo, es posible analizar distintos casos, encontrar puntos en común y utilizar las distintas experiencias para reflexionar y actuar mejor.

En general, la doctrina coincide en la tipología de tres modelos de integración (Rodríguez García, 2007:7-33): asimilacionista o republicano (basado en la idea de igualdad a través

de la adopción total de los valores y normas de la sociedad dominante y dejando de lado la atención a la diversidad, como es el caso de Francia); multiculturalista o pluralista (basado en el respeto y protección de la diversidad cultural en un marco de pertenencia compartida, como es el caso de los Países Bajos, Suecia o Canadá); y de separación o exclusión (caracterizado por un marco jurídico restrictivo sobre inmigración y acceso a la ciudadanía y la separación entre comunidades étnicoculturales, por ejemplo el de Austria o Alemania).

Los modelos tradicionales de integración de los inmigrantes han fracasado parcialmente en otros países: el multiculturalismo (Reino Unido-Países Bajos) y el modelo asimilacionista (Francia)<sup>18</sup>. En efecto, en la última década hemos observado puntos de inflexión, crisis y cuestionamiento de los modelos, junto con nuevas orientaciones:

- Al modelo multiculturalista se puede reprochar que las diferentes medidas que ha activado debilitan la propia integración de los inmigrantes y la cohesión social, al fomentar la fragmentación y exaltar la etnicidad. Igualmente, también se puede decir que buena parte de las políticas multiculturales son contrarias a la igualdad y menoscaban la autonomía del individuo, ya que implican la implementación de medidas específicas y el reconocimiento de derechos de grupo.
- Las críticas al modelo asimilacionista se vertebran alrededor de tres factores:
  - Las mayores exigencias y dinámicas sociales generadas por los grupos minoritarios.
  - Las dificultades y problemas crecientes en el proceso de inserción social de los inmigrantes asociados, entre otros factores, a los fenómenos de dualización y al ocaso de una sociedad industrial tradicional.
  - La creciente pérdida de legitimidad ideológica del propio concepto de asimilación.

A cambio de su aculturación y su identificación con el país de acogida, los modelos asimilacionistas ofrecían al inmigrante la promesa de una plena integración social y económica. Sin embargo, esto era más difícil cuanto más desigual era la sociedad, puesto que son reducidas las posibilidades de ascenso para unos inmigrantes que se insertan en la sociedad desde el más desfavorecido de los estratos. Además, se debilitan los vínculos sociales (trabajo, instituciones, contextos locales, organizaciones...) que proporcionaban seguridad, identidad y sentido. Los tres factores antes descritos se combinan con la óptica que equipara el asimilacionismo con el colonialismo para cuestionar ideológicamente el concepto.

En la actualidad, la tendencia es la de articular modelos de gestión que, adaptados a las particularidades de cada país o región, concilien la *diversidad* cultural e identitaria con la *cohesión social*, económica y política. Se trata de proporcionar a los inmigrantes y minorías los mismos derechos civiles y las mismas oportunidades socioeconómicas que a la mayoría y a la vez pongan en valor la diferencia, pero superando las relaciones de poder desiguales y de

---

<sup>18</sup> La literatura existente sobre ambos modelos es muy amplia. Adentrarnos en ella implicaría alejarnos de los objetivos de nuestro trabajo.

fragmentación de la sociedad en comunidades cerradas, es decir, promoviendo una valoración crítica y no defensiva del propio grupo y de los demás (Rodríguez García, 2007:7-33).

## 1. Las premisas del *Modelo Madrid*

Una sistematización del III Plan de Integración de los Inmigrantes en la Comunidad de Madrid revela dos elementos centrales que pueden servir de premisas al *Modelo Madrid*. De acuerdo con el PECEI 2011-2014, entendemos que las premisas constituyen las bases para la elaboración del Plan Estratégico. Son puntos de partida, generalmente compartidos, porque en torno a ellos se han ido condensando en los últimos años modos de gestión de las políticas de integración.

Se trata, por una parte, de una proclama y una valoración positiva del fenómeno migratorio y, por otra, de una concepción gradual de la integración de los inmigrantes. A estos elementos hemos de añadir, resaltándolo, que el desarrollo de las políticas de integración de los inmigrantes en la Comunidad de Madrid se realiza aprendiendo de las experiencias de países con larga tradición de acogida y asentamiento de poblaciones inmigrantes.

### 1.1 Una valoración positiva de la inmigración

La Comunidad de Madrid posee una visión positiva del fenómeno migratorio, que se pone de manifiesto al considerar a la inmigración como una oportunidad y un reto tanto para las sociedades de acogida como para las sociedades inmigrantes. De hecho, el tercer plan de integración de la Comunidad de Madrid se define como “un conjunto articulado de políticas que permitirán aprovechar el alto potencial demográfico, económico y cultural que conlleva la inmigración“. Desde aquí, considera necesario “canalizar la vitalidad y el dinamismo de personas en su mayoría jóvenes y ambiciosas que llegan a Madrid empujadas por un ‘proyecto migratorio’ que suele implicar una disposición al esfuerzo y al cambio, y a la potenciación de las redes familiares, todo lo cual tiene efectos muy positivos sobre el conjunto de la sociedad“.

En esta misma perspectiva el plan señala las contribuciones de los inmigrantes en materia cultural, que son claves para el desarrollo de la diversidad y la pluralidad, y pilares del propio enriquecimiento de una sociedad. Igualmente, insiste en la ayuda que los propios inmigrantes ofrecen para la mejora de las condiciones de vida de sus países de origen, no solo mediante el envío de las correspondientes remesas de carácter económico, sino también por la transmisión de valores democráticos que ayudan a la mejora de las condiciones existenciales de esos contextos.



## 1.2 Una concepción gradual de la integración

El concepto de integración es un concepto complejo que no debe identificarse con integración cultural y que no puede describirse en los términos unidireccionales que sugieren que el anfitrión absorbe al foráneo permaneciendo inalterado. Estamos hablando de procesos de interacción, de adaptación mutua, que implican y exigen cambios de ambas partes.

Una de las premisas del *Modelo Madrid* es la construcción de un conjunto de actuaciones políticas que tiene en cuenta en todo momento la etapa migratoria y el perfil de asentamiento en la que se encuentra la región. En efecto, el tercer plan considera que: “Dado que el fenómeno migratorio sufre constantes cambios en su configuración y en sus representaciones, no podemos analizarlo con los mismos esquemas de hace unos años ni podemos diseñar las políticas migratorias bajo las mismas inercias de antaño.

Aunque podamos decir que los primeros pasos como sociedad de acogida han sido satisfactorios, no podemos continuar hablando de la inmigración como lo hacíamos hace 4 ó 10 años. Cada uno de ellos está construyendo con su esfuerzo su bienestar, el de su familia y el de todos los madrileños.

Muchos inmigrantes siguen teniendo dificultades, y seguiremos ayudándolos. Pero gran parte de ellos también se están asentando y otros están cosechando éxito. No tenemos derecho a hablar de la inmigración como si ésta fuera un estado permanente de precariedad y no de ciudadanos que están madurando su proyecto migratorio en nuestro país.

La mayor parte de los inmigrantes se está integrando. Los españoles se están acostumbrando a tener vecinos y compañeros de trabajo de otras nacionalidades. Los inmigrantes, en su mayoría, están haciendo un esfuerzo por adaptarse a las normas generales de la sociedad acogida. Debemos impulsar ese doble esfuerzo”.

Por otra parte, el concepto de una integración gradual se afianza en el Plan considerando que la realidad de los inmigrantes es diversa y varía radicalmente, por ejemplo, en función del tiempo que llevan en España: “La ciudadanía gradual es una respuesta a esta heterogeneidad. Estas etapas no significan, en ningún caso, la distinción entre inmigrantes de primera o de segunda. Más bien al contrario, implican la puesta en marcha de una dinámica, de un círculo virtuoso, que empuje y motive al inmigrante hacia una mayor integración y hacia un mayor conocimiento y participación”.

En esta misma perspectiva, el III Plan de Madrid no proporciona una definición normativa del concepto de integración, aunque sin embargo reconoce que: “hay una gran discusión académica y social sobre este concepto. Pero cabe ordenarla si se tiene en cuenta varios niveles en cuanto a la integración de los inmigrantes”.



Así, el plan de Madrid considera que el proceso de integración se realiza en varias dimensiones y se desarrolla gradual y secuencialmente:

- **El primer nivel: la integración socioeconómica.**

Por lo general, la dimensión socioeconómica de la integración se preocupa de garantizar que los inmigrantes disfruten realmente de los derechos que poseen formalmente, como una vivienda adecuada, formación, trabajo y atención sanitaria. En este sentido, los esfuerzos de los programas políticos se dirigen ante todo hacia la integración de los inmigrantes en el sistema social y económico. En este marco tiene prioridad la lucha contra la discriminación basada en los orígenes étnicos o raciales.

Por tanto, los indicadores de la integración socioeconómica de los inmigrantes se interesan por el grado de inserción de éstos en el mercado de trabajo, así como por la formación, el dominio del idioma y los índices de creación de empleo por parte de esta población. Los salarios y los puestos de trabajo ocupados por ellos son también indicadores de su participación en el mercado de trabajo. Otras señales son el disfrute de los servicios sociales, el acceso a los servicios públicos, los logros educativos de los inmigrantes adolescentes y la segunda generación, la calidad de la vivienda y el problema de la segregación espacial de sus residencias.

El tercer plan de la Comunidad de Madrid considera la integración socioeconómica como el primer nivel del proceso de general de inserción: “El primer nivel es el relacionado con los problemas de lengua y educación, así como de trabajo y de protección social, a los que cabe añadir el de la seguridad y el respeto a la ley. Sin resolver estas cuestiones básicas, no hay integración posible”.

- **El segundo nivel: el sentimiento de pertenencia a la sociedad de acogida.**

Además de la dimensión de frecuencia e intensidad de las relaciones entre los autóctonos y la población inmigrante, la dimensión de desarrollo del sentimiento de pertenencia a la sociedad de acogida es muy importante para una sociedad que aspira a ser integrada. Ahora bien, en los procesos de integración no solo los inmigrantes tienen un papel que cumplir; la sociedad de acogida también tiene sus responsabilidades. Evidentemente, la primera es conceder a los inmigrantes un estatus legal seguro, los derechos legales y políticos, así como el acceso al Estado de Bienestar.

A estos factores hay que añadir la necesidad que tienen los inmigrantes de percibir que son bienvenidos en la sociedad de acogida y para ello las medidas de lucha contra la discriminación y el racismo son instrumentos esenciales. Aquí hay que incluir el papel de los medios de comunicación, que pueden tener un impacto muy importante sobre las actitudes de la sociedad de acogida. El énfasis en noticias negativas sobre los inmigrantes tiende a reforzar los prejuicios sobre ellos.

Para el tercer plan de la Comunidad de Madrid el segundo nivel del proceso de integración

intenta garantizar las interrelaciones y evitar la “potencial” autosegregación de los inmigrantes, impidiendo así una sociedad compartimentada : “El segundo nivel, más a fondo, es el del sentimiento de pertenencia a la sociedad de acogida. Si no lo hay en una medida importante, los inmigrantes se definen, o se les define, como un cuerpo extraño. Esto tiene que ver con la frecuencia y la intensidad de las relaciones sociales entre unos y otros en una variedad de espacios sociales. Obsérvese que esto no implica ruptura drástica con las comunidades de origen; lo normal es esperar situaciones complejas e híbridas, que se manifiestan de manera distinta en la generación inmigrante y en sus descendientes”.

- **El tercer nivel: la asimilación cívica y la consolidación de unos sentimientos de un mismo pueblo y destino.**

Esta dimensión coincide con la propuesta de asimilación segmentada desarrollada por Gordon, quien considera que existen diferentes variables involucradas en la relación nativo-inmigrante. Estas variables son subprocesos relativamente independientes o tipos diferentes de asimilación.

La asimilación identificacional (cívica) es uno de los siete subprocesos propuestos por Gordon. Implica ausencia de valores y de fuerzas políticas conflictivas y considera que la adaptación de los inmigrantes termina con la creación de una identidad común a partir de la consolidación de unos sentimientos de pertenencia a un mismo pueblo y destino, que la cultura de llegada dicta (Checa, 2009).

Por ello, el tercer plan, que estamos analizando, es consciente de que se trata de una dimensión muy profunda del proceso de integración: “El tercer nivel, más profundo, es el de los imaginarios, las narrativas y los valores que hacen posible, en el largo plazo, el desarrollo de esa comunidad como tal comunidad.

- **El conocimiento de las redes inmigrantes.**

Es una dimensión transversal del proceso de integración de los inmigrantes. Sirve como elemento de retroalimentación de las políticas de integración: “Tras el análisis de las dinámicas individuales, es necesario conocer el funcionamiento de las redes tanto familiares como comunitarias de la población inmigrante. Atender y conocer el funcionamiento de éstas puede ser importante a la hora de definir e implementar concretamente diversas políticas de inmigración”.

## **2. Pilares de un modelo articulado desde una visión liberal de la política de inmigración**

El *Modelo Madrid* de Integración de los Inmigrantes resalta el valor de la inmigración en una sociedad abierta, plural y cosmopolita. El principal rasgo y trasfondo identitario de

Madrid es su carácter de ciudad abierta, plural y cosmopolita. En efecto, “Resulta difícil encontrar a una familia madrileña de varias generaciones. Esta condición histórica de Madrid, a saber, la de ser un punto de encuentro urbano hacia el que emigraron los habitantes de ‘provincias’, le hizo ser un territorio especialmente abierto y acogedor sin, por esta razón, carecer de identidad propia”. “Estas características de la población madrileña son especialmente apropiadas para generar una buena integración. ¿Y cómo es el inmigrante que viene a Madrid? Trabajador, desde luego, y muy próximo culturalmente comparando, de nuevo, con la inmigración que reciben otras comunidades. No debemos engañarnos al respecto: estos dos factores ayudan mucho a la hora de conseguir que el madrileño los perciba como propios de su sociedad y también a la hora de generar, en los propios inmigrantes, un sentimiento de pertenencia, y una conciencia de que ellos también son madrileños. Entonces, tanto la identidad del madrileño como el tipo de inmigración que su sociedad recibe son especialmente propios para generar una convivencia sin tensiones”.

En otros términos, la Comunidad de Madrid se propone ser una tierra en la que cada uno se sienta como en su propia casa. En efecto, Madrid se ha caracterizado como punto de encuentro en el que en otras épocas han venido a residir personas procedentes de las distintas regiones de España y ahora vienen de otras partes del mundo. Todo ello en un marco de cohesión y de integración donde todos confluyen y trabajan para formar parte de la misma sociedad, con toda la diversidad pero como una sociedad única.

## 2.1 Ideas fundamentales del proceso de integración

En la filosofía del *Modelo Madrid* la esencia de la integración es la convivencia entre personas distintas sobre la base de una sociedad unida, con valores compartidos. En efecto, la integración no se limita solo a los aspectos socioeconómicos, sino que cada vez más se reconoce la necesidad de asegurar una base común que sirva para configurar una atmósfera de entendimiento mutuo en la sociedad. Para ello es imprescindible identificar los valores y reglas básicas de la sociedad de acogida. El Estado de Derecho, el respeto a las formas democráticas, la igualdad entre el hombre y la mujer o la aconfesionalidad son algunos de los valores de las sociedades occidentales.

Así, para alcanzar el objetivo de una sociedad integrada se precisa la existencia de dos nociones fundamentales:

- La supremacía de la persona, como único sujeto de derechos y libertades, sobre el colectivo. En otros términos, esta noción resalta la primacía de la persona tanto sobre el Estado como sobre la comunidad. Ciertamente, el individuo aislado de todo tipo de relación es una pura abstracción, la identidad individual no puede prescindir de la trama de relaciones que le ligan tanto a la comunidad como al Estado. Sin embargo, la persona sobrepasa todo denominador colectivo configurado por la comunidad o por el Estado, es un conjunto de atributos únicos.

Con notable énfasis, el tercer plan proclama: “En todo proceso de integración interviene la libertad de cada individuo. El inmigrante es una persona libre, no un miembro de una colectividad o grupo étnico. Una sociedad escindida en grupos étnicos o colectividades separadas entre sí es una regresión política: volver a la concepción del Antiguo Régimen (derechos diferentes y estatus diferentes según el origen social o nacional)”.

- La igualdad de derechos con independencia del origen cultural. La vulneración de este principio, la discriminación, supondría una amenaza a la integración y a la convivencia en la Comunidad de Madrid y también en España. En consonancia con el principio de igualdad de oportunidades para todos en la sociedad de acogida, el Plan de Madrid subraya: “La sociedad de oportunidades, al contrario que las sociedades que marginan y excluyen, facilita que el inmigrante se sienta tratado como uno más e integrado. Por otro lado, la sociedad de oportunidades, frente a los esquemas paternalistas, ayuda a la población de acogida a ver al inmigrante como alguien que no pretende competir deslealmente, sino que quiere aportar y ser retribuido por ello”.

## 2.2 Pilares básicos del *Modelo Madrid*

Los pilares centrales del *Modelo Madrid de Integración de los Inmigrantes* son esencialmente estos cuatro:

- La libertad individual y la responsabilidad personal del inmigrante. El plan de Madrid insiste en la idea de que “el inmigrante es un individuo libre y responsable”, y por tanto defiende “Tratar a cada inmigrante como un sujeto libre, que toma sus decisiones de manera racional, con derechos individuales y con deberes hacia sí mismo y hacia la sociedad de acogida. El principal agente y protagonista de su integración es el propio inmigrante. Podemos y debemos ayudarle, pero no es un menor de edad. Tratarle de forma paternalista es un acto de desprecio”.
- El esfuerzo del inmigrante por mejorar su vida y aportar riqueza a la sociedad de acogida. En general, los inmigrantes se desplazan por motivos laborales. Toman la decisión de emigrar porque esperan lograr una movilidad social ascendente gracias a su trabajo y esfuerzo. En efecto, como afirma Philippe Legrain, es muy poco probable que los inmigrantes se desplacen en busca de prestaciones sociales. Sencillamente, no compensa trasladarse a un país rico para obtener subsidios relativamente pequeños, especialmente si la inmigración es cara y arriesgada. Incluso en los casos en que los inmigrantes estuvieran mejor económicamente viviendo de las prestaciones sociales en países ricos que trabajando en su país de origen, ganarían más dinero trabajando en su nuevo país (LEGRAIN: 2008, 146-147).

Con esta premisa, introducimos la valoración positiva del fenómeno migratorio que aparece a lo largo del Plan de Madrid. Todo el credo del tercer plan hace hincapié en la persona

del inmigrante y su potencial, que necesita ser canalizado a través de las políticas públicas: “El inmigrante no es una víctima, sino una persona capaz de alcanzar mayor prosperidad con su propio esfuerzo. El inmigrante es, por definición, alguien que está dispuesto a buscar la felicidad con su propio esfuerzo. El sentido del esfuerzo, del sacrificio, del mérito es especialmente intenso entre los inmigrantes. Una sociedad abierta –meritocrática- es la que permite a los inmigrantes la movilidad social. Por tanto, cometen un error quienes consideran que todo inmigrante es una víctima. Al inmigrante debemos ofrecerle solidaridad y ayuda, especialmente cuando acaba de llegar o cuando está en riesgo de caer en la marginación, pero no debemos caer en la arrogancia de suponer que ninguno de ellos es capaz de valerse por sí mismo”.

- El inmigrante y los ideales de libertad y de democracia. En sintonía con la idea de igualdad, este pilar del modelo de integración de la Comunidad de Madrid pretende incidir sobre un aspecto importante de la participación democrática de todos, puesto que la democracia se fortalece cuando los ciudadanos se sienten y ejercen como ciudadanos: son conscientes de su responsabilidad para la comunidad. Esta idea de participación ciudadana de los inmigrantes puede deducirse de la siguiente afirmación del plan: “El inmigrante también prefiere la libertad y la democracia. Por encima de condicionamientos culturales o religiosos, nuestra obligación es ofrecerle la integración en una sociedad abierta y libre, donde los hombres y las mujeres tienen los mismos derechos. Condenar al inmigrante, en función de su origen étnico o religioso, a perpetuar un estado de falta de libertad o de ausencia de igualdad ante la ley es profundamente discriminatorio y elimina las posibilidades de integración”.
- Cada inmigrante es un individuo y una unidad única. El III Plan tiene como eje central de su actuación la persona inmigrante considerada como un individuo en el sentido liberal del término y una unidad única. Por ello, considera que no hay culpas colectivas: “Ver a cada inmigrante como individuo, distinto de todos los demás, también significa rechazar cualquier idea de culpabilidad colectiva. Del delito sólo es responsable quien lo comete. La responsabilidad penal es del delincuente y solo del delincuente, no de todos aquellos que han nacido en el mismo país que el delincuente”.

### 3. Contenido esencial del *Modelo Madrid*

La Comunidad de Madrid se encuentra en un proceso de consolidación de un modelo de gestión de las migraciones diferenciado de las demás comunidades autónomas. Desde un punto de vista analítico que aborde las políticas de integración, las tendencias y los contornos de este modelo de gestión pueden ser aprehendidos desde cuatro vertientes:

#### 3.1 El pragmatismo y el conocimiento eminentemente técnico de la evolución del fenómeno migratorio en la región

Este primer aspecto hace referencia a “la experiencia como andamiaje para un Plan completo y técnico”. En efecto, en los últimos años la experiencia de la Comunidad de Madrid en materia migratoria ha sido más intensa que en otras comunidades por la importante cantidad de inmigrantes que recibe (De Ussel: 2010, 417) puesto que, en palabras de la expresidenta de la Comunidad de Madrid Esperanza Aguirre, “la Comunidad de Madrid es una de las regiones más dinámicas de España y Europa, que ha sido capaz de crear oportunidades para muchas personas de otras regiones de nuestro país y, en los últimos años, de fuera de nuestras fronteras” (Consejería de Inmigración, 2009).

En la última década, la Comunidad de Madrid ha sido activa en el desarrollo de políticas de acogida e integración de los inmigrantes. El plan estudiado en esta investigación es el tercero de los puestos en marcha en la región. La región madrileña ha sido pionera en el diseño de políticas y programas para la integración de los inmigrantes, que han sido replicados por muchas otras comunidades. El último de ellos ha sido el correspondiente al período 2006-2008 (Consejería de Inmigración, 2009).

Respecto al conocimiento técnico de la inmigración, el Plan de Madrid es muy técnico, con un presupuesto bien desglosado y unas medidas específicas relacionadas con objetivos generales y principios claramente definidos desde el comienzo (De Ussel, 417). El propio Plan es consciente de la necesidad de tener un diagnóstico más acertado del fenómeno para dar unas respuestas adecuadas a las necesidades y retos que se plantean.

#### 3.2 La superación de la opción por el modelo de integración intercultural

El III Plan de Integración de la Comunidad de Madrid (2009-2012) rompe los esquemas y postulados del modelo de integración intercultural claramente presentes tanto en el primero (2001-2003) como en el segundo (2006-2008). Aún más, no se corre ningún riesgo al afirmar, como hace Iglesias de Ussel, que, de todos los principios anunciados en el II Plan



de Integración, el que más interesa para describir el modelo de integración es el principio de interculturalidad, que desaparece completamente en el III Plan.

Desde la filosofía del Modelo Madrid, el principio de integración intercultural sigue reforzando el diferencial cultural como una dimensión esencial de intervención de las políticas de integración, menoscabando así la dimensión individual del proceso de integración, desconectada del aspecto grupal.

El III Plan de Madrid opta por dos nociones fundamentales que deben canalizar el trabajo por una sociedad integrada. En primer lugar, con notable énfasis, proclama: “En todo proceso de integración interviene la libertad de cada individuo. El inmigrante es una persona libre, no un miembro de una colectividad o grupo étnico. Una sociedad escindida en grupos étnicos o colectividades separadas entre sí es una regresión política: volver a la concepción del Antiguo Régimen (derechos diferentes y estatus diferentes según el origen social o nacional)”.

En segundo lugar, pone énfasis en la noción de igualdad de derechos con independencia del origen cultural. La vulneración de este principio, la discriminación, supondría una amenaza a la integración y a la convivencia en la Comunidad de Madrid y también en España. En consonancia con el principio de igualdad de oportunidades para todos en la sociedad de acogida, el III Plan de Madrid subraya: “La sociedad de oportunidades, al contrario que las sociedades que marginan y excluyen, facilita que el inmigrante se sienta tratado como uno más e integrado. Por otro lado, la sociedad de oportunidades, frente a los esquemas paternalistas, ayuda a la población de acogida a ver al inmigrante como alguien que no pretende competir deslealmente, sino que quiere aportar y ser retribuido por ello”.

### 3.3 Un marco de referencia compartido

El III Plan de Madrid apuesta por la búsqueda de valores comunes en los que convergen los aspectos positivos de la inmigración y los valores fundamentales de una sociedad plural y de progreso. La integración no se limita solo a los aspectos socioeconómicos, sino que cada vez más se reconoce la necesidad de asegurar una base común que sirva para configurar una atmósfera de entendimiento mutuo en la sociedad.

En efecto, siguiendo a Ronald Taft (1953), para que una sociedad sea pluralista, se requiere de la existencia de un orden superior común que asegure la lealtad a la comunidad general o, lo que es lo mismo, un mínimo marco de referencia compartido. Dentro de este orden de común acuerdo debe situarse el reconocimiento mutuo de las diferencias y la voluntad de mantenerlas.

Para hablar de pluralismo todos los grupos deben estar de acuerdo, deben compartir un sistema de valores superior que incluya la aceptación de la mutua tolerancia. Así pues, en

la medida en que este acuerdo exista, se puede hablar de grupo con un marco de referencia compartido. Para establecer tal marco de referencia, o sistema de valores compartidos, se requiere de la comunicación y del contacto mutuo (Blanco: 1993: 183). Para ello es imprescindible identificar los valores y las reglas básicas de la sociedad de acogida. El Estado de Derecho, el respeto a las formas democráticas, la igualdad entre el hombre y la mujer o la aconfesionalidad son algunos de los valores de las sociedades occidentales.

### 3.4 Ausencia de repliegues identitarios excluyentes *vis-a-vis* de la identidad española

“Resulta difícil encontrar a una familia madrileña de varias generaciones. Esta condición histórica de Madrid, a saber, la de ser un punto de encuentro urbano hacia el que emigraron los habitantes de ‘provincias’, le hizo ser un territorio especialmente abierto y acogedor sin, por esta razón, carecer de identidad propia” (Consejería de Inmigración, 2009: 14). Justamente, la identidad de Madrid la caracteriza como una sociedad inclusiva, abierta, “una ciudad para compartir”, en la que todos, incluidas las personas inmigrantes, participan en la definición del proyecto común colectivo. España es parte de Madrid y Madrid es parte de España. Madrid es un centro aglutinador y carece de un proyecto nacionalista excluyente vis-a vis de España. Por ello no hay necesidad de asimilar a los inmigrantes en un proyecto nacionalista.

## VI. A modo de conclusión: ¿Modelos autonómicos o diferenciaciones regionales?

España es el país europeo con mayor porcentaje de población inmigrante y por ello, la gestión del fenómeno migratorio supone uno de los principales retos para el modelo autonómico del Estado del bienestar, donde las políticas de integración reclaman para sí un protagonismo propio (De Ussel, 2010) Así, los capítulos que encierran la tercera partes de esta tesis, realizan un pormenorizado análisis de las políticas de integración que se llevan a cabo en España y revelan que para que haya una auténtica integración es necesaria la convivencia y el respeto y conocimiento mutuos, gestionados por políticas autonómicas coherentes y en sintonía con las políticas de integración nacionales.

Ahora bien, conviene apuntar que los planes son un buen instrumento para el estudio de lo que está haciendo cada comunidad. Ciertamente, existen notables diferencias entre los planes, pero se trata de diferencias que están presentes más en la realidad y en la aplicación que en sus contenidos.

Este hecho constituye un gran obstáculo que impide valorar la eficacia de las políticas y de

las medidas. A ello hay que añadir que muchos planes reflejan en su estructura y contenido lo que ya se está haciendo a favor de los inmigrantes en cada una de sus áreas y que por estar diversificado no existía un conocimiento real de medidas que se ejecutan y se ponen en marcha para el beneficio de ese colectivo.

En principio, la existencia o no de presupuestos en cada plan induce a pensar que su presencia refleja una mayor voluntad de poner en práctica lo que propone. Pero esto no es así y es preciso hacer una serie de matizaciones.

El problema radica en que los planes no son leyes y sus presupuestos se pueden realizar de diferente forma. Podemos considerar que el presupuesto no es un dinero extra dedicado de manera específica a inmigración, sino que se entiende como presupuesto la ratio que cada consejería gasta en cada inmigrante a partir del porcentaje de inmigrantes que pueden hacer uso de sus servicios.

También podemos considerar el presupuesto como una partida extraordinaria que apoya las medidas para la integración social de los inmigrantes y esa partida extraordinaria que no se obtiene quitando un porcentaje a cada consejería sino todo lo contrario trata de apoyar las nuevas medidas y cubrir las demandas y necesidades que hay, por lo que el presupuesto es un esfuerzo real para avanzar en la integración social de los inmigrantes.

El plan de Cataluña es el que presenta el presupuesto mejor detallado, especialmente en la parte que indica sus fuentes de financiación. Ahora bien, al seguir un modelo diferente al resto de comunidades, no es fácil la comparación: no destina dinero a áreas, sino a organismos.

La relación entre presupuestos y medidas establecidas en cada uno de los planes es variada y no sigue un criterio unívoco. En este sentido, no resulta arriesgado afirmar que cada comunidad estima las inversiones y gastos en cada área según sus criterios y necesidades. Pero no sólo eso, un mayor número de medidas en una determinada área no tiene por qué derivar en un mayor presupuesto para ella.

Los planes autonómicos estudiados revelan varios datos importantes. Por una parte, son reflejos del alto grado de pragmatismo y de institucionalización de la cuestión migratoria, puesto que demuestran que “la inmigración tiene un peso relevante y la integración de los inmigrantes es un auténtico reto hoy día y desde hace varios años”. Son planes que están dotados de unos presupuestos más o menos claros y concretos, con partidas presupuestarias nominales. Por otra parte, en las comunidades donde existen planes de integración detectamos que, a pesar de la diversidad de signo político, se ha alcanzado un cierto consenso sobre lo que se puede y no se puede decir acerca de la inmigración, aunque cada cierto tiempo haya voces disonantes e incorrectas. Y también esas comunidades han querido mejorar el lugar de la inmigración dentro de los organigramas de las instituciones públicas, a veces con la creación de direcciones generales, secretarías o incluso consejerías.

Todos los planes autonómicos analizados rechazan los postulados y los modelos de asimilación y de multiculturalismo y apuestan por un modelo de integración inspirado por los principios de bidireccionalidad y de corresponsabilidad. La mayoría de los planes afirman seguir un modelo de integración intercultural.

La investigación ha detectado una cierta singularidad en los planes de integración de las comunidades autónomas con largos periodos de gobiernos de corte nacionalista (Cataluña y País Vasco). Esta singularidad tiene como telón de fondo la defensa de la identidad nacional con una clara pretensión de diluir la identidad española. Es así que la llamada “vía catalana de integración” se centra en el aprendizaje de la lengua y la educación como elementos de integración e identificación con el territorio. Además, un análisis sistemático de los distintos planes e instituciones para la integración en Cataluña, revela que predomina la idea de asimilación a los valores y estructuras ya existentes, incluido el aspecto identitario-comunitario (Rodríguez, 2007: 35)

Se consideran las aportaciones de los inmigrantes a una sociedad en evolución, pero idealmente deben quedar difuminadas (Ibis). En este sentido, y tomando las palabras de Ricard Zapata (2002) en lo referente a los tres modelos de acomodación política, en este modelo asimilacionista “no se expresa ninguna necesidad de variar los límites y el contenido actual de los valores que componen las diferentes esferas estructurales, eminentemente monoculturales o culturales autóctonas. Evidentemente, tampoco facilita la participación de los inmigrantes en las decisiones y gestión política de la diferencia, en manos exclusivamente de los ciudadanos”. Por otra parte, es muy elocuente también que uno de los ejes más importantes del Plan de Cataluña es el eje tercero referente a la integración en una cultura pública común.

Todos los planes autonómicos apuestan por la normalización para crear un nuevo tipo de sociedad y un nuevo tipo de cultura que incorporen los valores positivos de la inmigración, a la que ofrecen los grandes logros del Estado del Bienestar: acceso a la educación, salud, vivienda...

## IV Parte

Francia y la integración  
republicana. Retos políticos  
de una nueva "idea" de  
la identidad nacional





# Capítulo 1. Inmigrantes y descendientes de inmigrantes: evolución de los flujos migratorios en Francia

## I. Una breve introducción a la historia de la inmigración en Francia

Parece paradójico que Francia, siendo un viejo país de inmigración, no haya desarrollado una verdadera área de conocimiento dedicada a la historia nacional de la inmigración.

Las primeras voces que denuncian este “*non-lieu de memoire*” se encuentran en la publicación de Gerad Noriel sobre “*Le creseut francais: histoire de l’immigration, XIX<sup>o</sup> et XX<sup>o</sup> Siecle*”, publicado en 1988. Los historiadores franceses, a juicio de Gérard Noriel, han menospreciado interesadamente al fenómeno migratorio debido a que el estudio histórico de la inmigración exige una deconstrucción de la Nación francesa como entidad colectiva en favor de un enfoque centrado en los individuos. La inmigración se aborda antes de Noriel desde la perspectiva de la antropología física, que desarrolla el Doctor Martial; la demografía, interesada en el problema de la natalidad; la estadística y la geografía que resalta las migraciones como un hecho de movilidad humana.

Sin embargo, tal y como lo justifica la creación del Museo Nacional de la Historia de la Inmigración, ésta es un fenómeno indisociable de la construcción de Francia y un patrimonio de la nación francesa. Desde la aurora de la *Revolution* de 1789, los anales de la historia informan de la participación de los extranjeros en las contiendas. Es el caso del regimiento y los mercenarios suizos de Chateauvieux (cerca de Nancy), la guardia Suiza que protegía *Les Tuileries* y defendían la *Bastille*. Los primeros permisos de residencia para extranjeros fueron expedidos en septiembre de 1851.

Ahora bien, las primeras regulaciones del estatuto del “inmigrante” aparecen en el primer código de nacionalidad que entró en vigor en 1889. Con este código aparece por primera vez el término “*immigré*” puesto que los registros administrativos anteriores y las tarjetas de identidad apuntaban a “extranjeros”.

Desde un punto de vista sistemático, la historia migratoria de Francia puede subdividirse, siguiendo a Normand (2010), en tres grandes etapas que han marcado hitos muy importantes en la historia del país.

La primera etapa comienza a finales del siglo XIX, entre 1850 y 1900. Francia, consciente de su declive demográfico y de la necesidad de sostener el ritmo de crecimiento económico, promueve el reclutamiento de trabajadores extranjeros, que provienen esencialmente de Italia, Bélgica, España y Polonia. Así, Francia se convierte en un país de inmigración. Administrativamente, bastaba con cumplir dos requisitos para tener la residencia legal: el empadronamiento (declaración de residencia) y el ejercicio de una profesión.

En el período de entreguerras, la recuperación industrial posterior a la Primera Guerra Mundial provocaría el reclutamiento masivo de mano de obra entre los países europeos próximos a las fronteras francesas, fundamentalmente, y siguiendo con la anterior tradición, belgas e italianos. La crisis económica de principios de los años 30 del siglo XX provocó un cambio en la imagen de los extranjeros, generando cierto rechazo social, frenando la entrada de flujos por motivos laborales y estabilizando la inmigración. El proceso de reagrupación familiar que se iniciaría en aquel momento con la llegada de los hijos y las mujeres de los inmigrantes provoca el rejuvenecimiento poblacional. Este momento podría verse como un punto de partida del nacimiento de las primeras generaciones nacidas en suelo francés y asimiladas a la sociedad receptora.

La segunda etapa se sitúa entre 1945 y 1974, y se caracteriza por una intensificación del reclutamiento de la mano de obra extranjera. Se crea la Oficina Nacional de Inmigración. Por necesidades demográficas se promueve la inmigración de familias, y por el decreto de 18 de octubre de 1945 se liberaliza el acceso a la nacionalidad francesa. Los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial tuvieron un efecto semejante, primando en esta ocasión la inmigración de origen español y polaco.

La tercera etapa en la historia migratoria de Francia puede llamarse de “Puertas cerradas”. Se inicia en 1974 con la llegada de Valéry Giscard d’Estaing a la presidencia francesa. Se caracteriza por la crisis del petróleo del 73 y, por ende, por la renovación de las políticas de control de la inmigración y de cierre de fronteras. En esta etapa se produjo la llegada de familiares reagrupados (especialmente mujeres) de procedencia norteafricana, produciéndose una feminización y un rejuvenecimiento de la población extranjera.

A partir de los años 90, la población procedente del norte de África sería claramente mayoritaria: si la inmigración europea había constituido en 1975 aproximadamente el 55% de la población, en 1990 se había reducido en el censo al 35%.

La reactivación de las entradas de extracomunitarios con posterioridad a 1995 cambió de orientación, diversificándose los motivos y orígenes de la población inmigrante y reduciéndose mucho las entradas por motivos laborales frente a las entradas por estudios o agrupación familiar.

A partir de 2006, bajo el impulso del entonces ministro de Interior, Nicolas Sarkozy, se inicia una política de promoción de la inmigración altamente cualificada (*immigration choisie*)

y se instituyen los contratos de acogida e integración de los inmigrantes.

Por otra parte, la historia migratoria de Francia es también una historia de conflictos sociales y de reivindicación de la igualdad social. La segregación residencial, el desempleo y los problemas educativos de los hijos de inmigrantes son asuntos políticos de gran calado.

Respecto a la vivienda, recordemos que en un primer momento los inmigrantes que llegan a Francia se asientan en los *bidonvilles* o barrios de chabolas de los suburbios de las grandes ciudades, para trasladarse más tarde a las *cités* o viviendas sociales que se construyeron en los barrios populares. Para luchar contra la guetización y fortalecer los vínculos sociales en los suburbios, una de las respuestas institucionales ha sido «*la politique de la ville*» o política de «renovación urbana». Así, a principios de la década de 1990 se crea un nuevo Ministerio de la Ciudad que obliga a los ayuntamientos con pocas viviendas sociales (HLM) a construirlas en su territorio, con el fin de crear la tan deseada «*mixité sociale*» (Eseverri Mayer, 20011 :140). Son los llamados “*contrats d’Agglomérations*”.

## II. Evolución de los flujos migratorios en Francia

Las estadísticas oficiales de Francia sobre inmigración manejan muchos conceptos que no parecen del todo claros pero que han sido muy bien sistematizados por el Instituto Nacional de Estadísticas y de Economía (INSEE). Conforme lo expresa el Alto Consejo para la Integración (Haut Conseil à l’Intégration):

- Un inmigrante es una persona nacida extranjera en el extranjero, y residente en Francia.
- Un descendiente directo de inmigrante (*descendant direct d’immigré*) es una persona nacida en Francia Metropolitana de un padre o madre nacida extranjera/o en el extranjero.
- El origen de la ascendencia es considerado mixto cuando un descendiente directo de inmigrante tiene un solo pariente que es inmigrante. En este caso, el otro pariente no es inmigrante, es decir que ha nacido francés dentro del territorio francés.
- Para determinar el país de origen de la inmigración, se tiene en cuenta el país de nacimiento del padre cuando los dos parientes son inmigrantes. Si la pareja es mixta, se toma en cuenta solo el país de nacimiento del pariente inmigrante.
- Las personas nacidas francesas en el extranjero y que viven en Francia no forman parte de la población inmigrante, como tampoco los nacidos extranjeros en territorio francés.

Estas categorizaciones estadísticas hacen difícil desglosar con certeza el peso específico de la población de origen inmigrante en Francia. Algunos intentos de aproximación a estas

cifras se fundamentan en la encuesta familiar del censo de la población (Estudio de la Historia de la Familia). La encuesta con más autoridad en la materia es la realizada por Michèle TRIBALAT (2004), titulada: “*Une estimation des populations d’origine étrangère en France*”.

Ahora bien, siguiendo el censo de la población de 2010, realizado por el INSEE, la población total de Francia a 1 de enero de 2010 asciende a 64,6 millones de habitantes, de los cuales 60,8 millones son censados como franceses y 3,8 millones son censados como extranjeros.

En la categoría censal de franceses tenemos dos subcategorías:

- Franceses de nacimiento, es decir de ascendencia francesa, nacidos en Francia. Esta subcategoría representa 58,5 millones de personas.
- Franceses por adquisición de nacionalidad francesa, nacidos fuera de Francia, subcategoría que reúne 2,3 millones de personas.

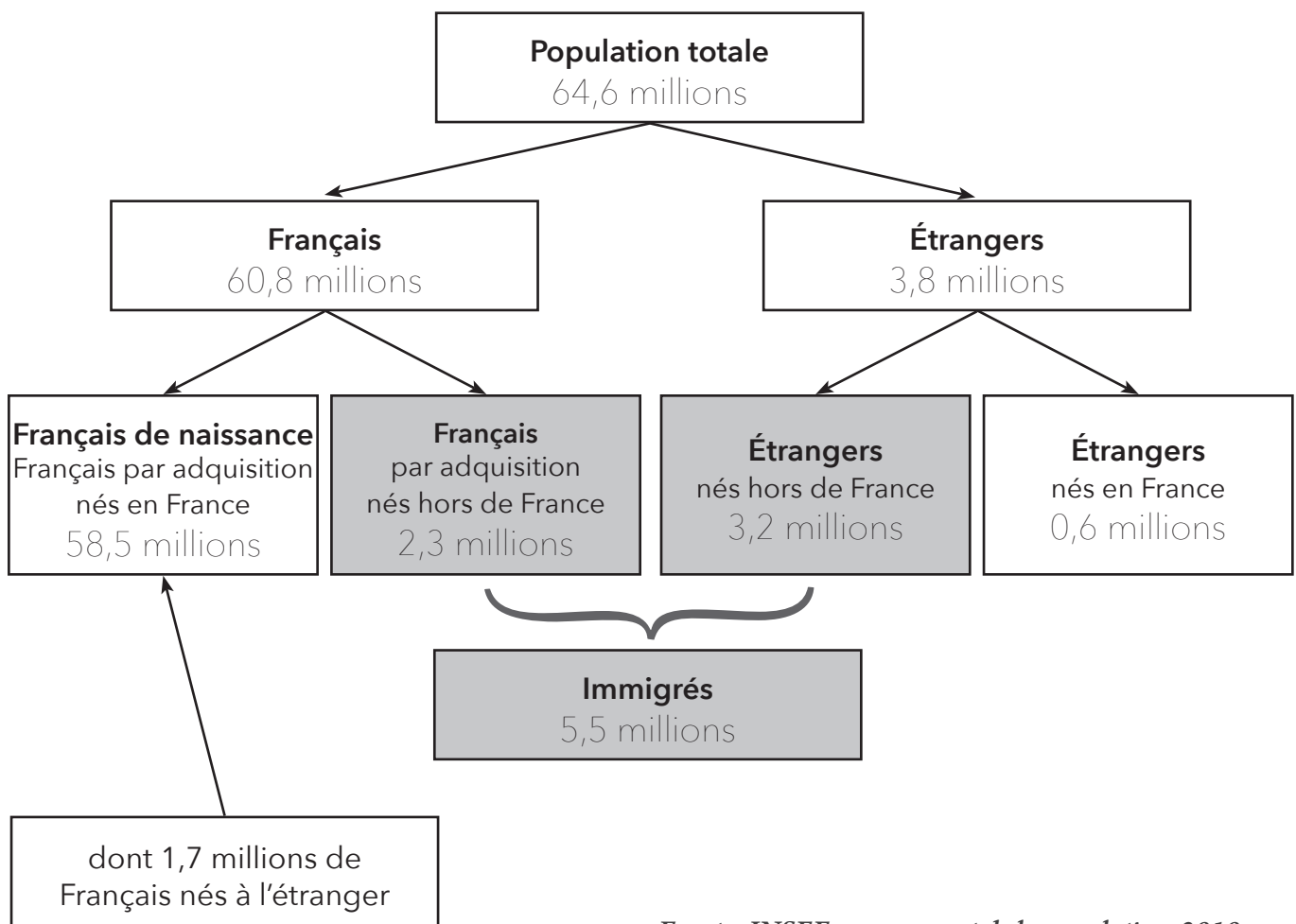
En la categoría de las personas censadas como extranjeras, que representa 3,8 millones de personas, también las estadísticas incluyen dos subcategorías:

- Extranjeros nacidos fuera de Francia, subcategoría que asciende a 3,2 millones de personas.
- Extranjeros nacidos en Francia, con 0,6 millones de personas.

Para las estadísticas oficiales de Francia, la categoría genérica de “*immigrés*” está compuesta por una parte por franceses por adquisición de nacionalidad francesa, nacidos fuera de Francia, y por otra por extranjeros nacidos fuera de Francia. Las dos subcategorías representan 5,5 millones de individuos, de los cuales 40% proceden de algún país de la Unión Europea.

Conviene resaltar que según estas estadísticas, haber nacido de padres extranjeros y haber nacido fuera de Francia constituyen criterios de categorización como “inmigrante”. Por su parte, las personas nacidas en Francia de padres extranjeros no son consideradas inmigrantes. El siguiente cuadro ilustra perfectamente esta distribución:

**Figura 2.** Distribución total de las categorías estadísticas sobre inmigración en Francia



Fuente: INSEE, recensement de la population, 2010

### III. El perfil migratorio en Francia

Por lo general, las cifras sobre inmigración plantean serias dificultades no solo en cuanto a categorías estadísticas sino también a la polarización, manipulaciones políticas y tabúes que las rodean. Sin embargo, un trabajo científico riguroso elaborado por el INSEE permite ir más allá de las ideas preconcebidas y proporciona un verdadero perfil inmigratorio y una radiografía de la situación de los inmigrantes en Francia.

El informe, titulado “*Inmigrantes y descendientes de inmigrantes*”, aborda varios temas que van de la inmigración o la integración a la evolución de la natalidad, el empleo, la seguridad social y la educación. Nos parece interesante apuntar aquí las grandes conclusiones de este

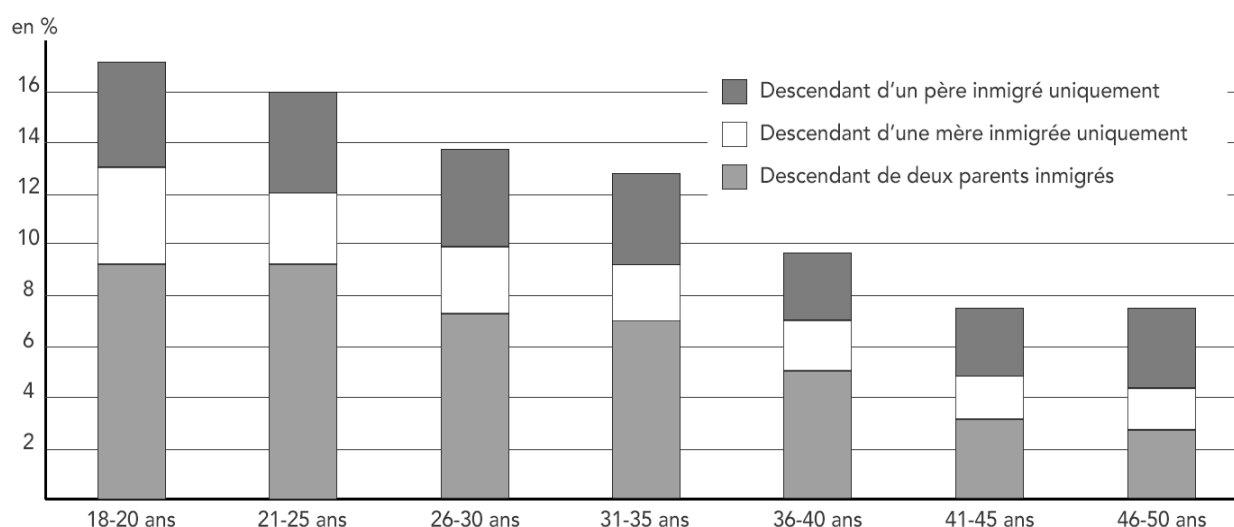
informe puesto que nos proporcionan una radiografía completa del perfil migratorio en Francia.

## 1. Los descendientes de inmigrantes en Francia

En comparación con otros países grandes de la Unión Europea, Francia se caracteriza por una inmigración más vieja, pero también más débil en los últimos tiempos. La proporción de hijos de inmigrantes entre la población residente, sin embargo, se encuentra entre las más altas de Europa (Bouvier 2013). Los inmigrantes y descendientes de inmigrantes se distribuyen de forma desigual en Francia, estando más presentes en la región de Ile-de-France.

Un dato importante: los descendientes de inmigrantes superan en número a los inmigrantes, lo que es una particularidad de Francia en el ámbito europeo. Las estadísticas han registrado en el año 2008 alrededor de 3,1 millones de descendientes directos de inmigrantes (que tienen por lo menos un padre inmigrante), nacidos entre 1958 y 1990, es decir personas cuya edad rondaba entre los 18 y los 50 años. Para la mitad de los 3,1 millones de descendientes, los dos padres son inmigrantes, y en 9 de cada 10 casos, los dos padres proceden del mismo país. Se trata de una población muy joven en el conjunto de la población residente en Francia. De la franja comprendida entre los 18 y los 50 años, la mitad de los descendientes directos de inmigrantes tiene como mucho 30 años, contra 4 de cada 10 en el conjunto total de las personas de edad comprendida entre 18 y 50 años en toda Francia.

**Gráfico 7.** Parte de descendientes directos de inmigrantes según edad y número de ascendentes inmigrantes



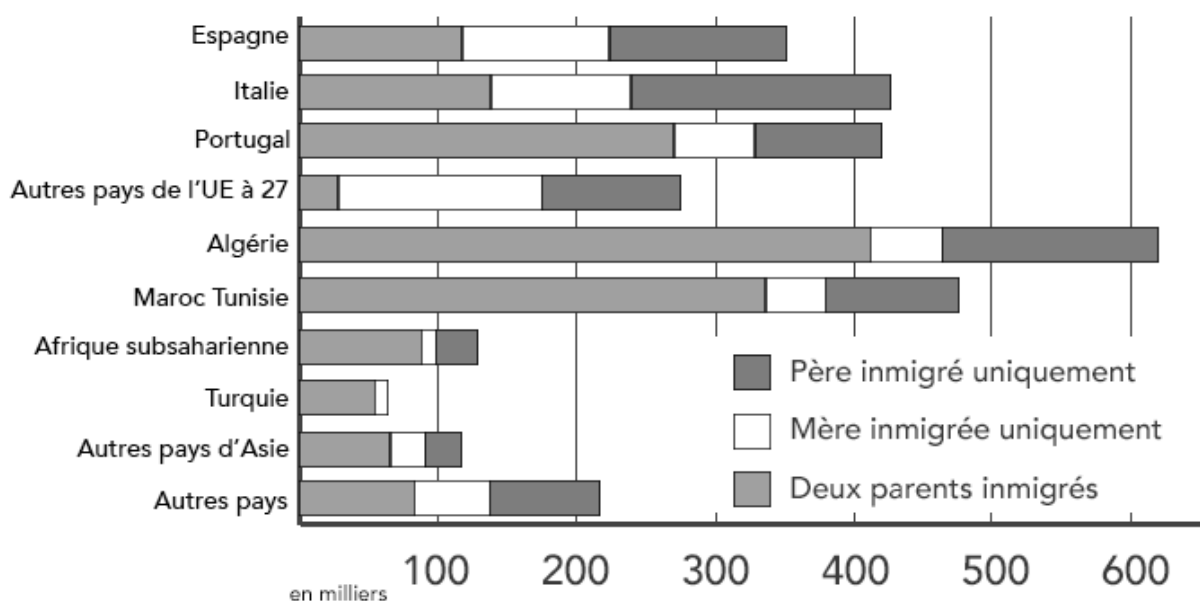
Fuente: Ined et Insee, enquête Trajectoires et Origines 2008.



Según este gráfico que representa el número de adultos nacidos entre 1958 y 1990, el 17% de adultos de entre 18 a 20 años de edad son descendientes directos de inmigrantes y el 9% de ellos han nacido de dos progenitores inmigrantes.

Por otra parte, el informe señala que los descendientes directos de inmigrantes de más edad proceden mayoritariamente de la inmigración europea. En efecto, en 2008 la mitad de los descendientes de edades comprendidas entre los 18 y 50 años (1.500.000 personas) son hijos de inmigrantes procedentes de países de la Unión europea, o sea de la inmigración antigua. Tres cuartas partes de los descendientes de 46 a 50 años proceden de la inmigración de algún país de la Unión Europea (1/4 procede de Italia, España y portuguesa).

**Gráfico 8. País de nacimiento de padres inmigrantes de descendientes de entre 18 y 50 años**



Fuente: Ined et Insee, enquête Trajectoires et Origines 2008.

De acuerdo con esta gráfica, 617.000 descendientes tienen como país de origen de sus progenitores Argelia; de ellos 411.000 tienen dos progenitores inmigrantes, 52.000 tienen una madre inmigrante y 154.000 tienen un padre inmigrante.

En cuanto a las ascendencias extraeuropeas, de 1,3 millones de descendientes de edades comprendidas entre 18 y 50 años, tiene por lo menos un padre o una madre originarios de Argelia, un 20% de Marruecos, un 15,9% de Túnez y un 4% del África subsahariana. Por su parte los descendientes de progenitores del África Subsahariana tienen al menos 26 años. Desde una visión de conjunto, más de la mitad de los descendientes de menos de 30 años tienen un padre o una madre cuyo país de origen se encuentra en el continente africano.

## 2. La inmigración laboral

Después de la crisis del petróleo de 1973, en Francia, como en los demás países de la UE, la inmigración de trabajadores, considerada hasta entonces como temporal, evolucionó progresivamente hacia una inmigración permanente por la reagrupación familiar.

Desde entonces la política de los sucesivos gobiernos girará en torno a la opción del cierre de fronteras. Es así como en 1974 el gobierno francés declaró la suspensión provisional de la inmigración económica y la consolidación, por el decreto del 29 abril de 1976, del derecho a la reagrupación familiar como un auténtico derecho de los trabajadores extranjeros. Sin embargo, la Ley de 17 julio de 1984 endurece sensiblemente las condiciones de entrada y residencia.

Entre los años 80 y 90 del siglo XX el auge de la extrema derecha vuelve a poner la inmigración en el centro del debate político. Se presentan varios textos legislativos que suscitan discusiones polarizadas entre, por una parte, la defensa de un objetivo de “Inmigración Cero” y de otra parte, una disminución más o menos asumida. El debate sobre la inmigración se extiende también a lo concerniente al acceso a la nacionalidad francesa.

En los momentos actuales el debate sobre la inmigración se ha relanzado en el plano político. Por un lado, por el declive demográfico que podría justificar una nueva llamada a mano de obra extranjera y por otro, por el miedo a la competencia de los trabajadores extranjeros procedentes de los nuevos socios de la UE, así como de los trabajadores clandestinos.

Un 60% de las entradas en Francia de ciudadanos extracomunitarios realizadas en 2011 con visas de larga duración válidas como permiso de residencia (*Visa de Long Séjour Valant Titre de Séjour VLS-TS*) proceden, según el Informe de la OCDE 2011, de África: 20.500 Argelia, 17.400 Marruecos, 9.700 Túnez y 5.100 Mali, seguidos de países de Asia, con 5.300 procedentes de China y 5.300 procedentes de Turquía.

## 3. Las migraciones sociales (reagrupamiento familiar)

Las primeras regulaciones jurídicas sobre el derecho a la reagrupación familiar fueron elaboradas en Francia por un decreto de 1945, para ser recogidas luego en una ley a partir de 1976. Los efectos del desempleo subsiguiente a la crisis de 1973 condujeron a las autoridades a suspender en 1977, mediante un decreto, la aplicación de esta Ley de 1976. Más tarde, el Consejo de Estado inhabilitará y suspenderá este decreto a través de un pronunciamiento emitido el 8 de diciembre de 1977. Con este pronunciamiento, basado en el preámbulo de la Constitución de 1946 que estipula que: “*la Nación asegura al individuo*

y a la familia las condiciones necesarias para su desarrollo”, se insta un nuevo principio, el del derecho a desarrollar una vida familiar normal. Se establece así la reagrupación familiar como un dispositivo necesario del derecho de los extranjeros.

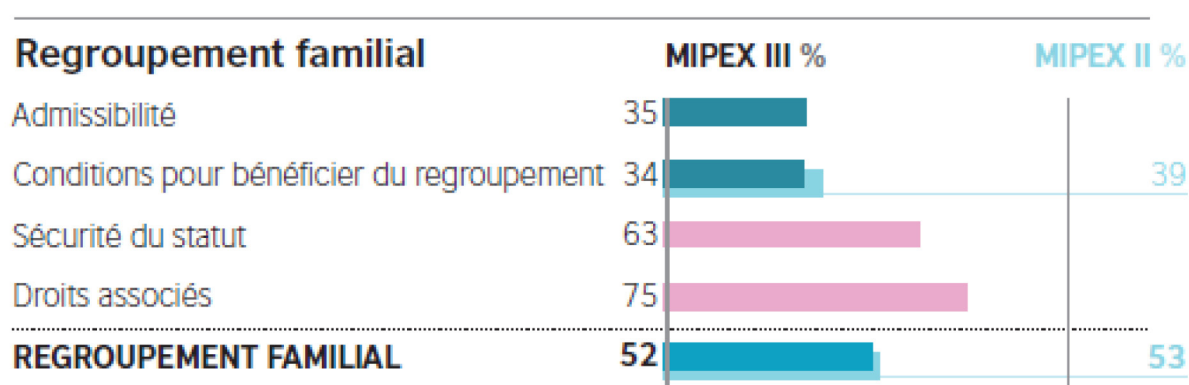
Las estadísticas demuestran que el reagrupamiento familiar constituye una fuente permanente pero no preeminente de los flujos migratorios hacia Francia. Sin embargo, en el discurso político ésta es una inmigración no deseada, comúnmente llamada “inmigración sufrida”, por las eventuales dificultades de integración de las personas reagrupadas. En el año 2010, 14.500 personas entraron en Francia bajo el procedimiento de reagrupación familiar, a las que hay que añadir las personas que entraron como familiares de franceses, 51.700 personas, y las 14.900 personas que han sido regularizadas por sus lazos personales y familiares en Francia.

En el año 2012 las estadísticas registraron 86.572 títulos de residencia otorgados, que se desglosan en las siguientes categorías:

- 51.556 por matrimonio con una persona de nacionalidad francesa o niños/as con parentesco con ciudadanos franceses.
- 16.576 por reagrupamiento familiar.
- 18.440 por lazos personales y familiares en Francia.

Desde una perspectiva comparativa con los países europeos y siguiendo los datos de la evaluación comparativa de las políticas de integración elaboradas por el MIPEX III (*Migrant Integration Policy Index*), las políticas francesas de reagrupamiento familiar han retrocedido de 1 punto. En el año 2011 puntúan con 52 contra 53 puntos registrados en el MIPEX del año 2010 y son consideradas ligeramente favorables. Conviene resaltar que en el MIPEX sobre reagrupamiento familiar Francia ocupa el puesto 22 de 31 Países.

**Gráfico 8. MIPEX III- Francia- Reagrupación familiar 2010 y 2011**



Fuente: MIPEX III

Las conclusiones del MIPLEX III sobre reagrupamiento familiar en Francia indican que las políticas francesas suelen ser presentadas como las más liberales de Europa. Sin embargo, en 21 países del MIPLEX las familias disponen de mejores garantías, sobre el plano jurídico, para vivir juntas, lo que es considerado como un punto de partida para su integración. Francia mantiene a las familias separadas con la imposición de ciertas disposiciones y con condiciones que restringen el poder beneficiarse del derecho a la reagrupación familiar.

En este aspecto, Francia exige todas las condiciones y tiende a endurecerlas. Además de disponer de vivienda y de ingresos, que son las condiciones más comunes, la Ley Hortefeux exige también el empleo (solo cinco países del Mipex lo exigen), la integración y algunas otras medidas previas al ingreso en el territorio como las clases de francés y la educación cívica.

#### **4. La protección internacional en Francia**

A lo largo del año 2013, la Oficina Francesa de Protección de Refugiados y Apátridas (OFPRA) tramitó un total de 66.251 expedientes de solicitud de protección internacional (incluidos reexámenes y expedientes de menores no acompañados). Esta cifra, que representa un total de 51.488 personas solicitantes, implica un aumento de 7.8 % con relación al año 2012.

Del total de las 51.488 personas, la OFPRA concedió 9.044 (17,42%) estatutos de refugiados en primera y segunda instancia y 2.282 (4,39%) estatutos de protección subsidiaria. Como se puede observar, en este mismo año ha habido 40.508 denegaciones (de no admitidos a tramites y admitidos a trámite), lo que representa el 78, 19% de personas que han solicitado la protección internacional en Francia.

En el ranking de países de origen de los solicitantes de protección internacional se encuentra en primer lugar la R.D. Congo, con un total de 4.284 solicitantes, de los cuales 895 han conseguido el estatuto de refugiado y 90 personas se han beneficiado del estatuto de protección subsidiaria. En segundo lugar se encuentran los ciudadanos procedentes de Kosovo, con un total de 3862 solicitudes, y en tercer y cuarto lugar se sitúan respectivamente los procedentes de Albania y Bangladesh.

**Tabla 26.** Solicitudes y concesión de estatuto de protección internacional en primera y segunda instancia - Año 2013

	Total applicants in 2013	Refugee status (both instances)	Subsidiary protection (both instances)	Humanitarian protection	Rejections (in-merit and admissibility)	Refugee rate	Subsidiary protection rate	Humanitarian rate	Rejection rate
		B	C	D	E	B/ (B+C+D+E) %	C/ (B+C+D+E) %	D/ (B+C+D+E) %	E/ (B+C+D+E) %
<b>Total numbers</b>	51.488	9.044	2.282		40.598	17,42%	4,39%		78,19%
<b>Breakdown by countries of origin of the total numbers</b>									
DR Congo	4.284	895	90		2.820	24%	2%		74%
Kosovo	3.862	136	85		2.819	4%	3%		93%
Albania	3.383	53	126		2.045	2%	6%		92%
Bangladesh	4.355	544	46		3.386	14%	1%		85%
Russia	3.064	1.001	120		2.208	30%	4%		66%
China	2.294	292	5		1.838	14%	0,2%		86%
Guinea	2.041	509	74		1.407	26%	4%		70%
Sri Lanka	2.395	931	48		2.163	30%	1%		69%
Georgia	1.994	145	54		1.519	9%	3%		88%
Pakistan	1.683	144	28		1.711	8%	1%		91%
<b>Others</b>									
Syria	878	497	364		46	55%	40%		5%
Afghanistan	466	230	421		250	25%	47%		28%
Serbia	379	72	14		399	15%	3%		82%

Fuente OFRA, 2013.

Conviene resaltar que el pasado 23 de Julio de 2014 el gobierno francés presentó oficialmente un proyecto de ley para la reforma del sistema de acogida para solicitantes de asilo y de los procedimientos de asilo, incluidos los recursos.

El proyecto de ley presenta las siguientes novedades:

- Un nuevo esquema de reparto obligatorio sobre todo el territorio nacional.
- El cálculo para el subsidio temporal de espera, que se concede a todos los solicitantes de asilo que no hayan obtenido plazas en los Centros de Acogida de Refugiados, tendrá en cuenta la composición familiar.
- El efecto suspensivo contra las decisiones denegatorias en primera instancia se extiende a todas las etapas del procedimiento de asilo, incluidos los recursos de suspensión de traslado a otro país conforme al sistema de Dublín II. La única excepción concierne a los recursos contra las detenciones administrativas.
- Se incrementan los supuestos que permiten el uso del procedimiento acelerado, que pasan de 4 a 10. Se concede a la OFPRA la facultad de redirigir algunas solicitudes en procedimiento normal, si así lo consideran apropiado los funcionarios de protección.
- Se introducen otros supuestos para la inadmisión a trámite de solicitudes de asilo, como por ejemplo el caso de personas que ya hayan sido beneficiarias de una protección internacional en algún país de la UE, un tercer país o cuando el expediente no presenta elementos nuevos.

## 5. La Lucha contra la presión migratoria irregular

Aunque en los discursos habituales la política de inmigración se ha presentado siempre como un fenómeno con dos elementos –por una parte, el control de los flujos migratorios y, por otra, la inserción o integración de la población inmigrante regularizada en el país–, en realidad no solamente este segundo elemento ha sido siempre sacrificado en beneficio del primero, sino que el control de los flujos migratorios ha sido constantemente presentado como la condición previa para la inserción o integración (Lochak, 2014). Así, toda política de inmigración tiene como componente central la regulación y control de flujos, que consiste en determinar el perfil cualitativo y el volumen de ciudadanos extranjeros que puedan ser admitidos para establecerse en el país receptor. Para tal fin, el poder político dispone de varios instrumentos y medidas: los requisitos y procedimientos de entrada, la política de visados, la política de cuotas o contingentes de trabajadores, la regulación del refugio, las disposiciones sobre reagrupación familiar o los acuerdos bilaterales o multilaterales entre Estados relativos al control de fronteras, cooperación en materia de justicia, seguridad y readmisión de extranjeros. Otras medidas se dirigen al control interno de los extranjeros y se aplican cuando estos residen o se encuentran ya dentro del territorio de los Estados de acogida: la política de permisos de trabajo, la regulación de la movilidad geográfica, las regularizaciones, las sanciones a empleadores o la legislación sobre expulsiones y deportaciones (López Sala, 2005:111).



La lucha contra la presión migratoria irregular ha sido siempre un objetivo prioritario de todos los gobiernos franceses, sean de izquierdas o de derechas. Este objetivo político que trata de hacer respetar “*le droit au séjour*” se desarrolla en torno a dos ejes:

- Desmantelamiento de las redes de inmigración ilegal.
- Expulsiones (*reconduites à la frontière*).

### 5.1 Desmantelamiento de redes de inmigración ilegal

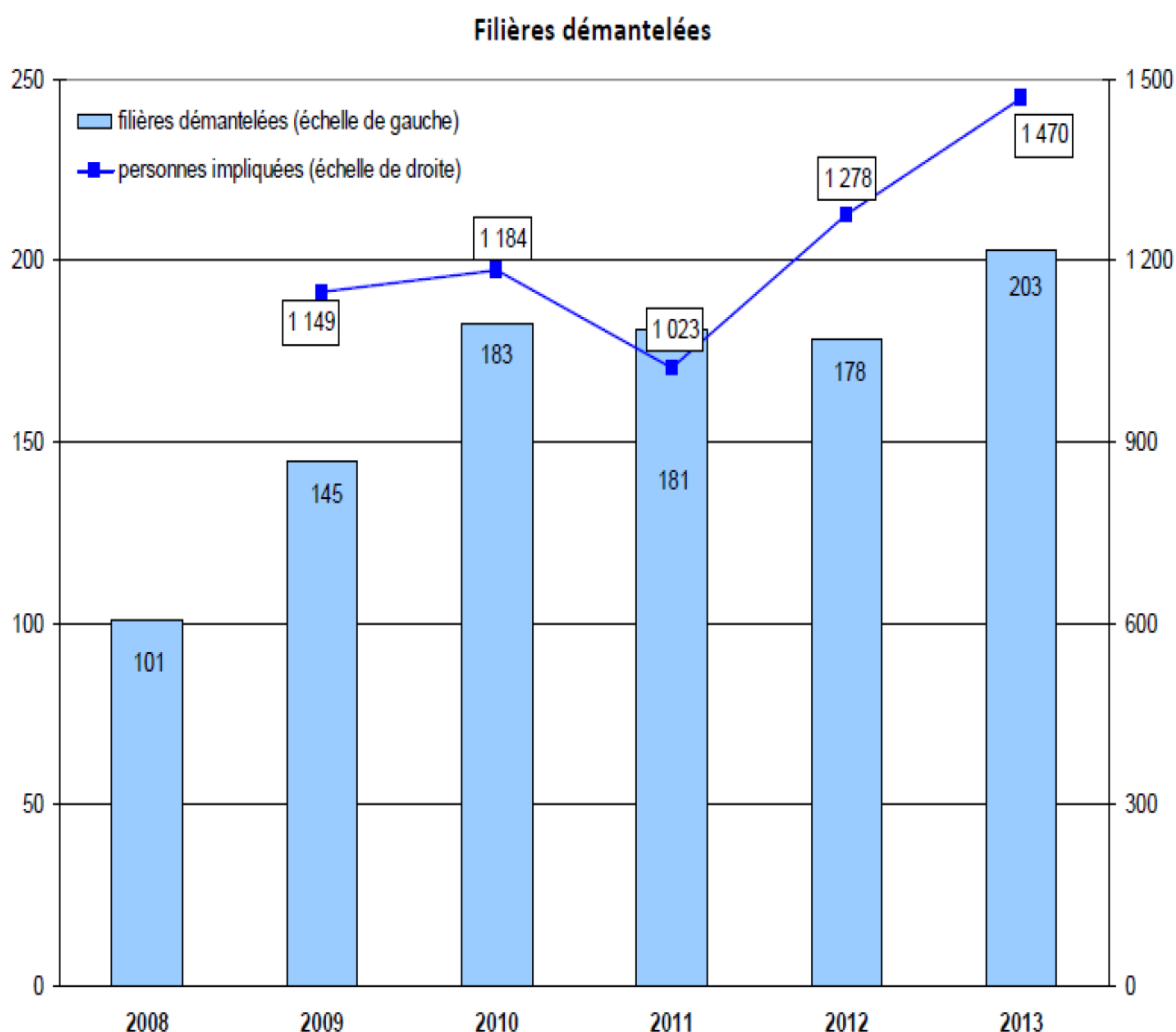
En el contexto francés, la lucha contra las estructuras organizativas de fomento de la inmigración clandestina constituye un aspecto importante de la política de control de los flujos migratorios y constituye una prioridad nacional. La competencia en esta materia corresponde fundamentalmente a los servicios de policía que disponen de 52 brigadas móviles regionales y una oficina central que mantiene lazos de cooperación con otros países.

Además de la acción represiva para combatir las organizaciones mafiosas, el Ministerio de Inmigración, Identidad Nacional y Desarrollo Solidario publicó el 5 de febrero de 2012 una circular por la que autoriza la concesión del permiso de residencia a personas víctimas de proxenetas o de organizaciones dedicadas al tráfico de seres humanos que colaboren con la policía judicial.

Conforme a esta circular, la duración de este permiso de residencia no podrá ser inferior a seis meses y se renovará tantas veces como haga falta hasta el término del procedimiento judicial.

Ahora bien, en los aspectos más prácticos de la estrategia política y policial de desmantelamiento de redes mafiosas de inmigración ilegal, el informe del Ministro de Interior Manuel Valls sobre políticas de inmigración, presentado el 31 de enero de 2014, precisa que en el año 2013 se han desmantelado 203 redes, lo que representa un aumento del 14% comparado con el año 2012, y más de 1500 personas se han visto implicadas.

**Gráfico 10. Redes de inmigración irregular desmanteladas 2008-2013**

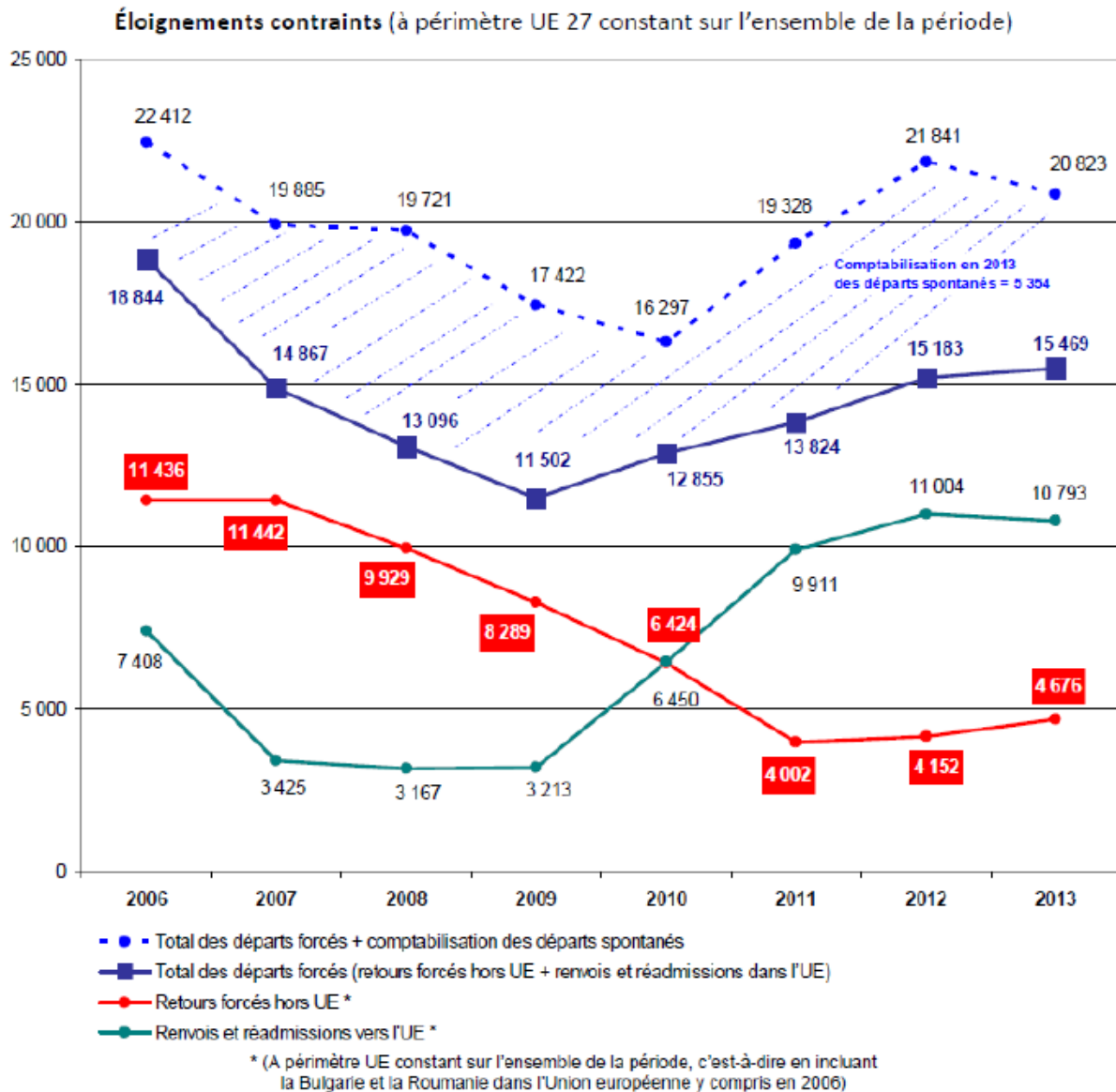


*Fuente Ministerio de Interior, 2014.*

## 5.2 Las expulsiones

Según el informe citado, a lo largo del año 2013 4676 personas han sido expulsadas a países de fuera de la UE. Esta cifra representa un aumento del 13% comparado con el año 2012 y de un 17 % comparado con el año 2011. Las readmisiones y expulsiones a países de la UE alcanzaron a 10.793 personas, cifra en la que no se incluye el retorno voluntario y asistido de ciudadanos búlgaros y rumanos. Estos retornos asistidos de personas en situación irregular, según el Ministro Valls, disminuyeron en 2013 hasta un 80%, al considerarse que esta política despilfarraba el erario público. Así, solo 1.518 personas se han beneficiado de este programa, mientras que en el año 2012 la OFII registró a 8500 personas como beneficiarias del mismo programa.

**Gráfico 11. Expulsiones 2006-2013**



## 6. De la inmigración sufrida a la inmigración elegida

### 6.1 El debate sobre la política de selección de inmigrantes

El debate sobre la conveniencia moral y ética de la política de selección de inmigrantes con base en su alta cualificación (no ya en lo racial o cultural como antes), se plantea, generalmente, en términos del coste y beneficio para los Estados de origen de los inmigrantes,

es decir, los países en vías de desarrollo. Según Philippe Legrain (2009), las personas emprendedoras y con talento crean empleo y prosperidad para los demás: fundan empresas, animan a más gente con talento, forman y asesoran a jóvenes trabajadores inteligentes e impulsan la productividad de los menos cualificados. Al emigrar, no solo privan a su país de sus cualificaciones y experiencia, sino también de lo que de ellas se deriva. En los sectores que necesitan gran acopio de personal con talento para ser competitivos, su marcha deja a las empresas locales pocas oportunidades de alcanzar a las economías más avanzadas.

Pero analizado el problema desde la perspectiva de los países receptores de la inmigración altamente cualificada, la teoría económica plantea dudas sobre la efectividad de estas políticas. En efecto, los países receptores de la inmigración salen muy favorecidos si logran importar los factores de producción que son escasos en cada país. En los países desarrollados existe una mayor abundancia de trabajadores nativos con elevados niveles de educación y de cualificación que en los países en vías de desarrollo. Luego lo lógico es que los primeros desarrollen sus políticas de selección de trabajadores inmigrantes menos cualificados y los segundos las dirijan a atraer a los más cualificados (De la Dehesa, 2009).

Partiendo de esta evidencia de la teoría económica, es interesante preguntarse por qué los inmigrantes poco cualificados representan un problema para los países receptores de la inmigración. A esta pregunta, Timothy Hatton (2003) da las siguientes respuestas:

- Oponerse a los inmigrantes da buenos réditos a los políticos, porque la opinión pública está en contra de ellos. Existe la percepción de que estos inmigrantes poco cualificados provienen de países pobres y lejanos con culturas diferentes que se identifican superficialmente por el color de su piel y su religión.
- Los nativos con estudios superiores suelen ser más favorables a la inmigración poco cualificada, en parte porque existe escasez de ella en el país y en parte porque estos inmigrantes no son competidores suyos y se benefician de ellos ya tienen un coste de oportunidad mucho más bajo.
- Los ataques terroristas del 11-S en Estados Unidos y posteriormente en Londres y España han hecho que surja una actitud de rechazo por parte de los nativos hacia los inmigrantes musulmanes.
- La creciente apertura de los países de la UE a la inmigración de los países del Este, más pobres y menos cualificados, ha hecho que aumente la presión para no dejar entrar a inmigrantes poco cualificados de otros países de fuera de Europa.

## 6.2. La inmigración altamente cualificada en la UE

La necesidad de impulsar el crecimiento económico y la competitividad internacional y de paliar así las deficiencias del mercado ha llevado también a la Unión Europea a entrar de lleno en la competición global por la inmigración altamente cualificada. Siguiendo los mo-

delos de los países tradicionales de inmigración como Canadá, Estados Unidos y Australia, la UE ha puesto en marcha un marco jurídico para facilitar la entrada y movilidad de trabajadores altamente cualificados y de los miembros de sus familias, comúnmente conocido como Tarjeta Azul UE, que se plasmó por primera vez a través de la Directiva 2009/50/CE relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, aprobada el 25 de mayo de 2009 (Tarjeta Azul).

Esta norma comunitaria fijó una serie de disposiciones comunes para todos los Estados miembros de la UE a fin de facilitar la entrada y la residencia en un país de la Unión de los inmigrantes con alta cualificación. La Directiva regula también dos aspectos importantes. Por una parte, la entrada y residencia de los familiares de estos inmigrantes y por otro, posibilitar, *a posteriori*, el traslado y la movilidad de estos inmigrantes dentro de los países de la Unión Europea.

El objetivo principal de esta normativa comunitaria es doble: por una parte, “atraer a los inmigrantes de alta cualificación para mejorar la competitividad a nivel internacional de UE”. Y por otra, “luchar contra las políticas proteccionistas de los Estados miembros respecto a los mercados de trabajo nacionales”.

La directiva define el empleo altamente cualificado con base en dos criterios: el nivel de ocupación y el nivel de educación. Se trata de un trabajo remunerado por cuenta ajena para el que el inmigrante dispone de “una cualificación profesional superior, que le dote de la competencia adecuada y específica requerida, o en su defecto y excepcionalmente, acreditar el ejercicio efectivo y legal de una profesión con una experiencia mínima de cinco años”.

La Comunicación sobre la aplicación de la Directiva 2009/50/CE relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado (“Tarjeta azul UE”), que evaluó el proceso de armonización de las políticas nacionales en materia de inmigración altamente cualificada, señala que a pesar del retraso en la entrada en vigor de la Directiva en algunos Estados (el plazo de transposición finalizó el 19 de junio de 2011), en 2012 se expidieron 3664 tarjetas azules y se admitió a 1107 familiares. La mayoría de tarjetas azules se expidió en Alemania (2584; 70,52 %), España (461; 12,58 %) y Luxemburgo (183; 4,99 %). En el extremo opuesto, Polonia, Portugal y Finlandia expidieron, cada uno, dos tarjetas; Países Bajos y Hungría una respectivamente, y Bélgica, Chipre, Grecia y Malta, ninguna. Chipre estableció un volumen de admisión cero.

En 2012 la mayoría de tarjetas azules se expidieron a inmigrantes altamente cualificados de Asia (1886), seguidos de europeos del Este (4634), norteamericanos (380), suramericanos (278), europeos del Sur (227), norteafricanos (174) y centroamericanos (118). Solo 78 trabajadores altamente cualificados procedían de otras partes de África. Oceanía contaba con 38 titulares de tarjeta azul.

Los países de origen más frecuente, de un total de 96, fueron India (699), China (324), Rusia (271), Estados Unidos (313) y Ucrania (149).

En cuanto al sistema objetivo de selección, conviene resaltar que no hay un sistema común para conceder el visado. Algunos Estados miembros centran su política en determinados ámbitos de ocupación, según las necesidades de un mercado nacional (sistema australiano), mientras que otros, como Dinamarca, orientan la selección hacia un sistema de puntos, igual que en Canadá.

### 6.3 Francia y la inmigración elegida. La apuesta por las competencias y los talentos (*Compétences et talents*)

En el discurso político sobre la inmigración en Francia destaca, tanto por parte de los partidos de izquierda como de derecha, el consenso acerca del objetivo prioritario de controlar y limitar los flujos migratorios, aunque pueda haber matices sobre los medios para alcanzar este objetivo.

Conviene recalcar que desde un punto de vista oficial la inmigración laboral había sido suspendida a partir de 1974. Desde entonces, Francia se ha nutrido de una inmigración “*sufrida*” compuesta mayoritariamente por personas llegadas bajo la reagrupación familiar y a través del sistema de asilo político, categorías que entrañan un escaso interés económico y profesional, y sospechosas de ser usadas para aprovecharse de la generosidad de los servicios del Estado de bienestar. Es pues la inmigración legítima pero no deseada.

Por lo tanto, la promoción de una política de inmigración elegida implica, *ipso facto*, diseñar mecanismos para endurecer las concesiones de visados de reagrupación familiar así como para limitar el uso fraudulento del derecho de protección internacional.

El concepto de “*immigration choisie*” fue lanzado por el Primer Ministro francés Dominique de Villepin en su discurso de declaración de política general, pronunciado ante la Asamblea General el 8 de junio de 2005. Esta política fue desarrollada por el ministro de Interior, Nicolás Sarkozy, en la ley llamada CESEDA (loi sur le code d’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile), promulgada en 2006 y que encontró su culminación en la Ley sobre Inmigración e Integración, publicada en noviembre de 2007. En suma, la *immigration choisie* es la inmigración de personas deseables para Francia y para su prestigio internacional. No presentan ningún riesgo migratorio.

La CESEDA marca un punto de inflexión muy importante en la política de control de flujos migratorios. Se caracteriza, además de por el endurecimiento de las condiciones para acceder al derecho a la reagrupación familiar, por el control de la celebración de los matrimonios mixtos y por condicionar la concesión de un permiso de trabajo por cuenta ajena a la existencia de un contrato de trabajo y la obtención previa de un visado de larga estancia.



También anula el principio de regularización sistemática después de diez años de estancia irregular en Francia, así como la obligatoriedad de firmar un contrato de acogida e integración.

La Ley sobre Inmigración e Integración desarrolla varios instrumentos para hacer efectiva la opción política de la *immigration choisie*:

Selección y retención de alumnos universitarios después de la finalización de la carrera.

Este instrumento otorga la posibilidad a los estudiantes que hayan finalizado sus estudios universitarios de adquirir una primera experiencia profesional en Francia. Para ello, se les otorga un permiso de residencia de un año renovable. También se otorga un permiso de residencia de dos años de duración y válido como autorización de trabajo a los alumnos con mejores expedientes de licenciatura que quieran cursar estudios de tercer grado. Otro instrumento previsto es la concesión de una tarjeta de estudiante que incluye una autorización de trabajo a tiempo parcial durante el periodo de su vigencia.

Por otra parte, conviene señalar que la Orden ministerial de 5 de febrero de 2009 anuncia la creación de una prestación para ayudar a los jóvenes extranjeros con buenos resultados escolares a que continúen sus estudios. El objetivo de la prestación es desarrollar la capacidad de los jóvenes extranjeros cuya familia reside en Francia y que, a pesar de las dificultades de adaptación lingüística y cultural, obtienen resultados escolares excelentes. Se exige a los aspirantes, entre otros, los siguientes requisitos:

- Dos años, como mínimo, de residencia en Francia.
- Obtención de sobresaliente o matrícula de honor en los exámenes finales de bachillerato técnico o profesional.
- Inscripción en estudios técnicos o preparatorios para las “*grandes écoles*”.

La creación de una tarjeta de residencia “competencias y talentos”.

Puede concederse un permiso de residencia especial denominado “*compétences et talents*” a todo extranjero “susceptible de contribuir, por su competencia y capacidad, de forma significativa y durable, al desarrollo económico, al desarrollo del ordenamiento territorial o al prestigio, principalmente intelectual, científico, cultural, humanitario o deportivo de Francia y directa, o indirectamente, del país de origen”. Su duración es de tres años y puede renovarse. Esta tarjeta permite ejercer una actividad profesional y la obtención automática de un permiso de residencia para el conyugue y los hijos.

Un tercer instrumento es el acceso al mercado de empleo en función de la escasez de determinados oficios (catalogo de ocupaciones de difícil cobertura) y en ciertas zonas geográficas.

Se otorga un permiso de residencia “*carte salarié*” a aquellas personas que hayan conseguido un contrato de trabajo de una duración igual o superior a dos años. Si el contrato es inferior a doce meses se beneficiarán de una tarjeta de “trabajador temporal”. En ninguno de los dos casos se retirarán las tarjetas si hay una ruptura de contrato.

## Capítulo 2. La filosofía pública de integración “a la francesa” (1989- 2002)

### Introducción

La cuestión de la integración de personas de origen inmigrante emerge con fuerza en el debate público francés a partir de los años ochenta del siglo XX, cuando Francia toma conciencia de que la inmigración laboral masiva iniciada después de la Segunda Guerra Mundial, y considerada hasta entonces como temporal, tiene vocación de permanencia. La inmigración temporal convertida en inmigración permanente plantea retos políticos inesperados que, rápidamente, la convierten en un campo político.

Los primeros reflejos y respuestas de las autoridades políticas se inclinan hacia la pertinencia y la necesidad de un mejor control de los flujos migratorios. Y, teniendo en cuenta que la crisis económica del 73 incrementó las actitudes de rechazo a una mano de obra considerada competidora y a las familias inmigrantes percibidas como injustamente beneficiarias de la solidaridad nacional, la política de los sucesivos gobiernos girará en torno a la opción del cierre de fronteras. Es así como en 1974 el gobierno francés declaró la suspensión provisional de la inmigración económica y la consolidación, por el decreto del 29 abril de 1976, del derecho a la reagrupación familiar como un auténtico derecho de los trabajadores extranjeros. Más aún, a través de la Ley de 17 julio de 1984 se endurecen sensiblemente las condiciones de entrada y residencia (HCI, 2006).

Por otra parte, el auge electoral de la extrema derecha iniciada a mediados de los años 80 interpeló a los estamentos políticos sobre la situación social de las poblaciones inmigradas y sobre los riesgos de fractura social que conlleva la progresiva marginalización de las poblaciones de origen inmigrante. Este reto implicaba elaborar un discurso político sobre el lugar de la inmigración en la sociedad francesa y reafirmar con fuerza las concepciones republicanas del “vivir juntos”, lo que lleva a iniciar la defensa de un objetivo de “inmigración cero” y a diseñar mecanismos de lucha contra el racismo y las discriminaciones.

Hasta la creación del Alto Consejo para la Integración (Haut Conseil à l'Intégration) en 1989 por el Primer Ministro Michel Rocard, prevalece en Francia una filosofía pública de “ciudadanía igualitaria” basada en la lucha contra las discriminaciones, puesto que la clase política promueve “*l'integration par défaut*” partiendo de la convicción de que las discriminaciones y el racismo son los únicos factores susceptibles de impedir la “incorporación”

exitosa a la comunidad francesa. Así, para integrar basta con remover las prácticas discriminatorias y reprimir las actitudes racistas. No existe pues, hasta la instalación del Alto Consejo para la Integración, una “política” y unos instrumentos específicos para la integración de los inmigrantes.

Podemos situar el inicio de un esfuerzo por clarificar los contornos de un modelo francés de integración de los inmigrantes (la integración “a la francesa”) a partir del año 1989 y con la creación por parte del Primer Ministro Michel Rocard de tres instancias: La Secretaria General de la Integración, el Alto Consejo para la Integración (HCI) y el Comité Interministerial de la Integración.

Con estas instancias se inicia la construcción de un modelo y la clarificación de la idea y filosofía de integración de los inmigrantes, a la vez que un discurso político sobre la inmigración cuyo desarrollo perdurará hasta el 14 octubre de 2002, fecha del discurso de Troyes pronunciado por el presidente Jacques Chirac, que subrayará “*la necesidad imperiosa de reconsiderar los méritos de una verdadera política pública de integración*”. En efecto, este discurso constituye un punto de inflexión y una ruptura con el modelo de integración “a la francesa” para pasar el testigo a un nuevo modelo llamado de integración republicana.

En este capítulo analizaremos la emergencia, desarrollo y contornos institucionales así como los factores del declive del modelo de integración “*à la française*”. Sin embargo, por una cuestión metodológica, nos parece interesante retrotraernos a los fundamentos filosóficos de la “ciudadanía republicana” para determinar y contextualizar sus implicaciones sobre la integración de los inmigrantes y así identificar de forma comprensible los pilares sobre los que asienta el modelo de integración a la francesa.

# I. La ciudadanía republicana como fundamento básico de la integración a la francesa

## 1. Fundamentos históricos

Las particularidades de la historia política de Francia así como el legado cultural fuertemente impregnado de los ideales republicanos de la ciudadanía son factores determinantes para explicar las políticas actuales en materia de integración de los inmigrantes (Favell, 2001). Así, la comprensión de la filosofía y las conceptualizaciones de la ciudadanía republicana que se consolidaron en el periodo decisivo de la construcción del *Nation-building* y culminaron durante la Tercera República Francesa (1871-1914) resultan muy útiles para analizar la evolución, las rupturas y continuidades de la concepción francesa del “vivir juntos”.

La ciudadanía republicana se fundamenta sobre los postulados de la libre voluntad de todo el cuerpo ciudadano de participar en la construcción de una nación política y defender la herencia ideológica de la Revolución de 1789. De esta forma, y siguiendo a Ramón Maiz (2011), la ciudadanía republicana no precisa de una unidad cultural previa para el nacimiento del Estado-nación político. De esta suerte, la ciudadanía se individualiza y se descontextualiza culturalmente (olvidando su propio origen etimológico en la “ciudad”), universalizándose. La asimilación en la cultura mayoritaria se presenta como un hecho natural, resultado inevitable del proceso mediante el cual se procede a la constitución de un Estado de ciudadanos libres e iguales ante la ley.

Desde estas premisas, entendemos la importancia histórica del *ius soli* y el debate sobre la nacionalidad en Francia. Rechazado por Napoleón y readoptado por la Tercera República en un contexto de conflicto con Alemania, el *ius soli* se reformularía desde una perspectiva asimilacionista y cultural. De hecho, se trata de un instrumento de adoctrinamiento nacional-republicano, una “moral and civil indoctrination” (Brubaker 1992: 45). Por su parte, Ramón Maiz (Ibis) considera que no resulta exacto hablar de *ius soli* en la tradición republicana francesa, sino de *ius soli* más asimilación (inmigrantes de segunda generación), esto es, la adquisición de la nacionalidad requiere de la necesaria socialización en la cultura francesa. En efecto, en el criterio republicano de la III República francesa, la residencia y el trabajo no resultan suficientes como criterios de naturalización, sino que se necesita además la asimilación cultural mediante los dos dispositivos fundamentales de nacionalización: la escuela nacional y el ejército. Ambos aparatos de Estado poseen cometidos nacionalizadores, transmisores del relato histórico, mitos, valores y símbolos de la nación.

En la misma línea, este autor afirma que la experiencia histórica de la construcción de una ciudadanía republicana se desarrolla progresivamente en varias etapas y con objetivos e instrumentos específicos:

- Un sistema nacional de educación que impone en el mismo movimiento una sola lengua (la variedad de L'Île de France).
- Un relato histórico y un mito y símbolos nacionales comunes para todos los franceses.
- La lenta nacionalización de Francia frente a las nacionalidades y regiones internas, entre 1880 y 1910.
- La vertebración mediante infraestructuras viarias de unificación territorial radial.
- Un sistema educativo generalizador de la lengua, la historia y los símbolos de la nación (Ley Ferry de 1882).
- El ejército, *La Grande Armée* como instrumento decisivo de socialización nacional en la *Grande Nation* (Weber 1976: 493).

## 2. Ciudadanía republicana y nacionalidad

### 2.1 Un breve repaso histórico de la legislación del acceso a la nacionalidad francesa

Desde los albores de la Revolución francesa de 1789 aparece el concepto de “ciudadano” con derechos y obligaciones, conforme a la Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano. Esta cualidad se extiende también a los extranjeros que prestan servicio a la República con la condición de residir en Francia y hacer juramento. Desde entonces, el acceso a la nacionalidad francesa ha sido regulado en multitudes de veces según la circunstancia histórica y los retos económicos, demográficos o sociales.

La regulación más importante aparece en 1804 en el código civil para permitir volver a Francia a los franceses emigrados que habían huido de la revolución y a sus hijos. Se instituyó por vez primera el *ius soli*, haciendo posible así a todo extranjero nacido en Francia la adquisición de la nacionalidad francesa a la mayoría de edad, entonces 21 años.

Desde entonces se han adoptado varias leyes y modificaciones al código civil para facilitar el acceso de los extranjeros a la nacionalidad francesa. Entre otras, podemos citar la Ley de 1851 que instaura el doble derecho de sol (padre e hijos nacidos en Francia), la Ley de 1889 para reforzar el servicio militar de jóvenes extranjeros después de la pérdida de la región fronteriza con Alemania, Alsace-Lorraine), o la Ley de 10 de agosto de 1927 que liberaliza aún más el acceso a la nacionalidad francesa. Sin embargo conviene resaltar que el régimen de Vichy, muy reaccionario respecto a los extranjeros, supuso una regresión muy importante de los avances conseguidos en cuanto a la liberalización del acceso a la nacionalidad francesa. Es así que la Ley de 22 de julio de 1940, que suspendió las naturalizaciones, dispuso



el principio de revisión de todas las naturalizaciones acordadas al amparo de la legislación de 1927 (estimadas en 81.000). Con la liberación de Francia en 1945 se anula la legislación de Vichy.

### 2.1.1 El cambio de la filosofía de integración en la Ley de 22 de julio de 1993

La adopción de la Ley de 22 de julio de 1993, después de 10 años de debate sobre lo que significa ser francés hoy y mañana (*Etre francais aujourd'hui et demain*), marcará un hito importante que cambiará la concepción francesa de integración de los inmigrantes. Por primera vez se suprime la obtención automática de la nacionalidad al alcanzar la mayoría de edad, disposición que data de 1889 y elemento fundamental del “modelo de integración a la francesa”, que permitió a los descendientes de las diferentes oleadas migratorias ser parte integrante de Francia. Con dicha supresión queda patente que los jóvenes nacidos en Francia de padres extranjeros no serán completamente franceses. Así se crea una categoría estadística que les reenvía a sus orígenes extranjeros y se legitima la idea de que son franceses menos auténticos que los franceses de nacimiento (Ribert, 2007).

Así, en un contexto político caracterizado por la polarización de los temas migratorios después del auge electoral del Frente Nacional en 1983, emerge desde las filas de la derecha francesa, en especial la UDF de Giscard D'Estaing y el RPR de Jacques Chirac, un proyecto electoral de reforma del código de nacionalidad que fue llevado a cabo en cuanto ganaron las elecciones de 1986. Los objetivos del proyecto de Ley nº 444 presentado en la Asamblea Nacional el 12 de noviembre de 1986 se desgranán en tres ejes:

- Lucha contra el fraude en el acceso a la nacionalidad.
- Aumento de las posibilidades de oponerse a la adquisición de la nacionalidad francesa por condenas penales y falta de asimilación.
- Reemplazo del sistema de obtención automática de la nacionalidad francesa para los jóvenes nacidos en Francia de padres extranjeros al alcanzar la mayoría de edad, por un trámite de manifestación de la voluntad de ser francés. Este último elemento pretendía reafirmar y reforzar el sentimiento de pertenencia a la nación francesa y así asegurarse de una voluntad sincera de ser francés.

Ahora bien, ante un cambio tan brusco que supone una ruptura con la tradición republicana de la nacionalidad francesa, la opinión pública reaccionó negativamente. lo que llevo el gobierno de la derecha a retirar este proyecto de ley nº 444 y nombrar una comisión de “Sabios”, la Comisión de la Nacionalidad, dirigida por Marceau Long (Costa-Lascoux, 1988, Ribert, 2007 y Assamblée Nationale, 2011).

Esta Comisión de Nacionalidad, compuesta por 19 expertos (historiadores, sociólogos, juristas, filósofos y médicos) a la que el Presidente Jacques Chirac encomendó la misión de proceder a una larga concertación nacional para extraer un consenso sobre las orien-

taciones y principios que deben guiar la reforma del Derecho de la Nacionalidad, realizó unas audiencias públicas televisadas con más de un centenar de personalidades de todas las sensibilidades políticas, sociales y sindicales.

Al finalizar sus trabajos, la Comisión adoptó por unanimidad de sus miembros un informe titulado “Ser francés hoy y mañana” con conclusiones y propuestas para una reforma deseable del Código de nacionalidad, informe que al parecer reflejaba un amplio consenso de la opinión pública sobre esta materia. A este respecto, conviene resaltar, tal y como lo afirma Évelyne Ribert (2007), que se adoptó una posición a medio camino entre los defensores y los opositores al proyecto de Ley: por una parte, la Comisión proponía limitar las medidas restrictivas de acceso a la nacionalidad, especialmente sobre las posibilidades de oposición al acceso, y por otra parte se mostró favorable, en cuanto a los jóvenes nacidos en Francia de padres extranjeros, a la instauración de un procedimiento llamado de “manifestación de voluntad”. Para justificar esta recomendación, la Comisión de Nacionalidad esgrimió tres argumentos principales:

- La obtención automática de la nacionalidad francesa sería contraria a la concepción electiva de la nación, característica de Francia.
- El “crisol francés” había perdido su eficacia con el debilitamiento de las instituciones que canalizaban la integración: la escuela de la República y el ejército, la *Grande Armée*. Por tanto, el hecho de haber nacido y residir en Francia no garantiza la integración. Es necesario añadir la voluntad.
- La adquisición automática comporta el riesgo de suscitar solo una adhesión resignada más que decidida.

Por todos estos argumentos, la Comisión de Nacionalidad concluye que es necesario instituir “un paso consciente y organizado de un conjunto nacional hacia otro (*Un passage conscient et organisé d’un ensemble national vers un autre*), para asegurarse de que los candidatos a la nacionalidad se identifican bien con la comunidad nacional.

#### 2.1.2 La vuelta al *ius soli* a través de la Ley Guigou

Con la vuelta de la izquierda al poder en 1998, el gobierno de Lionel Jospin restaura, a través de la Ley Guigou (nº 98/170) relativa a la nacionalidad aprobada el 16 de marzo de 1998, el tradicional sistema de adquisición automática de nacionalidad francesa a la mayoría de edad. Vigente desde 1889 hasta 1993, esta ley permitió también que los jóvenes nacidos en Francia de padres extranjeros adquirieran la nacionalidad francesa de forma anticipada entre los 13 y los 18 años. Sin embargo, a efectos estadísticos estos siguen siendo contabilizados como procedentes de la inmigración, y por tanto siguen perteneciendo a otra categoría de franceses.

## II. Evolución de las modalidades de la integración a la francesa: de la asimilación a la integración

### 1. El antagonismo entre asimilación e integración

Desde un punto de vista cronológico, en el discurso político y científico se han sucedido tres modalidades de incorporación a la comunidad francesa: asimilación, inserción y finalmente el concepto de integración que prevalece actualmente. Cada uno de estos conceptos tiene su significado y su historia y acaban situándose en una especie de escala que va desde la actitud más “imperialista” de la sociedad de acogida (asimilación) a la actitud más respetuosa hacia el otro (inserción). La asimilación, vista desde esta perspectiva de abandono de todo elemento de identidad original para fundirse en la comunidad de adopción, y que evoca demasiado la empresa colonialista, se convirtió hace tiempo en un tabú, si no en la legislación –se exige una condición de asimilación para acceder a la nacionalidad francesa– al menos en el discurso políticamente correcto, que ha dejado su uso a los partidarios de una Francia ética y culturalmente homogénea (Lochak, 2008). En efecto, parece extraño que Francia, que ha sido siempre presentada como el prototipo del modelo asimilacionista, nunca publicara documentos oficiales sobre la acogida e integración de los inmigrantes que hagan referencia a la asimilación como propuesta y como modelo escogido de gestión de la diversidad. Por lo tanto, se trata tan solo de una sistematización teórica a partir de las formulaciones y de los postulados republicanos y del universalismo proclamado en el decálogo de la Revolución de 1789. La única referencia oficial a la asimilación se encuentra en el artículo 21-24 del código civil, que apunta la asimilación a la comunidad francesa como condición previa a la obtención de la nacionalidad. Esta asimilación supone un conocimiento suficiente de la lengua francesa así como de los derechos y deberes de la ciudadanía:

*“Nul ne peut être naturalisé s’il ne justifie de son assimilation à la communauté française, notamment par une connaissance suffisante, selon sa condition, de la langue française et des droits et devoirs conférés par la nationalité française.”*

Sin embargo, en el contexto francés el antagonismo entre asimilación e integración ha tenido matices y alineamientos políticos de gran envergadura. El posicionamiento claro del gobierno de Michel Rocard a favor del concepto de integración, con la instalación del Alto Consejo para la Integración y el Comité Interministerial para la integración, marca un punto de inflexión en la concepción francesa de la integración y el descrédito de la asimilación en la escena pública, puesto que la asimilación fue reducida al asimilacionismo (Schnapper, 1998). En efecto, Siguiendo a Safi (2007) dos factores y movimientos relativamente alejados del asunto migratorio han contribuido enormemente al declive de la concepción francesa de la asimilación en el discurso público: por una parte el regionalismo y por otra el anticolonialismo. En Francia, el militantismo regional ganó terreno en los años 70 acusando,

por ende, al Estado jacobino de haber erradicado las culturas particulares en beneficio de la cultura dominante. Por otra parte, muchos han visto en la experiencia de la asimilación un proceso de alineamiento de los comportamientos de los colonizados a las normas y valores de la civilización occidental, suponiendo ello un rechazo de una cultura en favor de otra y una superioridad de la cultura occidental sobre la cultura autóctona.

## **2. La inserción como alternativa a la asimilación**

Con el declive de la asimilación, a través de los partidos de la izquierda que proclamaban el respeto a las diferencias culturales y el antirracismo (Ferreol, 1992) Francia encuentra una alternativa en el concepto de inserción. Esta puede definirse, desde la perspectiva de las representaciones colectivas, como “el proceso que menos exige tanto de los inmigrantes – quienes conservan su identidad y a quienes no se les pide renunciar a su cultura de origen ni a sus particularismos– como de la sociedad de acogida, que no contrae ninguna obligación duradera con respecto a quien sigue siendo un extranjero. Así concebida, la inserción es un objetivo minimalista, dirigido hacia la acogida de individuos que desean un día volver a su país de origen. De ahí el hincapié en el mantenimiento de los lazos entre el inmigrante y su cultura original, e incluso en su regreso, considerado como una de las perspectivas normales de la inmigración” (Lochak, 2007). Esta perspectiva es también visible oficialmente, por primera vez, en el informe publicado en 1977 bajo los auspicios del secretario de Estado para la inmigración laboral, con el título de *La Nouvelle Politique de l’immigration*. En él se afirma que “se debe hacer todo lo posible para ayudar a la inserción y a la promoción de los inmigrantes”, lo que supone principalmente la igualdad de derechos con los trabajadores franceses, el derecho a un contexto de vida decente y el derecho a la promoción personal y profesional. Resalta también el informe la libre elección que tiene el trabajador inmigrante de traer o no a su familia, y la necesidad de ayudarlo en la preservación de su identidad y en el “asunto” de su vuelta.

Otros dos informes del gobierno francés confirman claramente que la alternativa a la asimilación es la inserción: el informe del Comisionado General de Fomento presidido por Stéphane Hessel, publicado en 1988 bajo el título “inmigración: deber de inserción”, y el informe de Julien ante la Comisión de Asuntos Culturales, familiares y sociales de la Asamblea Nacional francesa, publicado en 1989 con el título “la inserción de los inmigrantes”.

## **3. La emergencia definitiva de la integración como modalidad de incorporación a la comunidad francesa**

Desde los albores de su instalación en 1989, el Alto Consejo para la Integración se ha preocupado de precisar con claridad los conceptos que se manejarán en sus informes y sobre todo el marco en el cual deben insertarse las actuaciones de los poderes públicos que han

de alcanzar los objetivos implícitos en la noción de integración. Por ello, ya desde su primer informe publicado en 1991 con el título “Por un modelo francés de integración” (HCI, 1991), fija su concepción de la integración, que no debe considerarse como una vía intermedia entre la asimilación y la inserción, sino que es definida como un proceso específico:

*“Se trata, a través de este proceso, de suscitar la participación activa en la sociedad nacional de los elementos variados y diferentes, aceptando la sustancia de las especificidades culturales, sociales y morales, estando convencidos de que en su conjunto la sociedad se beneficia y se enriquece con esta variedad y esta complejidad. Sin negar las diferencias, sabiendo tomarlas en cuenta sin exaltarlas. Es sobre las semejanzas y sobre las convergencias que una política de integración ha de poner el acento para que, en igualdad de derechos y deberes, los diferentes componentes étnicos y culturales de nuestra sociedad sean solidarios y para que cada ciudadano, cualquier que sea su origen, tenga la posibilidad de vivir en una sociedad cuyas normas aceptó y del que es parte constitutiva”.*

Más adelante, en el año 2006, y con el afán de dar contenido al concepto de política de integración, el Alto Consejo para la integración ha tenido que volver a precisar el concepto, lo que hizo en su informe “Balance de la política de integración 2002-2005”:

*“el termino integrar, en su sentido contemporáneo, significa permitir a un individuo adquirir o encontrar una capacidad para considerarse miembro de un grupo. Integrar es, semánticamente y políticamente, lo contrario de “separar”.*

El mismo informe prosigue afirmando que:

*“La integración es un proceso fundamental que permite a una sociedad construir una ciudadanía pacífica igualitaria y compartida. Integración no es asimilación puesto que no persigue reducir las diferencias. Integración no es inserción: no se limita a ayudar a los individuos a alcanzar estándares socio-económicos satisfactorios... .integrar tampoco es un simple proceso moral y caritativo. Exige un esfuerzo recíproco, una apertura a la diversidad que es un enriquecimiento pero también una adhesión y una voluntad responsable para garantizar y construir una cultura democrática común”.*

En Francia, tanto los gobiernos de izquierdas como los de derechas han acabado adoptando el concepto de integración. Este consenso puede estar influenciado por la larga aceptación y autoridad de la sociología de Emile Durkheim en la que tiene raíces el concepto de integración. Aunque Durkheim no hace referencia a la inmigración, insiste en que la integración presenta una doble dimensión: se refiere tanto a un estado de fuerte interdependencia entre los miembros de una sociedad como al proceso que conduce a este estado. Para Durkheim la integración designa “una propiedad del sistema social”. Una sociedad es integrada si sus miembros comparten una conciencia, unas creencias y unas prácticas, interactúan unos con los otros y se sienten abocados a unos objetivos comunes (Besnard, 1989).



### III. Hacia la construcción de un marco político e institucional coherente para la integración de los inmigrantes

#### Introducción

La cuestión de la integración de personas inmigradas o de padres inmigrantes se convirtió en un tema de debate público al comienzo de los años 80 del siglo pasado, tanto en Francia como en los demás países europeos. La inmigración de trabajadores, considerada hasta entonces como temporal, evolucionó progresivamente hacia una inmigración permanente por el cauce de la reagrupación familiar.

Las convulsiones políticas causadas por el auge electoral de la extrema derecha a finales de los 80, las Marchas por la Igualdad (*Les Marches des Beurs*) de los hijos de inmigrantes nacidos y educados en Francia con una fuerte reivindicación de igualdad de derechos para ellos mismos y para sus padres (Costa-Lascoux, 2006) así como “*le droit à la différence*”, han llevado a los sucesivos gobiernos a multiplicar disposiciones legislativas para dar respuestas contundentes a los retos que planteaba el fenómeno migratorio en Francia.

Así, durante 20 años (1980-2000) asistimos a una intensa actividad legislativa que no llegó a hacer visible un enfoque claro de la política francesa sobre la cuestión migratoria. Esta actividad legislativa apuntó en dos direcciones: por una parte, a una política con un enfoque cuantitativo que tenía como objetivo controlar y limitar los flujos migratorios -política de inmigración cero- y por otra parte, a una multiplicación de dispositivos de lucha contra las discriminaciones y el racismo. Desde estas dos vertientes sería difícil afirmar que se inició una política activa de integración de los inmigrantes. Tan solo se podría hablar de la existencia de un campo político emergente que necesitaba definir claramente sus contornos y sus medios de intervención. Por ello, coincidimos con las consideraciones del Alto Consejo para la Integración (HCI, 2006) que lo tilda de “*politique d’intégration par défaut*”, al concluir que:

*“Trop longtemps demeurée écrasée entre le marteau d’une politique d’immigration sommaire et l’enclume d’une lutte contre les discriminations éparse, la politique d’intégration devait sortir de son enfermement pour mieux réaffirmer son identité afin d’asseoir ses principes d’interventions, soutenue par un pilotage renforcé. Il fallait qu’elle sorte du réduit où elle avait été resserrée.”*

*“Demasiado tiempo aplastada entre el martillo de una política de inmigración sumaria y el yunque de una lucha dispersa contra las discriminaciones, la política de integración*



*debía abandonar su encierro para reafirmar mejor su identidad con el fin de establecer sus propios principios de intervención, apoyada por una dirección fortalecida. Tenía que salir de la trinchera donde había sido encerrada”.*

Ahora bien, a partir de la instalación por parte del Primer Ministro Michel Rocard de tres organismos: la Secretaría General para la Integración (instancia de coordinación), el Alto Consejo para la Integración (instancia de reflexión) y el Comité Interministerial para la Integración (instancia de decisión), observaremos la progresiva puesta en marcha de una política de integración a la que se irá dando contenido y coherencia, así como la emergencia de un marco institucional más o menos organizado para implementar la política de integración que conforma el modelo de integración a la francesa.

En este apartado nos proponemos exponer y explicar este proceso, lo que implica definir lo que se entiende por política de integración (contenido), los destinatarios de la misma (*target group*), los principios rectores que la guían así como los objetivos generales y específicos y los instrumentos de ejecución y de evaluación.

## **1. Un punto de partida: el enfoque pasivo de “*integration par défaut*”**

### **1.1 Integrar por la Ley de extranjería**

Desde los años 70, a la vista de los numerosos retos para integrar a la población inmigrante que se ha sedentarizado, Francia desarrolló un enfoque de integración basado en el derecho de extranjería. Todo el debate público y el discurso político sobre la inmigración se polarizó en torno al control de los flujos migratorios y el estatuto jurídico de los inmigrantes en Francia, el asilo y la nacionalidad. Durante el periodo de vigencia del modelo de integración a la francesa, podemos registrar al menos cinco principales textos legislativos sobre extranjería:

- **La ley del 17 de julio de 1984 sobre la tarjeta única de residencia y trabajo:** Esta normativa, votada por unanimidad en la Asamblea, reconoce el derecho a la residencia permanente en Francia de las poblaciones inmigrantes y desvincula el derecho de residencia de la obligación de ejercer una actividad laboral. En este mismo año, el ministro de Asuntos Sociales, Pierre Bérégovoy, anunció medidas para impulsar la formación, la lucha contra el racismo y el control de acceso en Francia (la centralización de datos, el aumento de los recursos policiales y las fronteras aéreas, la posibilidad de sanciones por residencia ilegal así como una prohibición de retorno en el territorio francés después de una expulsión).
- **Ley de 9 de septiembre de 1986 sobre las condiciones de entrada y residencia de extranjeros en Francia:** Con la victoria electoral en marzo de 1986 de la de-

recha francesa (coalición RPR-UDF), se abrió el primer período de cohabitación, de 1986 a 1988. Se vive en estos años un endurecimiento de las leyes de inmigración, que se plasma en la aprobación de esta ley por el conocido Ministro de Interior Charles Pasqua. La novedad más conocida de dicha normativa, duramente criticada por la izquierda, es que faculta a los prefectos (*Prefets*) para decretar directamente la expulsión de inmigrantes ilegales y restringe la lista de los inmigrantes con pleno derecho a obtener el permiso de residencia y de los extranjeros protegidos contra las medidas de expulsión.

- Tras este periodo y con la victoria electoral socialista, el ministro Pierre Joxe hace aprobar la **Ley de 2 de agosto de 1989** relativa a las condiciones de entrada y residencia de los inmigrantes en Francia, que enmienda gran parte de la Ley Pasqua de 1986. Varias medidas a favor de los inmigrantes entran en vigor. Entre otras, la regularización de los cónyuges de franceses y de los padres extranjeros de niños con nacionalidad francesa, la protección contra las expulsiones de personas con vínculos personales y familiares en Francia, el control previo de las decisiones de expulsión emitidas por los prefectos (delegados del gobierno) que, de acuerdo con esta ley deben ser sometidas a una comisión de residencia compuesta por 3 magistrados, o el recurso jurisdiccional suspensivo de las expulsiones.
- **La Ley de Quiles de 2 de julio de 1992 relativa a la creación de áreas de “espera” en los puertos y aeropuertos.** Con esta nueva normativa de principio de los 90 se establecen en Francia unas zonas de tránsito, donde se detiene hasta un máximo de 20 días a los extranjeros no autorizados a acceder al territorio por carecer de un visado válido, y a los solicitantes de asilo mientras se verifican los fundamentos de su solicitud de protección internacional.

Ahora bien, con la vuelta de la derecha al poder seguimos asistiendo a una intensa actividad legislativa sobre derecho de extranjería que tiende a reforzar los aspectos policiales de las leyes de extranjería y el acceso a la nacionalidad francesa:

- **La Ley de 22 de julio de 1993, llamada la ley Méhaignerie, sobre la reforma de la ley de la nacionalidad.**
- **La Ley de 24 de agosto de 1993** que sigue en la línea de corregir algunos aspectos de la Ley Pasqua.

Es importante subrayar que el Consejo Constitucional declaró contrarias a la Constitución varias disposiciones de la Ley Pasqua, tales como la automaticidad de la orden de prohibición de acceso al territorio francés durante un año para toda persona que hubiera sido deportada, la prohibición de reagrupación familiar para los estudiantes, la detención administrativa por 3 meses de todo extranjero que careciera de la documentación identificativa que permitiera su deportación, o la facultad del fiscal para autorizar al alcalde el aplazamiento de la celebración de un matrimonio de una persona extranjera. El Tribunal Constitucional emitió también “reservas de interpretación” (*referré législatif*) sobre el derecho de asilo y el control de los permisos de residencia de los extranjeros por la policía.

## 1.2 Integrar por la lucha contra las discriminaciones y el reconocimiento de la diversidad

A lo largo del año 1983 Francia es escenario de violencias urbanas sin precedentes. Desde el arresto de Toumi Djaidja, origen de duros enfrentamientos entre la policía y los jóvenes de los barrios de *Minguette* y *Venissieux* en Lyon, hasta el asesinato de cinco jóvenes magrebís por motivos racistas y la creación de la organización S.O.S.–Racismo, varios acontecimientos revelan un gran malestar que tuvo su más grande expresión en las marchas por la igualdad y contra el racismo que llegaron a París el 3 de octubre de 1983.

Desde los primeros años tras su instalación, el Alto Consejo para la Integración consideró que el desarrollo de actitudes discriminatorias representaba un peligro para la política de integración, y que la diversidad de formas y lugares de discriminación puede conducir a una acumulación de experiencias dolorosas para las personas extranjeras o de origen extranjero que pueden contribuir a un rechazo perjudicial para la integración. Con el objetivo de desarrollar sus propuestas de políticas públicas, el ACI (1998), definió el concepto de discriminación como:

*“Toute attitude qui conduit, à situation de départ identique, à un traitement défavorable de personnes du fait de leur nationalité, origine, couleur de peau ou religion, qu’une intention discriminante.”*

*“cualquier actitud que conduce, desde una situación de partida idéntica, a un trato desfavorable hacia personas por causa de su nacionalidad, origen, color o religión, con una intención discriminatoria”*

Así, frente a las reivindicaciones constantes de reconocimiento de la igualdad real, durante los veinte años de vigencia del modelo de integración a la francesa los poderes públicos orientaron sus actuaciones en dos direcciones: por una parte, tomando un conjunto de medidas dirigidas a remover los obstáculos y facilitar el acceso de las poblaciones inmigrantes y de origen inmigrante a las prestaciones sociales (acceso al derecho común- *accès au droit commun*) y por otra parte, a través de actuaciones administrativas de apoyo y de promoción de asociaciones de inmigrantes en aras a promover una diversidad cultural visible.

La primera vertiente se concretó a través de la supresión de la condición de nacionalidad para acceder al conjunto de prestaciones no contributivas. Esto se debió en primer lugar, al esfuerzo de la jurisprudencia del Consejo de Estado en el ámbito de las prestaciones (por ejemplo, con la decisión del Consejo de Estado de 30 de junio de 1989, sobre el contencioso que opuso por una parte el *Bureau d’Aide Sociale, ville de Paris* y el Sr. Lévy, por otra parte) alineando así los extranjeros con el derecho común. Por otra parte, a dos disposiciones legales, una de 16 de noviembre de 2004 relativa a la lucha contra las discriminaciones y otra de 30 de diciembre de 2004 de creación del la HALDE (Haute Autorité de Lutte contre les

Discriminations et pour l'Egalité), que vinieron a reforzar los dispositivos de lucha contra las discriminaciones y el racismo.

Sin embargo, la segunda vertiente de promoción de la diversidad cultural ha sido problemática al dar cabida a posibilidades de repliegues identitarios y particularismos. El instrumento jurídico más importante que hizo posible la institución de los movimientos identitarios de inmigrantes sobre la base étnica o geográfica fue la Ley de 9 de octubre de 1981 que liberaliza el régimen jurídico de las asociaciones de extranjeros. En efecto, esta normativa deroga el régimen instituido por el decreto-ley de 12 de abril de 1939 sobre el estatuto especial de asociaciones extranjeras y asociaciones integradas por extranjeros, que exigía la autorización previa del Ministro de interior para la constitución de estas asociaciones. Por lo tanto, a través de esta normativa se restablece la libertad de asociación para los ciudadanos extranjeros. Por otra parte, muchas asociaciones de inmigrantes creadas al amparo de esta normativa recibirán el apoyo financiero de Fondo de Acción Social (FAS) y contribuirán así a que el público en general y las administraciones públicas en particular conozcan las particularidades étnicas y nacionales de ciertos grupos de inmigrantes.

## IV. Los dos elementos configuradores del modelo de integración a la francesa

En su primer informe titulado “Por un modelo francés de integración”, publicado en 1991, el Alto Consejo para la Integración (HCI, 1991) sistematizó la concepción francesa de integración de los inmigrantes, precisando que esta se configura en torno a dos principios:

### 1. Una lógica de igualdad cívica y de la ciudadanía individual que rechaza la lógica de las minorías

Este principio de igualdad es el pilar mismo de la Revolución francesa y de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789. Evoca las concepciones universalistas de los derechos naturales anteriores a las Constituciones de las sociedades políticas, que implican naturalmente la igualdad de todos los individuos ante la ley, independientemente de sus orígenes, razas y religiones. Este principio rechaza la lógica de representación colectiva de las comunidades en la sociedad civil, excluyendo por lo tanto la posibilidad de reconocer derechos colectivos de titularidad a una minoría. En efecto, la concepción de “ciudadano” implica una relación directa y vertical entre el poder público y el individuo que actúa en el espacio público como ciudadano. La lógica de la Revolución francesa no reconoce un estamento intermedio entre el Estado (poder político) y el individuo.

Ahora bien, muchas de las críticas que apuntan al fracaso de este modelo, tanto desde la arena política como periodística, aluden efectivamente a este fundamento y pretensión universalista de igualdad que solo sirve para obnubilar las desigualdades (Simon, 2003), principios universalistas que tienden a olvidarse cuando se trata de confrontarse con la realidad migratoria (Weil, 2005:8).

Aunque sobre la base de este presupuesto de fracaso algunas voces críticas han apelado al reconocimiento explícito del comunitarismo en Francia (Wieviorka, 1996), cierto es que el principio de igualdad cívica y de ciudadanía individual nunca ha sido cuestionado al ser considerado como un principio moral, político y social fundador de la “República”. Hoy por hoy, el verdadero debate en torno al principio de igualdad cívica y de ciudadanía individual, tal y como lo afirma Schnapper (1998:410), consiste en considerar “hasta qué punto las identidades, las referencias culturales así como las fidelidades particulares pueden o deben ser reconocidos en la vida pública”.

Sin embargo, hemos de reconocer que tanto en el discurso político sobre la inmigración como en la tradición sociológica francesa existe una casi unanimidad sobre la necesidad

de no trasponer al contexto francés los elementos configuradores del modelo anglosajón (Favell, 2001, Schnapper, 1998). Por lo tanto, el cuestionamiento del modelo apela simplemente a la revisión de ciertos aspectos para corregir, en los hechos, la hipocresía en la aplicación de este principio a la inmigración.

Conviene recordar que el principio de igualdad cívica y de ciudadanía individual, anclado históricamente en “la tradición de integración nacional que no reconoce las comunidades particulares en el espacio público” (Schnapper, 1998), es también una convicción en los trabajos desarrollados por la sociología francesa de la modernidad, iniciada por Emile Durkheim (1893), que previó el debilitamiento de los vínculos étnicos en la vida colectiva. En efecto, desde los presupuestos de Durkheim, la modernidad es concebida como una evolución política y social que supone despojar al individuo de sus ataduras heredadas. El paso a la sociedad moderna es un proceso de emancipación de las solidaridades particulares por parte de los individuos. Y en este sentido el estatuto de ciudadano representa esta liberación del individuo de todas las ataduras colectivas, salvo del vínculo con el Estado. El individuo ya no está socializado por sus lazos étnicos, considerados como primarios, sino por su lugar en una sociedad más amplia. Es el paso de la “solidaridad mecánica” a la “solidaridad orgánica” (Durkheim, 1893).

El segundo elemento configurador del modelo de integración a la francesa es la importancia de la adquisición de la nacionalidad como factor de integración de los inmigrantes en la comunidad nacional.

## **2. La integración por la adquisición de la nacionalidad francesa.**

La política de nacionalidades uno de los factores influyentes en la determinación de las oportunidades y de la incorporación exitosa de los inmigrantes a las sociedades de acogida. Pero también puede ser considerada un buen indicador de la preocupación por facilitar o frenar la inclusión, así como un instrumento para asegurar un estatus estable a los recién llegados. La ausencia de definición de reglas justas y transparentes de acceso a la membresía política puede tener el riesgo de crear diversos y desiguales regímenes de incorporación (López- Sala, 2005). Más aún, varios autores como Brubaker (1992) y Castles (1995) consideran que los modos de incorporación a la comunidad política y de acceso a la ciudadanía explican mejor los diferentes modelos de integración de los inmigrantes en una sociedad dada.

La naturalización que participa de la dimensión cívica de la integración de los inmigrantes está cargada de símbolos identitarios y afectivos. Plantea una dialéctica entre inmigrantes y sociedad de acogida en cuanto a las expectativas que tiene la sociedad sobre la inmigración. Pero la cuestión más importante, desde el punto de vista sociológico, se traduce en una doble disyuntiva: ¿La adquisición de la nacionalidad del país de acogida es la coronación



del proceso de integración de los inmigrantes, o es simplemente una etapa importante del proceso que rebaja la intensidad de la discriminación y remueve algunas barreras? Por ello, la controversia entre varios autores en torno a la naturalización de inmigrantes se traslada a la dimensión cultural, afectiva, identitaria y utilitaria de la misma (Schnapper, 1994, Hammar, 1990, Schuck, 1989; K. Hailbronner, 1989). Puesto que no podemos agotar este debate en el marco de esta investigación, nos parece interesante aprehender los contornos de este debate en el contexto francés.

En efecto, un análisis minucioso de la evolución de las leyes de inmigración y de la nacionalidad en Francia muestra la existencia de una búsqueda permanente e incluso incrementada de “un simbolismo identitario” y un apego a la dimensión moral de la ciudadanía (Safi, 2007). Algunas leyes aprobadas últimamente refuerzan esta dimensión simbólica e identitaria de la ciudadanía:

- La ley de 18 de marzo 2003 sobre la seguridad interior instituye el delito de desacato a la bandera tricolor y al himno nacional.
- En 2004 la Asamblea Nacional aprueba la Ley sobre laicidad del Estado que prohíbe llevar signos religiosos en la Escuela.
- El 24 de marzo de 2005 la Ley Fillon reinstaura la obligación de aprender la Marsellesa y su historia varios años después de su abandono.
- La Ley sobre inmigración e integración aprobada en el año 2006 recomienda celebrar ceremonias en los ayuntamientos y delegaciones de gobierno en los que los nuevos franceses tengan que cantar la marsellesa.

Por otra parte, esta misma evolución legislativa traduce un miedo de los poderes públicos franceses al debilitamiento de la “*l'Identité Nationale*” que ha sido expresamente consagrado durante el paso de Nicolas Sarkozy al frente del Ministerio de Interior y con la instauración en 2007, después de su victoria en las elecciones presidenciales, del Ministerio de Inmigración, integración, identidad nacional et codeveloppement («*Je veux remettre à l'honneur la nation et l'identité nationale. Je veux rendre aux Français la fierté d'être Français.*») (Lochack 2008), cuyo Ministro Eric Benson lanzó “*le Grand Débat*” sobre la identidad nacional francesa.

Conviene recordar que el debate sobre la constatación de la crisis de identidad nacional y la necesidad de reafirmar los valores nacionales se remontan a la Comisión de Nacionalidad instituida en 1987 (Commission Nationale, 1988) y presidida por Marceau Long, que se centró básicamente en dar contenido al concepto de “ser francés” desde los prismas de la inmigración.

Su informe “ser francés hoy y mañana”, que inspiró gran parte del código de nacionalidad adoptado el 22 de julio de 1993, aborda minuciosamente una doble cuestión: por una parte, si la naturalización favorece la integración de las poblaciones inmigradas y de origen inmigrante en Francia, abriéndoles así derechos igualitarios en comparación con los na-

cionales, o si, por otra parte, la naturalización es una especie de “recompensa” que merece un inmigrante por haber realizado una integración exitosa que le hace merecedor de incorporarse a la comunidad de ciudadanos, sin que esto sea sinónimo de una asimilación total (Commission de la Nationalité, 1998).

Para dar respuestas a esta doble pregunta sobre la necesidad de reafirmar los valores nacionales y la integración, la Comisión de nacionalidad apostó por una concepción electiva de la nacionalidad, considerando que la expresión de la voluntad individual para el acceso a la nacionalidad francesa es necesaria para solemnizar el compromiso que se adquiere.

Analizando el código de nacionalidad de 1993, que se inspiró en el informe de la Comisión de nacionalidad de 1988, Daniël Lochak (1994) considera que la opción de reafirmar los valores de la identidad nacional prevaleció frente al objetivo de facilitar la integración. Se preocupó, así como lo demostró el contenido de la Ley Méhaignerie, de la lucha contra el fraude y la instrumentalización de la nacionalidad francesa.

Así, los principios de igualdad cívica y de ciudadanía individual así como la importancia de la naturalización constituyen el pedestal sobre el que asienta el modelo francés de integración de los inmigrantes. Los debates sobre su evolución, y el eventual punto de inflexión en el desarrollo del modelo no cuestionan estos principios, sino que proponen visiones y matices en su aplicación frente a la realidad que vive la inmigración en Francia. Es en este sentido que se pronuncia la obra conclusiva de Jacqueline Costa-Lascoux publicada en 2009 sobre “La integración a la francesa: una filosofía a pruebas de las realidades”.

Hasta ahora hemos abordado la cuestión de la filosofía pública de integración que inspiró el modelo francés desde 1989, año de la instalación oficial del Alto Consejo para la Integración (HCI), hasta el discurso de Troyes de 2002 sobre la refundación de la integración. Veamos ahora la evolución del marco político e institucional para la gobernanza de la inmigración en este mismo periodo.

## V. Emergencia de un marco político coherente para la gobernanza de la integración de los inmigrantes en Francia

### Introducción

Desde un punto de vista cronológico, los especialistas de la inmigración en Francia concuerdan en situar el inicio de un marco político e institucional para la integración de los inmigrantes en Francia en la instalación por Michel Rocard en 1989 de tres nuevas instancias encargadas de pensar, diseñar y ejecutar una política para la integración de las personas inmigrantes en Francia:

- Un secretariado General para la Integración, órgano de coordinación e instancia que trabajará conjuntamente con el Fondo para la Acción Social (PAS) para diseñar actuaciones encaminadas a facilitar la integración de las poblaciones inmigrantes.
- El Alto Consejo para la Integración, órgano de reflexión, directamente adscrito a la oficina del Primer Ministro, con la misión de realizar informes y formular propuestas de políticas públicas en el ámbito migratorio.
- El Comité Interministerial, órgano de decisión en el seno del gobierno francés sobre todo aspecto relacionado con la inmigración.

Pero lo más importante de este marco político nuevo es la consagración oficial del término integración, iniciado por el entonces Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Phillipe Seguin (1986-1988), frente a los conceptos de asimilación y de inserción, que culmina lógicamente con la definición del “marco de actuación de los poderes públicos en aras de alcanzar el conjunto de objetivos para la estabilidad y la cohesión de la sociedad francesa, objetivos incluidos en la noción de integración”. Es decir, la política pública de integración de los inmigrantes (HCI, 1991). Esta necesidad de definir y circunscribir cuál es el campo político que abarca la integración de los inmigrantes llevó otra vez el Alto Consejo para la Integración de los Inmigrantes, en su informe de 2005 sobre balance de política de integración (HCI, 2006), a repetir su contenido:

*«L'intégration est fondamentalement un problème civique et politique. Les questions qu'elle soulève touchent directement à la cohésion nationale et à l'idée de la République. Comment et de quelle manière pouvons-nous vivre ensemble Comment et de quelle manière garantissons-nous l'égalité des droits et des chances des individus dans une société renouvelée?»*

*“La integración es fundamentalmente un problema cívico y político. Las preguntas que*

*suscita afectan directamente a la cohesión nacional y a la idea de la República. ¿Cómo y de qué manera podemos vivir juntos y cómo y de qué manera garantizamos la igualdad de derechos y oportunidades para las personas en una sociedad renovada?”*

## **1. Principios rectores de la política de integración de los inmigrantes**

Los principios rectores y transversales son la fundamentación filosófica, ideológica y política de la política de integración. En su informe de 1991 titulado “por un modelo francés de integración de los inmigrantes”, el Alto Consejo subrayó con fuerza que la política de integración de los inmigrantes se fundamenta en tres principios rectores de Francia: Francia es una República, una e indivisible; Francia es una República laica, y Francia es un Estado-nación.

### **1.1 El principio de la unidad e indivisibilidad de la República**

Ante todo, para entender mejor los principios rectores de la política de integración, que son los fundamentos de la República, es necesario remontarse a los valores de la República proclamados en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, y que se resumen en el lema “*Libertad, Igualdad, Fraternidad*”, pilar que inspira todo el pensamiento político y social en torno al cual gira la noción de Estado-Nación.

Estos valores se materializan y se concretan en los principios fundamentales y en los derechos políticos y sociales intangibles, llamados “bloque de constitutionnalité”, reconocidos a todos los ciudadanos a lo largo de los distintos regímenes republicanos hasta la actual V República. Esta última proclama en su artículo 1 que “Francia es una República indivisible, laica, democrática y social”.

Ahora bien, el principio de la unidad e indivisibilidad de la República alude primero a la noción de soberanía del pueblo, único detentor del poder político del Estado. Así, la República es una asociación política fundada sobre la base de una libre adhesión de individuos que se convierten por este mismo hecho contractual en ciudadanos. Esta adhesión se materializa por la aceptación de los valores y los símbolos de la República.

El principio de la indivisibilidad de la República postula que ninguna fracción del pueblo, ningún individuo, pueden atribuirse el ejercicio de la soberanía nacional. La soberanía pertenece al pueblo que lo ejerce a través de sus representantes o por vía del referéndum. Este principio garantiza pues una aplicación uniforme del derecho sobre el conjunto del territorio nacional.

Aplicado ello al hecho migratorio, la política de integración estará muy lejos de reconocer a las comunidades étnicas como estamentos intermediarios entre el ciudadano y el Estado, tal y como lo aplican los países que han adoptado el modelo del multiculturalismo. Esta negación del comunitarismo es una reafirmación de la idea de la ciudadanía y de la participación individual activa en la comunidad nacional.

## 1.2 Francia es una República laica

El carácter laico de la República es consecuencia lógica del principio fundamental de igualdad de todos los ciudadanos ante la Ley, e implica por lo tanto la separación estricta entre religión y Estado, que a su vez remite a la idea de neutralidad del Estado frente al hecho religioso. Ninguna religión puede gozar de un estatus privilegiado frente a otras y el Estado no puede intervenir en el ámbito religioso, relegado a la esfera privada, puesto que la Constitución garantiza la libertad de culto, creencia y opiniones.

Este modelo singular de laicidad es, según el Alto Consejo para la Integración (HCI, 2009), un elemento de pacificación social que va más allá de la secularización del espacio público, induce a una profunda relativización sociopolítica del hecho.

Según este mismo informe del Alto Consejo de 2009 sobre los valores de la República, la laicidad (secularismo) es un principio que reúne las reglas organizadoras de la vida pública. Estas normas comunes a todos encarnan los ideales republicanos de igualdad y de libertad que regulan las tensiones identitarias y comunitarias en una sociedad democrática basada en el respeto del pluralismo y de la tolerancia. Con la neutralidad política y religiosa de su espacio público, la República garantiza la libertad de expresión y el principio ciudadano que postula el reconocimiento del individuo por su mérito y no por su origen social, étnico o religioso.

## 1.3 Francia es un Estado-nación

Ernest Renan (1882), en su famoso discurso en la universidad de la Sorbona el 11 de marzo de 1882 titulado “¿Qué es una nación?”, definió esta como “un alma, un principio espiritual, constituido por dos cosas: la posesión en común de un rico legado de recuerdos y la voluntad de seguir valorando la herencia recibida indivisa”. En su informe sobre el derecho de la nacionalidad francesa, presentado en junio de 2011 a la Asamblea Nacional (2011), el entonces diputado y actual primer Ministro Manuel Valls vio en esta definición la dimensión voluntaria que ha tintado el concepto francés de la nación. Así, según él, la nación no es sólo una herencia, sino también el deseo de mantener y perpetuar este patrimonio. La nación es una idea a la que se supone que uno se adhiere y esta adhesión se manifiesta a diario por medio de “rituales”. La nación no puede conformarse con el consentimiento

original, una historia y una definición fija de interés público, sino que exige en cambio un consentimiento renovado, una visión compartida del futuro y una definición progresiva del interés general.

Estas consideraciones expresan muy bien la importancia y el simbolismo que implica la adquisición de la nacionalidad francesa, puesto que a través de este ritual cotidiano el nuevo francés participa plenamente en la comunidad nacional.

Por su parte, el alto Consejo para la Integración (1990) subraya que a pesar de su integración en la Unión Europea, Francia no ha hecho desaparecer esta verdad histórica. Así la convicción de que la nacionalidad francesa ha sido siempre el vector de la identidad nacional sigue intacta en la clase política francesa. Las conclusiones del “*Grand Débat*” sobre la identidad nacional son una muestra virulenta de este apego a la nacionalidad francesa.

## **2. La percepción de la integración fallida y la institucionalización incipiente de la política de integración de la población inmigrante**

### **2.1 Un punto de partida: La integración fallida**

La diversidad y el mestizaje no están exentos de conflictos. La integración de los inmigrantes es el mayor de los retos de los Estados receptores de la inmigración masiva. La exclusión social, la segregación espacial y los conflictos sociales vinculados a la inmigración afectan seriamente la cohesión social en los Estados. Con toda certeza, como afirma Phillipe Legrain (2009:133), “la diversidad puede originar problemas de comunicación, conflictos y racismo. Por tanto, para recoger todos los beneficios de la diversidad, es necesario un grado de tolerancia por parte de los nativos y una voluntad de integración por parte de los inmigrantes”.

En Francia, los primeros signos del malestar de la población inmigrante y de origen inmigrante que demandaban igualdad real y denunciaban las condiciones de marginalidad y exclusión juvenil en las que vivían, así como la ausencia de toda movilidad social ascendente (*l'ascenseur social est en panne*), aparecen con la primera gran revuelta urbana que conmocionó a Francia y tuvo lugar en Lyon en 1981. Durante tres noches se sucedieron los disturbios callejeros y los enfrentamientos entre jóvenes franceses de origen magrebí y la policía. Ya en las décadas de los 80 y 90 se produjeron varias revueltas urbanas caracterizadas por actos vandálicos en los suburbios de las principales ciudades de Francia que se inician de forma parecida: después de una actuación policial con repercusiones graves (muertos o heridos) vivida como una agresión intolerable e injustificada, los jóvenes del barrio se enfrentan a las fuerzas del orden y destruyen el mobiliario urbano y privado.



Con las revueltas, aparecen los primeros signos de repliegue identitario y de comunitarismo. Surge así un nuevo islam joven caracterizado por un apego al barrio, un sentimiento de pertenencia a la comunidad musulmana o la identificación con la causa palestina (Eseberri Mayer, 2011: 129). Estas revueltas fueron el producto de veinte años de pobreza segregacionista, exclusión social y discriminación étnica que padecieron jóvenes franceses de origen magrebí y subsahariano, los hijos y nietos de la inmigración colonial.

Por otra parte, conviene recordar que desde la crisis del petróleo de 1973 hasta finales de la década de los 80 la integración de los inmigrantes no era un ámbito político propiamente dicho. No existían ni estructuras ni programas de integración coherentemente articulados. El Estado era un mero financiador de acciones para la integración de la población inmigrante, que se realizan tanto desde las organizaciones no gubernamentales de apoyo a los inmigrantes como desde los sindicatos. Ahora bien, a raíz del auge del Frente Nacional (finales de los 80 y primera mitad de la década de los 90), la integración de los inmigrantes se convierte en un campo político (Normand, 2010). El Estado deja de ser un mero financiador y asume un papel activo como organizador de los procesos de integración, estableciendo los cauces de integración y movilizandolos las redes de actores.

Con todo ello, al desarrollar los principios de una política de integración, el Alto Consejo para la Integración apuntó en su informe de 1991 titulado “por un modelo francés de integración” su convicción de que la integración jurídica y la igualdad formal no eran suficientes para garantizar la integración:

*“Mais le droit ne suffit pas. En France, l'intégration juridique se fait plutôt plus facilement qu'ailleurs. Mais l'importance du chômage, certaines formes de marginalisation, les affrontements identitaires, les violences urbaines et peri-urbaines semblent indiquer un échec relatif du système d'identité formelle.”*

Y por ende, reconoció la necesidad de ir más allá del derecho y de la ley, iniciando así una incipiente política de integración “paciente, vigorosa, inventiva, capaz de dar respuestas a los retos que plantean una integración fallida”.

Con estas premisas, desarrollaremos en este apartado las características y los condicionantes de una política de integración exitosa, desgranados por el Alto Consejo en su informe de 1991, y que son cuatro: control de flujos migratorios, organización administrativa coherente, aplicación de medidas sectoriales urgentes relativas al saneamiento de las condiciones de vida en los “foyers” y protección social de los inmigrantes.

## 2.2 Prioridades de una política de integración exitosa

Después de enunciar los principios, que remiten a los ideales y valores propios de la *República* y que deben inspirar y dar coherencia al desarrollo de una política de integración de

los inmigrantes en Francia, el Alto Consejo para la integración (1991) marcó las prioridades y condicionantes para el éxito de esta nueva política en su afán de dar cuerpo y circunscribir el campo de actuación. Las tres prioridades emitidas en este informe de 1991 fueron: la necesidad de un control de los flujos migratorios, la necesidad de dar una coherencia administrativa de todos los servicios que intervienen en los procesos de integración de los inmigrantes, y en tercer lugar una intervención y reelaboración de dos políticas sectoriales: por una parte, la que tiene que ver con la vivienda y alojamiento de trabajadores inmigrantes (*foyers*) y por otra parte la encargada de la protección social de los inmigrantes, en aras a asegurar el principio de igualdad y de territorialidad de las prestaciones sociales.

### 2.2.1 El control de flujos migratorios

El control de los flujos migratorios ha sido un objetivo muy codiciado por parte de los gobiernos de los principales países receptores de inmigración (Izquierdo y Cornelius, 2012). Desde la crisis del petróleo de 1973, los Estados receptores de las migraciones han planteado siempre el tema de control de flujos migratorios como una opción prioritaria que ha de ser vinculada a las condiciones del mercado de trabajo y de las condiciones económicas del país. Además, como lo afirma Carens (2002), no hay principios políticos reconocidos que contradigan el derecho soberano de los Estados a controlar las entradas de extranjeros, salvo los relativos a los refugiados políticos y a los familiares de inmigrantes asentados.

La literatura especializada en las políticas de control de la inmigración (Cornelius, Tsuda, Martin, y Hollifield, 2004, Zolberg, 2002) mantiene un consenso en cuanto a los instrumentos que concurren en la materialización de los objetivos de control de flujos migratorios.

Ana María López Sala, en una publicación de 2005 que versa sobre “El control de la inmigración, política fronteriza, selección del acceso e inmigración irregular”, desgana, como el título lo indica, tres tipos de instrumentos en la política de control de flujos:

- El primero concierne a las **medidas de control fronterizo**. A este respecto, la autora considera que el fortalecimiento de las fronteras, la aplicación de tecnología de última generación y la colaboración multilateral se han ampliado con el uso de mecanismos de control previo y de “externalización” del control a partir de las concesiones de visado, la firma de acuerdos de readmisión de solicitantes de asilo y el establecimiento de sanciones a las compañías de transporte de pasajeros que en la práctica convierten a los profesionales del transporte en funcionarios de frontera.
- La segunda categoría integra los **instrumentos de lucha** contra los flujos no autorizados, es decir, la inmigración irregular. En efecto, López Sala afirma que la inquietud pública hacia la inmigración irregular ha inspirado un gran número de iniciativas que incluyen el blindaje fronterizo, el aumento del personal en operaciones de pa-

trullaje y la creación de cuerpos especiales en la administración y la policía dedicados al control. Y, parafraseando a Krauss y Pacheco (2004), la autora concluye que el empleo de tecnología militar en la vigilancia aduanera y fronteriza ha llevado a hablar de estado de alarma, de excepción migratoria y de militarización de la frontera.

- La tercera y última categoría de instrumentos para el control de flujos alude a **criterios de selección y elegibilidad** de los candidatos a la inmigración en función de los viejos criterios de proximidad cultural y beneficios económicos a reportar al Estado receptor. Se trata de la opción de credenciales calificativas, como la inmigración altamente cualificada.

Ahora bien, en el contexto francés, en aras a la elaboración de un marco coherente para las políticas de integración de los inmigrantes, el Alto Consejo para la Integración de los inmigrantes alertó ya desde su primer informe de 1991 sobre la necesidad de considerar el control de flujos como una prioridad para garantizar el éxito de este incipiente marco jurídico y político de integración de las poblaciones inmigrantes. Se expresó entonces en estos términos:

*Una regulación de las entradas sobre el territorio es indispensable para que tal política pueda tener éxito. Por un lado para que la opinión lo acepte- cualesquiera que sean los esfuerzos de pedagogía que habrá que desplegar para darle a entender los aspectos necesarios y positivos de la integración- y también para que el coste de la política social que hay que poner en ejecución sea soportable por las finanzas de nuestro país.*

Sin embargo, en este informe el Alto Consejo para la Integración señaló dos aspectos importantes a tener en cuenta a la hora de elaborar los instrumentos jurídicos para el control de flujos. Por una parte, la necesidad de coordinar los esfuerzos con los estamentos europeos puesto que el acervo de Schengen, firmado el 14 de junio de 1985, ya había lanzado los fundamentos para la construcción de un sistema armonizado de control de la inmigración en seis países (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Holanda), y en la misma línea, la necesidad de reforzar la lucha contra la inmigración clandestina, especialmente con el desmantelamiento de las redes mafiosas y de trata de trabajadores inmigrantes. Por otra parte, el reconocimiento de que el objetivo de “inmigración cero” es una quimera, puesto que los compromisos de aplicación de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos lo impiden. A este respecto, conviene señalar que los países receptores de la inmigración rara vez han puesto en funcionamiento políticas de inmigración «cero». Por ello, coincidiendo con López Sala (2005) es más adecuado hablar de la implantación en los años noventa de medidas de acceso condicionado y restrictivo, con el impulso a la entrada y el establecimiento de ciertas categorías de inmigrantes (familiares reagrupados y refugiados) y el establecimiento de serios impedimentos a otro tipo de flujos.

## 2.2.2 la coherencia administrativa y la coordinación en la gobernanza de la integración

En su informe de 1991 titulado “Por un modelo francés de integración”, el Alto Consejo para la Integración alertaba de la multiplicidad, insuficiencia manifiesta de coordinación e ineficacia de los servicios implicados en la integración de los inmigrantes. Se trata principalmente de una falta de coherencia administrativa, tanto desde una perspectiva horizontal como vertical, de las instancias que participan en la implementación de la política de integración. La multiplicidad de dispositivos e instrumentos conlleva naturalmente a una duplicidad de recursos y de medios que no garantiza necesariamente una coordinación eficaz y exitosa.

De manera más concreta, a nivel estatal o central diversos ministerios ejecutan, cada uno en su ámbito, políticas sectoriales cuyos destinatarios son extranjeros: Ministerio de Interior (aspectos policiales de la legislación de extranjería); Ministerio de Asuntos Exteriores (condiciones de acceso al territorio, política de visados, tramitación de asilo y concesión de estatuto de refugiado), o Ministerio de Asuntos Sociales y de Solidaridad a través de la Dirección de la Población y las Migraciones –DPM- (acceso al mercado de trabajo y la reagrupación familiar). A estos servicios hay que añadir las instancias que tienen una vocación específica para intervenir en los procesos de integración de los inmigrantes. En particular el Fondo de Acción Social (FAS) y la Delegación Interministerial para la Ciudad y el Desarrollo Social Urbano (DIV).

A escala local, la organización y el sistema de reparto competencial de Francia coloca a las delegaciones de gobierno (*Préfectures*) y los servicios de los ayuntamientos en primera línea de las actuaciones en el ámbito de integración de los inmigrantes. Con los nuevos retos que planteó la inmigración en las décadas de los años noventa, se habían visto desbordados tanto por el volumen de expedientes a tramitar y resolver como por la complejidad de nuevas tareas a realizar, teniendo en cuenta la diversidad de nuevos instrumentos y procedimientos, así como la descoordinación a nivel nacional (HCI, 1991).

Ahora bien, partiendo de la premisa de que la coherencia de las políticas públicas exige garantizar que éstas y los programas que se desarrollan en todos los niveles de gobierno no se contradigan entre ellas ni puedan convertirse en freno para el desarrollo de otros (Zapata, 2010), el Alto Consejo para la integración emitió varias recomendaciones al gobierno de la nación en lo que se refiere a la organización administrativa y la gobernanza de la inmigración. En este sentido resulta fundamental su llamamiento a la coordinación e información compartida entre los distintos departamentos y ministerios que tratan diferentes dimensiones de las políticas de inmigración.

Las reformas de las estructuras han de realizarse, según este informe, tanto a nivel central como local:

A nivel central, el HCI consideró que el nombramiento de un Ministro de la Ciudad (con

rango de Ministro de Estado) no era suficiente para resolver los problemas de coordinación de los diferentes dispositivos estatales que participan en la integración de los inmigrantes. Era necesaria una reorganización de todas las estructuras en su conjunto. Así, se propuso la fusión de dos direcciones, la Dirección de la Población y de Migraciones y la Dirección de la Acción Social, en una gran estructura única: la Dirección de la Población y de la Solidaridad. Por otra parte, se propuso también clarificar las responsabilidades de coordinación interministerial y asignarlas en una estructura más amplia a cargo de la Secretaría General para la Integración.

### 2.2.3 Inmigración y vivienda. Reformar los Hogares de Trabajadores Inmigrantes (*Foyers*)

La política de vivienda es uno de los fundamentos esenciales de una política de integración (HCI, 1991). El acceso a una vivienda digna debe considerarse como un elemento básico e imprescindible para hacer realidad el proceso de integración de las personas inmigrantes. El análisis de la vivienda donde habita la población inmigrante, por tanto, debe ser interpretado en el contexto de su trayectoria migratoria y descifrado bajo la lógica específica de cada proyecto migratorio personal (Comunidad de Madrid, 2009).

Después de la crisis de las chabolas (*Crise de bidonvilles*), en Francia los poderes públicos construyeron, entre 1960 y 1970 y a lo largo de toda la geografía de Francia, más de 200 “*Foyers de Travailleurs Migrants*”, FTM, para resolver los problemas agudos de alojamiento de trabajadores “migrantes”. Se trata de viviendas sociales con partes privadas y partes comunes, destinadas a acoger trabajadores solteros procedentes de las antiguas colonias de Francia: generalmente Argelia, Mali y Senegal. En el imaginario colectivo del ciudadano francés, los *foyers*, además de hacer visible la precariedad, eran considerados como zonas de no-derecho, que cristalizan de forma emblemática la clandestinidad, la delincuencia y, en suma, la exclusión social.

Es por esta sensibilidad mediática hacia los *foyers* como zonas de tensiones y focos de explosión de violencia que el Alto Consejo para la Integración consideró este asunto como prioritario, a pesar de que en el año 1991 solo albergaban alrededor de 120.000 personas.

El HCI elaboró una doctrina sobre este modo de alojamiento de trabajadores inmigrantes alrededor de cinco puntos:

- Los “*foyers*” responden a una necesidad constante y estable. Por ello, es imprescindible el mantenimiento y la renovación de las infraestructuras existentes.
- El alojamiento en los “*foyers*” ha de ser ofrecido solo a personas adultas, activas y que vivan solas, y durante un periodo transitorio. El tiempo de alojamiento puede variar en función de las condiciones de las personas y de las posibilidades de cada región.
- Las personas residentes en los “*foyers*” han de ser principalmente de origen



extranjero, pero es aconsejable que se vayan incorporando a ellos, progresivamente, jóvenes trabajadores franceses, para diversificar los orígenes y evitar los espectros de comunitarismo.

- Los “foyers” han de ofrecer a los residentes que acogen un proceso de acompañamiento social para contribuir progresivamente a su integración, a través del acceso al sistema de alojamiento ordinario y a las ayudas generalistas.
- El *foyer* ha de ser integrado en la ciudad y evitar toda forma de marginalización. No puede ser una reserva, un gueto y un foco de inseguridad.

#### 2.2.4 Acceso e igualdad de derechos de las prestaciones sociales.

El acceso de las personas inmigrantes al conjunto de las prestaciones sociales y a los servicios del Estado de bienestar ha sido siempre un tema de mucha controversia y objeto de polarización política. El debate suscitado tiene dos vertientes. Por una parte, muchas voces anti-inmigración y de la extrema derecha recalcan las magnitudes económicas y las cargas presupuestarias que suponen el acceso de los inmigrantes a las prestaciones sociales y el “efecto llamada” que propicia. Por otra parte, existen corrientes y opiniones que no dudan en denunciar la discriminación y la exclusión que sufren los inmigrantes en el acceso a los servicios del Estado de bienestar (Legrain, 2009, HCI, 1991).

Sin embargo, conviene anticipar que el sistema francés de prestaciones sociales ha sido generoso con la inmigración desde las primeras legislaciones y normativas, puesto que el derecho social francés se asienta sobre dos principios fundamentales: el principio de territorialidad, que postula la atribución de las prestaciones sociales a todas las personas que residen dentro del territorio francés con independencia de la nacionalidad que ostentan, y el principio de igualdad.

Los dos principios enunciados legitiman que las personas inmigrantes residentes en Francia tengan acceso, de forma general, a las prestaciones de la seguridad social (seguro de vejez, seguro de invalidez, seguro de accidentes laborales, prestaciones familiares y de alojamiento, seguro de enfermedad y de maternidad) así como a las ayudas sociales de emergencia.

Sin embargo, El Alto Consejo para la Integración reveló en su primer informe de 1991 que seguían existiendo algunas discriminaciones respecto a los inmigrantes, por lo que era necesario paliarlas a través de una reforma legislativa. Se hablaba principalmente de:

- La atribución de la Renta Mínima de Inserción (RMI), que prevé que los inmigrantes solicitantes de esta prestación han de justificar, previamente, una residencia legal e ininterrumpida en Francia de al menos tres años.
- El acceso a la ayuda médica a domicilio, subvenciones o ayudas de las personas extranjeras mayores. En efecto, el código de la familia y de la ayuda social condiciona



el acceso de los extranjeros a las ayudas medicas a domicilio a la justificación de una residencia ininterrumpida de tres años en Francia metropolitana, y pone como condición para que los mayores extranjeros puedan acceder a las ayudas la justificación de una residencia ininterrumpida de 15 años en Francia antes de alcanzar la edad de 70 años.

Desde esta realidad, el HCI formuló recomendaciones de políticas públicas en materia de acceso de los inmigrantes a las prestaciones sociales:

- Que se elaborara un texto legislativo claro que armonizara las reglas relativas a la regularidad de la residencia para las reglas de concesión de prestaciones sociales, con la excepción de las prestaciones de ayudas sociales (humanitarias y de emergencia). Esta reforma legislativa tendría la ventaja de evitar algunas prácticas desordenadas y la incertidumbre en la tramitación de algunos expedientes.
- Puesto que las personas inmigrantes con discapacidad estaban excluidas de ciertas prestaciones por estar éstas condicionadas a la firma de un convenio de reciprocidad con el país de origen del inmigrante, el Alto Consejo recomendó extender las prestaciones del Fondo Nacional de Solidaridad (FNS) a esta categoría de inmigrantes, con la salvedad de la introducción de la condición de residencia mínima de tres años, en aras a evitar el efecto llamada.

## VI. Retos de la integración y respuestas institucionales del modelo francés (1989-2002)

### Introducción

Desde su instalación en 1989 y después de la publicación de su primer informe titulado “Por un modelo francés de integración” en 1991, el Alto Consejo para la integración publicó otros cuatro informes que son un registro de algunos retos sobre los que las autoridades públicas han de desarrollar actuaciones específicas. Estos son los cuatro informes:

- **Conocimiento de la inmigración y de la integración:**

Este informe desarrolla una serie de planteamientos relativos a la producción y la presentación de las estadísticas sobre los extranjeros en Francia. Propone dos categorías de estadísticas: la primera concierne al sistema de clasificación por nacionalidad y la segunda a los flujos de instalación temporal. El informe también expone la evolución de las cifras sobre la población extranjera y la inmigración sobre la base del censo general de la población realizado en 1990 y el informe de la SOPEMI (Sistema de Observación Permanente de Migraciones Internacionales) de la OCDE, que permite comparar la evolución de los flujos en Francia con otros países desarrollados.

Por otra parte, el informe propone un marco para la elaboración de un sistema de indicadores que no tengan en cuenta sólo los aspectos económicos de la integración. En concreto, para el Alto Consejo para la Integración la medición de la integración ha de considerar otros cinco indicadores: los matrimonios mixtos, la tasa de desempleo, la tasa de empleo femenino y el porcentaje de la población de origen inmigrante en la cárcel y el porcentaje de inmigrantes que ocupan puestos de responsabilidad en las empresas y en la función pública.

- **Condiciones jurídicas y culturales para la integración:**

Este informe, publicado en marzo de 1992, aborda dos aspectos fundamentales del proceso de integración de los inmigrantes en Francia. Por una parte la cuestión del estatuto jurídico de las personas de origen inmigrante que ostentan la doble nacionalidad en lo que se refiere al derecho aplicable en ciertas materias de ámbito privado pero que pueden tener una incidencia en la esfera pública, como son la cuestión de la mujer y de los menores. A este respecto, el Alto Consejo para la Integración volvió a reiterar dos principios fundamentales: la igualdad de género y la prohibición

de cualquier forma de discriminación hacia las mujeres, y la protección del menor y la búsqueda de su interés superior. Por otra parte, el informe aborda la integración cultural y los retos del equilibrio entre diversidad cultural y cohesión nacional. Y vuelve a reafirmar el principio según el cual todos han de acatar los principios y valores fundamentales de la sociedad francesa, y sobre todo el principio de la laicidad de la República, en relación con la religión y el hecho religioso.

- **Extranjeros y empleo:**

En este informe publicado en diciembre de 1992 el Alto Consejo para la Integración reflexiona sobre la dimensión laboral de la integración. Analiza primero las contradicciones entre el anuncio oficial del cese de la inmigración laboral en Francia como consecuencia de la crisis del petróleo de 1973 y la realidad de la inmigración clandestina y del empleo ilegal o en la economía sumergida de inmigrantes. El informe reafirma la necesidad de combatir la economía sumergida y las actividades económicas irregulares puesto que atentan contra las reglas básicas de funcionamiento de la economía, del derecho social y del Estado de derecho a través de actividades de competencia desleal.

- **Vínculos culturales e integración:**

Este informe publicado en junio de 1995 parte de un interrogante muy concreto sobre el impacto de la cultura de origen en el proceso de integración en la sociedad receptora: ¿El apego a la cultura de origen favorece o es un freno para la misma?

Ante todo, el informe admite que por una parte, y teniendo en cuenta la diversidad de la población de origen inmigrante en el territorio francés, el apego a la cultura de origen es plural, múltiple y revestido de varias formas: lengua, tradición, hábitos de vestimenta o alimenticios, costumbres y religiones; y que por otra parte, la persistencia de vínculos culturales depende también de otros factores tales como el tiempo y duración de la estancia en el extranjero, la actividad de la comunidad de origen en el país, y sobre todo la actitud del Estado de origen, que puede ser proclive en la financiación de estructuras de asistencia social de acogida y de escolarización de menores. En este sentido, estas actividades del Estado de origen favorecen efectivamente la integración. En cambio, si tienen el propósito de mantener un control social sobre sus emigrantes, serán un freno para la integración. El informe insiste en que conservar los vínculos con la cultura de origen es un derecho de las personas inmigrantes. Sin embargo, estos vínculos deben establecerse sin que entren en contradicción con el respeto de la vida social, de las leyes de la República y en particular de los principios de igualdad de todos y de laicidad del Estado. Sobre estas bases, el Alto Consejo desarrolla una serie de reflexiones y emite recomendaciones sobre las relaciones entre inmigración, religión y cultura, así como sobre el papel de la familia y de los padres en la transmisión de la cultura de origen y en el necesario equilibrio y adquisición de los valores culturales y las reglas de la vida social de la sociedad de acogida.

Ahora bien, este registro contenido en los cuatro informes insiste en y hace visibles, por así decirlo, algunos factores que favorecen la integración y que básicamente son cuatro: el papel de la escuela, la necesidad de un estatuto jurídico y de residencia estable y permanente, la reagrupación familiar y una cultura nacional y valores comunes compartidos (HCI, 1997). Sin embargo, es interesante señalar que seis años después de su primer informe y coincidiendo con el fin de mandato de su Presidente Marceau Long, quien presidió la Comisión de la nacionalidad de 1993, en junio de 1997 por primera vez el Alto Consejo para la Integración publica un informe que hace un inventario de los obstáculos para una integración exitosa de los inmigrantes en Francia y de los riesgos para la cohesión social. Por ende, alerta sobre los riesgos que conlleva no extirpar estos problemas desde sus raíces. En las líneas que siguen, y por la importancia que merece detenerse en dichos obstáculos, expondremos los grandes retos tal y como han sido presentados en este interesante informe titulado “*Affaiblissement du lien social, enfermement dans les particularismes et integration dans la cité*”.

## **1. La precariedad económica y social de los inmigrantes y sus consecuencias**

El informe destaca las consecuencias de las altas tasas de desempleo de la población inmigrante y de origen inmigrante, que llegan a alcanzar hasta el 50% en algunos barrios de alta concentración de inmigrantes como Roubaix- Tourcoing en la ciudad de Lille. La precariedad económica y social, consecuencia de la inactividad laboral prolongada, es factor de ruptura del lazo social (*lien social*) que a su vez lleva a la exclusión social. Conviene resaltar que los autores de este informe, que insisten sobre las causas de debilitamiento (*affaiblissement*) del lazo social, no apuntan a la pobreza, sino que se sitúan en la tradición francesa acerca de la exclusión social que Hilary Silver, citado por Mauricio Rojas (2011), define como “un proceso dinámico de ruptura multidimensional del lazo social a nivel individual y colectivo. Por lazo social entiendo las relaciones sociales, las instituciones y las identidades imaginadas de pertenencia que constituyen la cohesión, la integración o la solidaridad social. La exclusión social impide la plena participación en las actividades normativamente prescritas de una sociedad determinada y niega el acceso a la información, los recursos, la sociabilidad, el reconocimiento y la identidad, erosionando la autoestima y reduciendo las capacidades para alcanzar metas personales.”

Así, según el informe de referencia, una de las consecuencias más inmediatas del paro y la inactividad prolongada que llevan a romper si no a debilitar el lazo social es la pérdida de la solidaridad obrera y del mundo del trabajo. En efecto, el militantismo sindical y político, al lado de colegas de orígenes diferentes y compartiendo los mismos valores y condiciones de vida, garantiza la integración en el marco de una solidaridad obrera. Esta solidaridad se extendía más allá de la empresa y de la fábrica, por ejemplo a través del deporte y de las actividades de ocio en el barrio. El paro y la multiplicación de empleos precarios han debilitado

estas estructuras de solidaridad y hacen que muchos inmigrantes hayan perdido puntos de referencia (HCI, 1997).

El informe registra tres consecuencias más de la precariedad económica y del paro:

- La primera es el **debilitamiento de las estructuras familiares**. En efecto, además de la imagen negativa que los padres parados de larga duración pueden producir en sus hijos, y que hace que estos padres pierdan autoridad, habrá que añadir las dificultades sociales que encuentra un número cada vez mayor de familias monoparentales para realizar un seguimiento responsable de los rendimientos de los hijos en el ámbito escolar. El debilitamiento del rol social de la familia hace que los menores que pasan mucho tiempo en la calle adquieran otros modos de vida y desarrollen otros tipos de comportamientos o de relaciones con el entorno no familiar o escolar.
- La segunda consecuencia que la situación de paro prolongado tiene sobre los hijos tiene que ver con el **rendimiento y el éxito en el ámbito escolar**. Los menores pueden renunciar al esfuerzo y a la devaluación de los estudios puesto que no verán un vínculo directo entre el éxito escolar y el empleo, perdiéndose el sentido del esfuerzo.
- La tercera consecuencia, según este mismo informe, es la posible **crispación recíproca en la convivencia** entre inmigrantes y autóctonos. Tal y como afirma el informe, una sociedad que llega a ser vulnerable se convierte en intolerante hacia los recién llegados. Por lo general, los inmigrantes se asientan en los barrios marginales que acumulan ya problemas de infraestructura y de precariedad económica. Y puede generarse un malestar y una crispación entre los autóctonos del barrio que culparán a los inmigrantes de ser los responsables de la degradación, mientras que a su vez los inmigrantes podrán percibir la actitud de los autóctonos como racista y discriminatoria.

Por otra parte, la precariedad económica tiene otro efecto muy negativo sobre la juventud y la institución escolar: la pérdida de toda referencia positiva y de las reglas fundamentales de la vida social como pueden ser el respeto a los demás, las reglas de disciplina colectiva sin las cuales no hay vida en común o el respeto a la autoridad pública de la ciudad. Este debilitamiento en la transmisión de los valores se manifiesta en el incremento de la violencia en el ámbito escolar, así como en la pérdida de todo sentido del esfuerzo y del trabajo.

Desde el recuento de estos obstáculos identificados en el proceso de integración, el alto Consejo propone una serie de recomendaciones para restaurar la cohesión social:

- Poner en valor a la juventud y su capacidad de llevar a cabo sus ambiciones y realizar exitosamente un proyecto, transmitiendo ejemplos de éxito social de jóvenes de la inmigración como fruto del esfuerzo y de la aceptación de las reglas de juego social.
- La importancia de un discurso sobre la integración inspirado en los derechos y deberes de cada ciudadano, que pueda reforzar la capacidad de la sociedad de integrar los recién llegados.

- Rechazar cualquier forma de discriminación basada en motivos de origen étnico, racial o social, reafirmando y haciendo efectivo el principio de igualdad de derechos y de oportunidades.
- La creación de estructuras adaptadas a las circunstancias de los más desfavorecidos sin conculcar el principio de igualdad.

## 2. República, laicidad y especificidad religiosa

En el otoño del año 1989, mientras se celebraban las festividades del bicentenario de la Revolución francesa, el “*affaire du foulard islamique*” originado por la exclusión de tres alumnas musulmanas del Colegio Gabriel-Havez en el barrio de Creil por llevar el velo islámico resonó como una nota discordante en la fiesta (Rocheftort, 2002). El gran debate que surgió del *affaire* tuvo el mérito de poner en la palestra pública una polémica con profundas implicaciones políticas, sociales y religiosas en torno a las interacciones del trinomio **Islam, laicidad y República**. La intensidad conflictiva de los debates alrededor del velo radica en el hecho de lo que esta prenda representa en el imaginario colectivo francés. En efecto, el velo es a menudo representado a la vez como un ataque a la neutralidad del espacio público, un signo de proselitismo, un símbolo de opresión de la mujer y un signo de contestación política (Lamine, 2006). Hasta entonces, la sociedad francesa no había debatido a fondo sobre dos cuestiones fundamentales: el lugar que en la República ocupa el Islam, que ha llegado a ser la segunda religión en Francia, así como sus implicaciones en el principio de laicidad y los riesgos de comunitarismo y fundamentalismo; y la cuestión relativa a la religión y el principio de igualdad de género. Todo este debate se desarrolló en el contexto del auge electoral de la extrema derecha de Jean Marie le Pen en las legislativas parciales de Dreux, con un 42% de los votos, y de Marsella, con un 33% de los votos (Gaspard y Khosrokhavar, 1995), y con el telón de fondo del temor al fundamentalismo islámico y al antisemitismo.

En el plano político hubo muchas vicisitudes. En un primer momento, el Primer ministro Lionel Jospin consultó al Consejo de Estado para orientar su decisión al respecto. Esta instancia, en su dictamen del 27 de noviembre, indicó que ningún alumno podía ser excluido de la escuela por razones estrictamente vestimentarias, sino solo por razón de su comportamiento. Así, el Consejo de Estado propuso una interpretación liberal de la laicidad y de su puesta en práctica. El dictamen afirma que el principio de libertad religiosa permite llevar signos de pertenencia religiosa y que por otro lado en ningún caso el proselitismo y el incumplimiento de las obligaciones escolares pueden ser aceptados, privilegiando así la solución del caso por caso y atendiendo especialmente al comportamiento del alumno (Lamine, 2006). Inspirado por este dictamen, el Primer Ministro Jospin fijó su postura respecto a la polémica declarando el 25 de octubre en la Asamblea Nacional que los directivos de los establecimientos escolares debían “establecer un diálogo con los padres y los alumnos afectados para convencerles de que renuncien a llevar los signos religiosos. Pero en caso de que las discusiones no hayan dado frutos, el alumno, cuya escolarización es prioritaria, ha



de incorporarse al establecimiento público, posición que se resume en la frase ya célebre en Francia “*Il est exclu d'exclure*”.

Ahora bien, esta toma de posición respecto al fular no fue del agrado de los sectores republicanos y de los cuerpos y sindicatos docentes. En un artículo muy virulento publicado en el *Nouvel Observateur* el 2 de noviembre, cinco filósofos, (Elisabeth Badinter, Régis Debray, Alain Finkielraut, Elisabeth de Fontenay y Catherine Kintzeler) critican la posición de “nueva laicidad” (*nouvelle laïcité*) de Jospin y le acusan de capitular ante la presión fundamentalista y comunitaria, en estos términos:

*“Ce n’est pas, Monsieur le Ministre, en réunissant dans le même lieu un petit catholique, un petit musulman, un petit juif que se construit l’école laïque. L’école s’efforce d’installer un espace où l’autorité se fonde sur la raison et sur l’expérience : cela est accessible à tous. A ce titre, et parce qu’elle s’adresse à tous, l’école n’admet aucun signe distinctif marquant délibérément et a priori l’appartenance de ceux qu’elle accueille. Elle ne peut admettre non plus quelque dérogation que ce soit aux programmes ou à l’emploi du temps. Le respect des traditions ne la concerne pas: ne sont respectables que les traditions et les différences qui ne contrarient ni les droits de l’homme, ni le principe du libre examen. Or, en affirmant une croyance comme étant au –dessus de tous, en affirmant une distinction de nature entre les êtres humains, le foulard islamique contredit les deux principes.”*

En realidad, la importancia y el trasfondo del gran debate que ha desatado el *affaire du foulard* es su incidencia sobre la fortaleza y la vigencia del discurso nacionalista y del republicanismo francés. En efecto, tal y como lo plantea Ramón Maíz (2005) en su interesante ensayo sobre “Republicanismo, nacionalismo e inmigración, El *affaire du foulard* en Francia”, el velo plantea la posibilidad de poner en crisis, en el espacio público privilegiado de la república, la escuela, el modelo de ciudadanía nacional francesa; en otras palabras: la posibilidad misma de **integración sin asimilación**, esto es, de integración ciudadana sin asimilación nacional-cultural. No se trata tanto de un integrismo laico alarmista lo que subyace a las denuncias republicanas del *foulard*, cuanto de que detrás del **republicanismo** universalista invocado reside el temor al cuestionamiento del **nacionalismo** republicano antiparticularista.

Otra vertiente del debate es la incidencia del velo islámico sobre otro valor fundador de la República: la igualdad, en particular la igualdad de género y los derechos de la mujer. Un sector importante de la sociedad francesa, así como las organizaciones de derechos humanos, se han posicionado en contra del velo islámico en cuanto que consideran que obligar a las chicas a llevarlo y presionar de forma directa o indirecta a quienes no desean llevarlo es un acto de violencia. En efecto, la escuela de la República que propaga la idea de igualdad de género no puede aceptar lo que simboliza el fular. Chicas y chicos tienen derecho a la misma educación, dispensada por los mismos profesores, en los mismos lugares. ¿En nombre de qué pudor deben ser apartadas las chicas de las clases de educación física, de biología, de música, de artes plásticas, de filosofía? (Guiomnnet, 1997). En estos términos se pronunciaron los cinco filósofos en su carta al Primer Ministro Jospin: “*Autorizando de*

*facto el fular islámico, símbolo de la sumisión femenina, Usted da un cheque en blanco a los padres y a los hermanos, es decir al patriarcado más duro del planeta”.*

Por otra parte, en el tratamiento mediático y político del *affaire du foulard* abundaron no solo argumentos feministas que relacionaban el velo islámico con el *tchador* y la opresión a las mujeres. Muchos sectores anti *foulard* argumentaron que el velo islámico atenta contra el respeto y la dignidad de las mujeres, poniendo en tela de juicio la libertad más elemental, la autonomía. La referencia al pudor suponía un control comunitario sobre el cuerpo de la mujer y su sexualidad.

Con el telón de fondo de esta gran polémica el Presidente Jacques Chirac instituyó el 3 de julio de 2003 una comisión de expertos denominada “Comisión de Reflexión sobre la Aplicación del Principio de Laicismo en la República” y presidida por Bernard Stasi. Esta comisión remitió su informe, comúnmente llamado Informe Stasi, el 11 de diciembre de 2003. Conviene resaltar que a dicha comisión se le encargó reflexionar y hacer propuestas para “hacer que el principio de laicismo, fundamento de la unidad nacional, sea reconocido y respetado por todos aquellos que habitan el territorio francés”.

El informe Stasi, partiendo de la premisa de que “el principio del laicismo, fruto de la historia y de un aprendizaje de siglos, ha permitido a Francia, tierra de diversidad cultural y espiritual, conseguir un equilibrio que sería inútil o peligroso querer romper, y que la ley de 1905 debe seguir siendo la base de la vida en común”, propone aplicar “un laicismo renovado” que además de continuar haciendo respetar la libertad de conciencia y la igualdad de todos, sea capaz de hacer frente a la emergencia de nuevas prácticas religiosas que atentan contra el laicismo.

En sus conclusiones la Comisión propuso elaborar una ley sobre el laicismo que incorpore literalmente una disposición del siguiente tenor: “En respeto de la libertad de conciencia y del carácter propio de los establecimientos privados bajo contrato con el Estado, se prohíben en las escuelas, colegios y liceos las vestimentas y signos que manifiesten una pertenencia religiosa y política. Toda sanción será proporcional y aplicada después de que el alumno haya sido invitado a cumplir sus obligaciones”. Esta normativa ha de precisar en su exposición de motivos que: “Las vestimentas y signos religiosos ostensibles son las cruces grandes, velos o kippa. No son consideradas como signos que manifiesten pertenencia religiosa los signos discretos como, por ejemplo, las medallas, cruces pequeñas, estrellas de David, manos de Fátima o pequeños coranes”. El informe insiste en que esta proposición debe comprenderse como una oportunidad para la integración, y que no se trata de poner una prohibición sino de fijar las reglas de la vida en común.

Con estas orientaciones políticas, la Asamblea Nacional de Francia aprobó la Ley 2004-228 del 15 de marzo de 2004 que enmarca, en aplicación del principio de laicidad, la tenencia de símbolos o ropa que manifiesten una pertenencia religiosa en los colegios, escuelas y liceos públicos. La Ley del velo, que consagra finalmente la prohibición de llevar símbolos

ostensibles de pertenencia religiosa tales como la hijab, la kirpa y el turbante sij y grandes cruces cristianas.

### 3. Las respuestas institucionales a los retos de la integración

La crisis del vínculo social (*lien social*) y la progresiva exclusión social de los habitantes de los barrios populares de Francia plantearon desde los años 80 del siglo pasado un serio dilema a la clase política francesa, y dejaron entrever que la exclusión social creaba una sociedad dual en términos de diferenciación y desigualdades que era consecuencia de la falta de cohesión social a nivel nacional (Tshitshi Ndouba, 2012). Desde el caso del *Foulard* de Creil en 1989, tres factores han llevado al gobierno socialista en el poder a reaccionar y diseñar medidas y políticas para encarar la nueva situación que hace más frágil la convivencia y amenaza la paz social en Francia: el espectro del fundamentalismo islámico reavivado por el radicalismo republicano de ciertos sectores de la derecha con motivo del conflicto del velo, los repetidos disturbios urbanos de carácter contestatario protagonizados por jóvenes franceses de origen inmigrantes con el trasfondo de la discriminación y por fin el auge electoral del Frente Nacional en Marsella y en Dreux.

En el plano institucional, conviene recordar que el Primer Ministro Michel Rocard estableció tres instancias encargadas del diseño, la implementación y la coordinación de la política de integración: el Comité Interministerial para la Integración, instancia política encargada de “definir, animar y coordinar la política de gobierno en materia de integración de los residentes extranjeros o de origen extranjero”; una Secretaría General para la Integración como instancia de coordinación, y el Alto Consejo para la Integración, instancia de reflexión.

Con respecto al conjunto de problemas y retos de la integración, el gobierno optó por encararlas desde la política con **un enfoque territorial y desde la preferencia por medidas que no vayan dirigidas de forma específica a la población inmigrante** (Lochak, 2008). Con esta opción política, emergió desde un primer momento un conjunto de instrumentos englobados en la llamada “*politique de la ville*”.

El segundo eje de la política francesa para afrontar los retos de la integración se desarrolló a partir de un conjunto de actuaciones de lucha por la igualdad y contra la discriminación y la intolerancia. Por lo tanto, interesa en este apartado abordar los dos ejes de la política francesa de integración que ha sido desarrollada en este periodo de estudio (1989-2002), periodo que coincide con el llamado modelo francés de integración: por una parte la *politique de la ville*, y por otra el sistema francés de lucha contra la discriminación y por la igualdad de trato.

### 3.1 La *politique de la ville*

La *politique de la ville* (la política de la ciudad) puede ser definida como una política de lucha contra la exclusión, llevada a cabo en un marco territorial, en favor de zonas urbanas donde la precariedad social es fuerte y conducida por el Estado en partenariat contractual con las administraciones locales (Cour des Comptes, 2002). Esta política partía del presupuesto de la doble fragmentación social y urbana que se constataba: por una parte, los barrios populares de los *banlieues* acumulaban dificultades estructurales propias de un urbanismo rápido y monofuncional y dificultades sociales de sus habitantes, y por otra, las nuevas formas de exclusión social y la concentración en ciertos espacios de poblaciones pauperizadas y vulnerables hacían necesaria una transformación de las políticas públicas que trascendieran las modalidades del trabajo social individual manifiestamente inoperantes en estos contextos (Tshitshi Ndouba, 2012). Por ello, y teniendo en cuenta estos elementos, la *politique de la ville* se propone un enfoque local, a escala de los barrios en dificultades, y con una lógica de territorios (ORIV, 2009). La *politique de la ville* es una política de excepción, de carácter temporal. Tiene como misión dar respuestas urgentes a los problemas estructurales y sociales que plantean algunos territorios. Sus intervenciones son “incitativas”, para promover la normalización. Esta política fue iniciada por el Estado y desarrollada a través de varios instrumentos: *Procédures de Développement Social des Quartiers, Contrats de ville, contrats d’agglomération, contrats urbain de cohesion social*.

La *politique de la ville* tiene dos características esenciales. Por una parte, es una política interministerial, puesto que en ella están implicados varios ministerios y sus actuaciones están coordinadas por estructuras propias. En 1984 se creó el Comité Interministerial de las Ciudades (CIV) adscrito al gabinete del Primer Ministro. Esta estructura fija las orientaciones políticas, diseña y define los programas y las actuaciones a llevar a cabo y reparte los recursos financieros. A partir de 1990, esta política se reforzó con la creación de un Ministerio propio, el Ministerio de la Ciudad, que logró tener su propio presupuesto en 1994. Por otra parte, la *politique de la ville* es una política fundada sobre un multipartenariado, con la participación de muchas colectividades territoriales que firman un acuerdo con el Estado y que se apoya también en la colaboración de movimientos asociativos locales. Sus ámbitos de intervención son principalmente el urbanismo y la renovación urbana, la acción social, la educación, la prevención de la delincuencia y la seguridad. Con el tiempo, se ha extendido a otros ámbitos como el desarrollo económico, el empleo y la inserción profesional.

Uno de los dispositivos específicos fundamentales de la *politique de la ville*, el primero, es el Programa Nacional de Renovación Urbana, cuyo eje principal es la reestructuración urbana y la vivienda (intervención sobre el territorio). El Programa Nacional de Renovación Urbana tiene la vocación de poner en marcha iniciativas para el desarrollo de los “*grands ensembles*” o barrios dormitorio que por lo general carecen de funciones económicas. En efecto, la *banlieue, les quartiers sensibles* (los barrios sensibles) y las *cités HLM* (Habitation à Loyer Modéré) aparecen como el espacio urbano caracterizado por la exclusión, la violencia y el estigma. Son barrios que padecen estos problemas y, al mismo tiempo, tienen una

alta visibilidad mediática y constituyen un referente negativo en el imaginario colectivo francés (Torres, 2005). Esta realidad social negativa justifica la política de intervención y delimitación cartográfica de Zonas Urbanas Sensibles (ZUS), que atiende a barrios, municipios y mancomunidades catalogados por el gobierno central como zonas de intervención prioritaria por estar caracterizadas por la degradación urbanística y habitadas por ciudadanos que acumulan altos índices de precariedad social y económica.

Aunque en este enfoque territorial se niega que las intervenciones vayan dirigidas específicamente a la población inmigrante, lo cierto es que una gran parte de la población residente en las zonas ZUS está formada por inmigrantes o personas de origen inmigrante. Un estudio realizado en 2009 sobre “la localización de los inmigrantes en Francia” (HCI, 2010) señala que los inmigrantes y sus descendientes viven en espacios residenciales muy concentrados, en barrios segregados de las grandes ciudades francesas. Dicho estudio expone que la existencia de una oferta masiva de viviendas HLM (*Habitat à Loyer Moyen*) en las periferias de los municipios, la rehabilitación de los cascos antiguos de las ciudades, la política contra las infraviviendas y algunas políticas de las empresas gestoras de viviendas sociales han consolidado estas concentraciones. El informe del Alto Consejo antes referido (2010) apunta que el 32% de hogares inmigrantes reside en una vivienda social frente el 17% de hogares franceses, o en viviendas privadas adscritas a viviendas sociales por su estado de deterioro avanzado. En el plano nacional, los hogares que más recurren al parque inmobiliario social están formados por personas originarias de Argelia (70% son argelinos), de Marruecos (64%) y del África subsahariana (60,5%). En lo que se refiere a hogares de origen asiático, uno de cada tres reside en una vivienda social.

Bajo la misma lógica y filosofía de las Zonas Urbanas Sensibles se desarrolló otra política con enfoque territorial, denominada de Zonas de Educación Prioritaria (ZEP). Iniciada por el ministro socialista Alain SAVARY en 1981, esta política se proponía “contribuir a corregir la desigualdad social mediante el refuerzo selectivo de la acción educativa en las zonas y en los medios sociales donde la tasa de fracaso escolar es más elevada”. Según Jean-Claude EMIN y Françoise OEUVRARD (2006), la Política de Zonas de Educación Prioritaria se fundamenta en tres principios básicos:

- La afirmación de que la política educativa debe contribuir a luchar contra la desigualdad social, lo que la sitúa en el seno de una política social global.
- El refuerzo selectivo de la acción educativa, lo que introduce en Francia la idea de “discriminación positiva” entendida como “dar más a quienes tienen menos”.
- Se centra en las zonas y medios sociales donde la tasa de fracaso escolar es más elevada, lo que induce a un enfoque territorial de las cuestiones educativas. El enfoque territorial implica que, en cada zona, se elaboraran y ejecutaran proyectos de acciones específicas asociando personal escolar con “socios” externos al sistema educativo.



### 3.2 La lucha contra las intolerancias y las discriminaciones

En Francia no había un organismo en este ámbito hasta 2004, cuando se creó la *Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité* (HALDE). Es interesante resaltar de la experiencia francesa el que, después de “resistirse” a aplicar las políticas antidiscriminatorias por pensar que contradicen la doctrina republicana, se ha dado un bandazo y se ha puesto en marcha una sólida estructura cuyos trabajos están teniendo un gran impacto en la opinión pública (Cachón, 2009:304). Desde 1999, cuatro informes venían alertando de las intolerancias y la discriminación que sufren las poblaciones inmigrantes y los franceses de origen inmigrante: el informe de la Comisión Nacional Consultiva de Derechos Humanos, publicado en 1997; el informe del Alto Consejo para la integración, publicado en 1998 con el título “*Lutte contre la discrimination: faire respecter le principe de l'égalité*”; el informe Belorgey, publicado en 1999, y el informe elaborado en 2003 por Bernard Stasi, Mediador de la República, que prefiguró la HALDE que finalmente fue creada a través de la Ley de 31 de diciembre de 2004. Todos estos informes alertaban de que la acumulación de experiencias de discriminación puede conducir a un repliegue de los inmigrantes sobre ellos mismos y al desarrollo de un comunitarismo que perjudiquen seriamente la integración.

Por ello, en su informe de 1998 el Alto Consejo para la integración consideró que el aumento y la gravedad de las discriminaciones que sufrían los extranjeros y los franceses de origen inmigrante en Francia justificaban el compromiso del gobierno con una política decidida que asegurara el respeto del principio de igualdad a través de la creación de una autoridad administrativa independiente capaz de cumplir con tres misiones necesarias en toda lucha contra la discriminación: la observación, el estudio de expedientes y la sensibilización de la opinión pública ante diversas formas de discriminación. Por otra parte, la nueva institución debería permitir a las personas que se consideren víctimas de discriminaciones hacer valer efectivamente sus derechos. El Alto Consejo sugirió también que la carga de la prueba recaería sobre la persona o la institución acusada de prácticas discriminatorias.

Así, con la creación de la HALDE (*Haute Autorité de Lutte Contre les discriminations et pour l'Égalité*) en 2004, el sistema francés de promoción de igualdad de trato y de lucha contra la discriminación ha experimentado un cambio significativo en su enfoque de trabajo y organizativo. Adoptó un enfoque globalizador de lucha contra todas las formas de discriminación, acercando su posición a la del Reino Unido. Este organismo específico de promoción de la igualdad de trato, que hasta marzo de 2011 tenía competencias en la lucha contra las discriminaciones prohibidas por Ley, tenía cuatro misiones principales:

- La lucha contra las discriminaciones prohibidas por la Ley.
- Proporcionar toda información necesaria a las personas víctimas de discriminaciones.
- Identificar y promover las buenas prácticas de igualdad de trato.
- Promover la igualdad de derechos.



Por lo que, en materia de promoción de igualdad, realiza las siguientes actividades:

- Consultas sobre cumplimiento de igualdad de trato.
- Formación en prácticas y legislación de igualdad de trato.
- Estudios e investigaciones en materia de discriminación.
- Realización de campañas de sensibilización.

Conviene señalar que más tarde, a través de la Ley Orgánica nº 2011-333 de 29 de marzo de 2011, se fusionaron cuatro instituciones de protección (sectorial) de derechos humanos: el Mediador de la República, el Defensor de Menores, la Alta Autoridad de Lucha contra las Discriminaciones y para la Igualdad (HALDE) y la Comisión Nacional de deontología de la seguridad en una sola nueva institución: el Defensor de Derechos (Défenseurs des Droits), que asume las competencias en materia de promoción de igualdad y de lucha contra la discriminación.

Por otra parte, el nuevo sistema francés pretende incluir catorce motivos de discriminación. Es bastante completo y aporta nuevos elementos como: modo de vida, características genéticas, condiciones de salud, opinión política, pertenencia a sindicato, apodo y apariencia física. Estos motivos son:

- Edad.
- Género.
- Origen.
- Orientación sexual.
- Discapacidad.
- Modo de vida.
- Características genéticas.
- Condiciones de salud.
- Estado civil.
- Pertenencia real o supuesta a un grupo étnico, raza o nación.
- Opinión política.
- Apodo.
- Pertenencia a un sindicato.
- Apariencia física.



# Capítulo 3. Hacia la “integración republicana”

## Introducción

Es interesante analizar el cambio de filosofía sobre la integración que se produce en el modelo francés a partir del año 2002. El espectro del Islam y la denuncia de los comunitarismos que amenazan la tradición republicana ayudan a comprender las evoluciones y cambios en el discurso. Del “modelo francés de integración” se transita hacia la “integración republicana” (Lochack, 2008, Costa-Lascoux, 2006). Al cambio del discurso le acompaña una multiplicidad de textos que incorporan y reiteran el concepto de *República* que es ya omnipresente y en el plano político aparece nítidamente el objetivo de refundar la política de integración a partir de la constatación de algunos signos de integración fallida.

El año 2002 marca un antes y un después en la evolución y la concepción de las actuaciones públicas en materia de acogida e integración de las poblaciones inmigrantes en Francia. En un discurso histórico sobre el futuro del Pacto Republicano pronunciado en Troyes el 14 de octubre de 2002, el Presidente Chirac anunciaba las bases de la nueva política, la llamada “política refundada de integración”:

*“Mais comprenons bien qu’au-delà du rétablissement de la sécurité et de la qualité de vie, l’égalité des chances suppose de donner une nouvelle vigueur à notre modèle d’intégration.*

*Derrière ce mot d’intégration, les réalités sont multiples. Il y a la nécessité d’accueillir dans de bonnes conditions les nouveaux arrivants, ceux qui rejoignent notre pays légalement et qu’il faut aider à mieux s’insérer dans notre société. Je souhaite ainsi, qu’à l’instar de ce qui existe chez certains de nos voisins, chaque nouvel arrivant s’engage dans un véritable contrat d’intégration comprenant notamment la possibilité d’accéder à des formations et à un apprentissage rapide de notre langue.”*

Como se observa, este discurso marca una ruptura con las políticas anteriores de “*intégration par défaut*”, esencialmente basadas en un simple acompañamiento social de los trabajadores inmigrantes y sus familias y en la lucha contra las discriminaciones que han generado inevitables imágenes de exclusión social de la población inmigrante en Francia (precariedad social, profesional...).

Desde esta perspectiva, la organización de la acogida de los recién llegados se convierte en un instrumento político clave ya que su incidencia en el éxito del proceso de integración es decisiva. Por ello, a partir de este momento, la acción política para regular el proceso de

integración se fundamenta en una relación contractual entre el recién llegado y la sociedad de acogida en términos de derechos y obligaciones. La integración refundada parte de la premisa de que desde la acogida debe exigirse al candidato a la residencia y trabajo en Francia un compromiso voluntarista de integración, al mismo tiempo que se constituyen modalidades de control del mismo respecto de los compromisos adquiridos.

Este capítulo se dedica a desgranar la evolución discursiva de esta filosofía y las variables que inciden en sus cambios y a analizar tanto el nuevo entramado institucional de acuerdo con los nuevos objetivos y significados de la integración, como el debate político y académico que se genera en torno a los nuevos planteamientos sobredicha integración.

## I. Elementos configuradores de la integración refundada

### 1. Reafirmar la identidad de la política de integración

Desde un primer momento los ideólogos de la política de integración han manifestado la necesidad de clarificar y precisar el concepto de integración y reafirmar su pertinencia y su contenido en aras a evitar equívocos y confusión.

Así, el Alto Consejo para la Integración, en un afán de proporcionar una definición positiva del concepto de integración, consideró en su informe de 2006 sobre “Balance de la política de integración 2002-2005” que la integración designa:

*“un proceso fundamental que permite a una sociedad construir una ciudadanía pacífica, igualitaria y compartida. Integración **no es asimilación**: este concepto no pretende reducir todas las diferencias. Integración **no es inserción**: no se limita a ayudar a los individuos a alcanzar unos estándares socioeconómicos satisfactorios - muchos los han alcanzado por esfuerzo propio y sin ayuda de nadie- pero bajo el riesgo de vivir aisladamente sin contacto e interacción con la sociedad. La integración exige un esfuerzo recíproco, una apertura a la diversidad que es un enriquecimiento pero también una adhesión y una voluntad responsable de garantizar y construir una cultura democrática común.”*

Esta definición positiva de la integración no hace más que reflejar la concepción republicana de la nación basada en la libre elección de los ciudadanos de vivir juntos y en el respeto a los derechos individuales, valores fundamentales de la ciudadanía francesa. Sin embargo, a partir de esta definición el Alto Consejo para la Integración reivindica que la política de integración ha de ser una política autónoma, independiente, con objetivos y medios de intervención propios y con cuatro características fundamentales:

- Es una **política voluntarista**, que va más allá de tener como únicos objetivos la contención y el control de los flujos así como la lucha contra las discriminaciones. Su objetivo principal consiste en suscitar una acción pública que asegure una mejor promoción social y profesional y una mejor representación de las personas de origen inmigrante.
- Es una política que ha de asegurar un **equilibrio entre un conjunto de derechos fundamentales y unos elementos de una diversidad nueva** a la cual se ha de dar cobijo. Pues existen categorías de personas de origen inmigrante, como los jóvenes, mujeres y ancianos, que tienen muchas dificultades de acceso a dispositivos de derecho común, y a los que hay que ir incorporando progresivamente.
- La política de integración **se asienta sobre la noción fundamental de contrato**. El proceso de integración implica que el contrato social, según el cual la suma de los individuos constituye sociedad con la adhesión a un conjunto de derechos y de obligaciones, se aplica a todo extranjero o descendiente de extranjero. Exige así a todo ciudadano participar en su construcción independientemente de sus orígenes. La política de integración descansa sobre esta visión contractual y, por consiguiente, no limita su acción solo a las personas de origen inmigrante. La integración concierne a todos los ciudadanos que conforman la sociedad (HCI, 2006).
- Es una **política global**. La política de integración debe aplicar un planteamiento holístico que tenga en cuenta no sólo los aspectos económicos y sociales de la integración sino también los problemas relacionados con la diversidad cultural y religiosa, la ciudadanía, la participación y los derechos políticos (COM, 2003). Ha de abordar todos los ámbitos del proceso de integración, desde la llegada hasta la adquisición de la nacionalidad que consagra la igualdad jurídica, y por ende, la política de integración concierne no solo a las personas de origen inmigrante sino que se dirige a todo el conjunto de la ciudadanía.

El discurso de Troyes fue seguido inmediatamente de una puesta en marcha de instituciones encargadas de diseñar, impulsar y aplicar la nueva filosofía de integración. Es así que el 24 de octubre de 2002, es decir, diez días después del discurso de Troyes, se procedió a la instalación de un nuevo Alto Consejo para la Integración (*Haut Conseil à l'Intégration*) y a la reanudación de las reuniones del Comité Interministerial para la Integración, órgano de gobierno creado en 1989.

## 2. La filosofía republicana de la integración

Los informes del Alto Consejo para la Integración anteriores a 1998 no hacen referencia ni a la República ni al modelo republicano. El vocablo “República” se evoca por primera vez en el informe de 1998 sobre la escuela: en él se identifican fenómenos de segregación que son testigos de la presencia de “defectos” en el modelo republicano. La verdadera aparición de

la “República” data de 2001, cuando el Alto Consejo decide interesarse por el “Islam en la República” y estudiar la compatibilidad entre la religión musulmana y los valores republicanos –entre los que el laicismo es uno de los más importantes–, así como por las posibilidades de combinar la expresión de pertenencia a una religión con el respeto a las reglas de funcionamiento de la escuela republicana. Con el informe de 2004 sobre “El contrato y la integración” se da un paso más al abordarse no solamente la escuela republicana sino también la “filosofía republicana”, una “instrucción auténticamente republicana”, el “régimen republicano”, la “ambición republicana” (de un tratamiento igual para todos), el “derecho político republicano de la ciudadanía”, la “ley común republicana”, el “contrato republicano”, etc. (Lochak, 2008).

Así, bajo la influencia de la tradición republicana francesa, inevitablemente los teóricos de la política de integración en Francia establecen un nexo entre la noción del pacto republicano y el contrato de integración. Más aún, reconducen la noción de contrato de integración a los fundamentos del derecho político republicano de la ciudadanía y del Pacto Social. En estos términos, se apoyan en el contrato social que redefine la relación entre la Ley y el Derecho. La Ley es un mandamiento coercitivo para el individuo y el Derecho se convierte en una libertad y una utilidad para este mismo individuo (HCI, 2003).

En efecto, el contrato republicano intenta racionalizar los elementos que participan y consolidan la unidad de un pueblo. Extraído de la doctrina del contrato social desarrollada entre los siglos XVI y XVIII por Duplessi-Mornay (1579), Grothius, Hobbes, Spinoza y Jean-Jacques Rousseau, describe una relación cívica (*lien social*) diferente de las tradicionales relaciones sociales (la religión por ejemplo). Así, la teoría del pacto social fundamenta la ciudadanía en un contrato decidido por todos los ciudadanos para constituir entre ellos una sociedad política (HCI, 2003) porque así lo quieren, es decir, el Pacto se hace sobre la base de una decisión. El “pueblo” constituido tiene por naturaleza y origen el contrato.

Desde la perspectiva del Alto Consejo para la Integración (2006), la filosofía de la integración republicana tiene sus fundamentos en la definición de la nación como una **unidad cívica** que alberga en su seno una diversidad cultural muy amplia y una comunidad de ciudadanos. Esta comunidad se justifica no solo por la historia, por los relatos y símbolos republicanos, en otros términos, por la herencia de lo dado por el pasado, sino que tiene como pilar la idea de contrato, es decir, lo construido. A partir de esta idea, la comunidad de los ciudadanos no es una comunidad étnica ni racial. No se nace ciudadano sino que se deviene ciudadano. La consecuencia de este contrato implícito es que a través de él, se transita de la muchedumbre indiferenciada, particularista, a la unidad de un pueblo, una colectividad reunida.

A partir de estos planteamientos filosóficos del pacto republicano, el Alto Consejo proporciona más contenido a la integración republicana: “integrar es ante todo consentir y adherirse a la Ley común, que garantiza a todos los ciudadanos los derechos fundamentales. Toda persona que accede a la ciudadanía francesa, fundada sobre el pacto republicano, ha



de beneficiarse del conjunto de los derechos políticos, siendo protegida como ciudadana. A cambio, ha de ser consciente de sus deberes de cara la comunidad y de su obligación moral de contribuir al mejor destino de la nación y participar en la materialización de la cohesión social de la nación”.

Así la filosofía republicana de la integración rechaza la idea de la asimilación, una manifestación de violencia cultural hacia el colectivo de ciudadanos de origen cultural minoritario en el espacio público común, obligándolo a renunciar a su cultura propia y a adoptar los patrones de la cultura mayoritaria del pueblo francés. Para dar contenido al concepto de integración republicana, los ideólogos del Alto Consejo para la integración recurren a las ideas de Jürgen Habermas (1991)<sup>1</sup> sobre la concepción republicana de la democracia. En efecto, Habermas postula que contrariamente a la concepción liberal de la democracia “el status de ciudadano no viene definido por este esquema de libertades negativas de las que los ciudadanos pueden hacer uso como personas privadas. Los derechos ciudadanos, entre los que sobresalen los derechos de participación y comunicación política, son más bien concepciones positivas. No garantizan la libertad respecto de coerciones externas, **sino la participación en una práctica común, cuyo ejercicio es lo que permite a los ciudadanos convertirse en aquello que quieren ser, en sujetos políticamente responsables de una comunidad de libres e iguales**”.

Desde estas premisas, la concepción francesa de la integración republicana distingue dos dimensiones del concepto de integración: la **integración ética** (o cultural) y la **integración política**. Esta concepción rechaza la integración ética ya que sería inconcebible, contraproducente y éticamente reprobable exigir una integración ética a un ciudadano francés de origen inmigrante, es decir, exigirle que renuncie a los componentes de su cultura de origen. En cambio, la integración republicana exige una integración política, entendiéndose por ello la integración en una cultura política común definida por la Constitución y la Ley común. Estos planteamientos de la filosofía de la integración republicana concluyen, pues, que esta cultura política común se materializa a través del contrato, del derecho y de la ley republicana.

Por otra parte, inspirándose en las ideas de Giovanni Sartori sobre la sociedad multiétnica, la integración republicana rechaza frontalmente la concepción comunitarista o diferencialista de la integración arguyendo que aunque las tradiciones culturales juegan un papel fundamental en el desarrollo y la promoción de la identidad individual, cualquier tradición cultural no se justifica por sí misma. En caso de colisión entre una cultura tradicional y la identidad política común fundada sobre el Derecho y la Ley, es esta cultura tradicional la que ha de adaptarse. Además, como lo afirma el propio Alto consejo para la Integración, ninguna cultura permanece inmutable y ninguna tradición del pasado tiene autoridad y valor en la República cuando infringe los derechos individuales. El ser humano no solo tiene una identidad cultural, también tiene una identidad política. Más aún, el hecho de re-

---

<sup>1</sup> Conferencia sobre “Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa”, pronunciada en el Departamento de Filosofía de la Universidad de Valencia el 16 octubre 1991. <http://www.alcoberro.info/V1/habermas7.htm>

conocer derechos específicos a una comunidad dada atenta contra el principio de igualdad republicana.

En conclusión, la doctrina de la integración republicana propuesta por el Alto Consejo para la integración no considera la diferencia cultural como un problema mayor. La obsesión por los problemas culturales como problemas sociales puede ser una máscara y eclipsar la cuestión fundamentalmente política de la integración.

*“La doctrine de l’intégration que nous défendons ne considère pas la différence culturelle comme un problème majeur. L’obsession de la culture, tout comme l’insistance de la question sociale, peut servir de masque à la question fondamentalement politique de l’intégration.”*

### 3. La acción política de la integración refundada

Para dar más coherencia a esta nueva filosofía de la integración, el Comité Interministerial para la Integración adoptó en su reunión del 10 de abril de 2003 un programa de 55 puntos y definió tres principales objetivos de las políticas de integración, que constituyen los ejes vertebradores de la acción política en favor de la acogida e integración de la población inmigrante en Francia. Estos son:

- Diseñar e implementar una trayectoria de integración para los recién llegados en Francia.
- Asegurar la promoción social, profesional y cultural de los inmigrantes que deseen establecerse en Francia.
- Actuar contra las intolerancias y las discriminaciones y en favor de la igualdad de oportunidad de todos.

Más tarde, en un informe publicado en enero de 2007, El Alto Consejo Para la integración (HCI) estableció cinco pilares de la política de integración que son categorías complementarias diseñadas para evaluar la eficacia de las políticas implementadas para facilitar la integración de los inmigrantes en la sociedad francesas:

- Las políticas **compensatorias de las desigualdades**, que tienen como objetivo compensar las diferencias en los niveles económicos, de formación y de cualificación profesional así como de las condiciones de vida.
- Las políticas **incitativas** dirigidas a las personas más desfavorecidas, más vulnerables y en situación de precariedad.
- Las políticas de **lucha contra las discriminaciones** por razón de origen étnico o racial, que atentan contra la dignidad humana.
- Las políticas **que fomentan la participación** a la vida de la ciudad y que alientan

la participación en los movimientos asociativos así como en los ámbitos escolares, locales y profesionales.

- Las políticas que **facilitan el acceso** a la ciudadanía/nacionalidad y la participación en diversas instancias de la vida política local o nacional (integración política).

Tal y como lo afirma Costa-Lascoux (2006), los dos primeros pilares de la política de integración toman en cuenta criterios objetivos (rentas, empleo, vivienda, tamaño de la familia, problemas de salud, dificultades lingüísticas, analfabetismo) cualesquiera que sean los orígenes o las pertenencias de las personas destinatarias, es decir, sin distinciones étnicas, raciales o religiosas. En cambio, el cuarto y el quinto pilar son la ilustración del vínculo estrecho que existe entre la filosofía de la integración y la democracia.

### 3.1 La problemática de la promoción social, profesional y cultural de los inmigrantes

Una de las acciones prioritarias de la política de integración refundada se centra en la dimensión social, económica y cultural de la integración. Desde un primer momento el gobierno de Francia se fijó dos objetivos prioritarios: por una parte la promoción social de los jóvenes de los barrios en dificultades y por otra la mejora de las condiciones de la mujer inmigrante o de origen inmigrante (HCI, 2004). Estos objetivos se justifican desde la convicción de que los problemas de estos dos grupos (mujer y joven de origen inmigrante) no pueden reducirse a un origen étnico o nacional. Son producto de un conjunto acumulativo de desigualdades que caracterizan situaciones familiares, sociales o económicas, incrementadas por el fenómeno de concentración geográfica y de clivajes culturales. (Costa-Lascoux, 2006). Las actuaciones respecto a estos problemas se enmarcan en los objetivos de cohesión social y de igualdad de oportunidades.

### 3.2 La promoción social de los jóvenes residentes en las Zonas Urbanas Sensibles

En su informe publicado en 2003, el Alto Consejo para la Integración constató que cerca de dos millones de jóvenes menores de 25 años viven en las 751 Zonas Urbanas Sensibles (ZUS), que son objetivos prioritarios de la “*politique de la ville*”. El informe señaló también que aunque no hay interrelación directa entre los jóvenes de origen inmigrante y los barrios en dificultades, lo cierto es que la población residente en estos barrios es más joven que la media nacional y por otra parte hay evidencias de que apuntan una sobrerrepresentación de jóvenes de origen inmigrante.

En efecto, los jóvenes inmigrantes no son un grupo homogéneo. Cada joven es el resultado de múltiples factores que lo perfilan de un modo diferenciado entre el resto de las personas de su edad. Vive y proyecta sus expectativas en un entorno determinado, con una historia

personal y con unos recursos propios y ajenos que condicionarán el proceso de transición a partir de los diversos espacios de socialización que habrán de garantizar su inserción social y, a la vez, la reproducción y cambio de la sociedad (Comunidad de Madrid, 2009). Sobre estas bases, y por encargo del Primer Ministro, el Alto Consejo para la Integración estudió de forma pormenorizada esta problemática y distinguió tres población-objetos, cada uno con sus problemas específicos, en la categoría de jóvenes de los barrios en dificultades:

- La primera categoría agrupa a los jóvenes residentes en las Zonas ZUS que acumulan dificultades sociales y económicas, por lo que es necesario tomar en cuenta la situación de los jóvenes inmigrantes recién llegados.
- La segunda categoría está constituida por jóvenes que han experimentado fracaso escolar y han salido del sistema escolar a los 14-15 años, que son proclives y evolucionan hacia la delincuencia. Se trata de ofrecerles, pues, una segunda oportunidad.
- La tercera categoría integra a los jóvenes que han llegado a conseguir un título que les capacita para un empleo pero que sin embargo no obtienen un empleo acorde con su formación, por lo que experimentan la brecha existente entre el título obtenido y los empleos, de inferior cualificación, que les ofrecen.

Desde estas categorías, el informe del Alto Consejo insiste sobre tres dimensiones de la promoción social cuyo indicador principal es la movilidad social, que se mide a partir de la pertenencia profesional de una persona comparada con las de sus ascendente. Estas tres dimensiones son la inserción profesional, el ejercicio de la ciudadanía y el reconocimiento de los méritos. El Alto Consejo formula al respecto seis propuestas de políticas públicas:

- Mejorar el conocimiento para comprender mejor las trayectorias de integración y las realidades a menudo complejas de los jóvenes residentes en los barrios ZUS.
- Favorecer las prácticas de las escuelas talleres en alternación y facilitar el descubrimiento de oficios en una perspectiva de apertura de la escuela al mundo profesional.
- Reforzar los dispositivos de ayuda individualizada en la escuela y de desarrollo de dispositivos de apadrinamiento.
- Ampliar la política de concesión de becas combinando criterios de situación social y de mérito, tratando de ayudar especialmente a las chicas.
- Revisar y mejorar los dispositivos de orientación de cara a evitar las frustraciones derivadas de la situación actual.
- Poner en valor los éxitos y comprometerse a divulgar un enfoque positivo de la integración.

### 3.3 Mujeres de origen inmigrante: derechos civiles y dificultades específicas

La situación jurídica de la mujer inmigrante o de origen inmigrante es un tema muy sensible por tocar cuestiones como la violencia de género, los matrimonios forzosos, la poligamia y la mutilación genital femenina. El interés por este tema parte del presupuesto de un conflicto jurídico entre, por un lado, los códigos de familia, a los que se pueden acoger los ciudadanos extranjeros en aplicación al artículo 3 del código civil francés que establece que el estatuto personal depende de la ley nacional (personal) de los inmigrantes y, por otro lado, los convenios internacionales firmados por Francia y los valores fundamentales de la República (HCI, 2003). Este conflicto puede complicarse aún más si se tiene en cuenta que Francia admite la doble nacionalidad.

A este respecto, el Alto Consejo propuso una batería de propuestas:

- Reforzar el conocimiento estadístico de los problemas encontrados por las mujeres en el reconocimiento y el respeto sus derechos. Reafirmar en Francia la garantía a los derechos civiles de estas mujeres e insistir sobre su dimensión individual.
- Denunciar los convenios internacionales que desconocen el principio constitucional de igualdad entre hombres y mujeres.

En el capítulo de fortalecimiento de las capacidades de la mujer víctima de violencia de género, el Alto Consejo desarrolló seis propuestas:

- Favorecer la autonomía de las mujeres de origen inmigrante.
- Solicitar al Ministerio del Interior el examen de las condiciones para la conservación del permiso de residencia después de la ruptura del matrimonio cuando esta documentación se obtuvo por reagrupación familiar.
- Prevenir y cancelar los matrimonios forzados y elevar la edad de casamiento a los 18 años.
- Prevenir y luchar contra las mutilaciones sexuales.
- Luchar contra las redes de trata de seres humanos y de proxenetismo, tratando en todo momento de proteger a las mujeres víctimas de estas redes a través de una protección judicial y de la concesión de un permiso de residencia a las mujeres que denuncien estas redes mafiosas.
- Realizar campañas de información y de sensibilización sobre los derechos de las mujeres y facilitar la formación de profesionales especialistas en los derechos de la mujer de origen inmigrante.



### 3.4 Lucha contra las intolerancias y las discriminaciones y acción en favor de la igualdad de oportunidad para todas las personas

Otro eje prioritario de la política de integración refundada tiene relación con la necesidad de garantizar la igualdad de trato, y por ende de luchar contra todas las formas de discriminaciones, intolerancia y xenofobia. En efecto, desde las *marchas por la igualdad* (*Marches des Beurs*) desarrolladas en 1893 para denunciar las discriminaciones de las que eran objeto los hijos de inmigrantes, seguidas de la acción pedagógica y de *lobbying* realizada desde SOS Racismo desde su creación en 1984, el poder público francés inscribió dentro de su agenda política la cuestión de la igualdad de trato, que naturalmente lleva a plantear actuaciones de lucha contra las discriminaciones y la promoción de la diversidad.

Pero conviene subrayar que la igualdad no significa homogeneidad en el trato aunque en muchas ocasiones así lo parezca o muchos defiendan esta concepción. Aún más, la igualdad como tal no garantiza que todo el mundo vaya a ser tratado de la misma manera. La pretensión, y éste es el gran objetivo, es garantizar que la diferencia se fundamente en la justicia, la objetividad y la legalidad, y no en la arbitrariedad, la subjetividad o la discriminación. En el caso concreto de la inmigración, el objetivo es que bajo las mismas condiciones el inmigrante sea tratado como el autóctono. En este sentido se reafirmó el Alto Consejo para la Integración (HCI, 2011) sobre el principio de igualdad y no discriminación, corroborando así la decisión n°80-128 de 21 de enero de 1981 del Consejo Constitucional:

*“En effet, le principe d'égalité impose seulement qu'à des situations semblables soient appliquées les mêmes règles et (...) il n'interdit pas qu'à des situations non semblables soient appliquées des règles différentes.”*

Lo que viene a decir que:

*“En efecto, el principio de igualdad impone solamente que en situaciones semejantes sean aplicadas las mismas reglas y (...) Este principio no prohíbe que en situaciones no semejantes sean aplicadas reglas diferentes.”*

Con esta jurisprudencia y bajo la presión de ciertos movimientos que reclaman el comunitarismo, el debate político sobre las desigualdades sociales y económicas planteaba la conveniencia de servirse del modelo norteamericano de “*Affirmative Action*” o “discriminación positiva” para favorecer la promoción social de los hijos franceses de origen inmigrante. Sin embargo, la opinión pública francesa rechazó frontalmente que se concibiera la diversidad solo desde el prisma de las ventajas para las “minorías visibles” sin tomar en cuenta otros variables sociales.

En el plano institucional, como apuntamos anteriormente, la creación de la HALDE (*Haute Autorité de Lutte contre les Discrimination et pour l'Égalité*) por la Ley de de 30 de diciembre de 2004 es la culminación de la acción política contra las manifestaciones de intolerancia,



las discriminaciones y el racismo. Esta institución se convierte en la pieza clave del sistema francés de promoción de igualdad de trato. Tres son las características funcionales de la HALDE: es competente para tratar todos los asuntos relativos a las discriminaciones, directas o indirectas, prohibidas por Ley o por un convenio internacional firmado por Francia. Por tanto, no se ocupa solo de las discriminaciones por origen racial o étnico, sino que atiende todo tipo de discriminación. En segundo lugar, en los expedientes de su competencia se invierte la carga de la prueba. Es la institución denunciada la que ha de demostrar que no practicó discriminación. Por último, se ocupa de la tutela efectiva de las víctimas de las discriminaciones a través de la reparación civil o penal.

Otras medidas complementarias para promover la igualdad de trato han sido puestas en marcha. Es el caso la Carta de la diversidad en las empresas y en los medios de comunicación, las medidas para facilitar el acceso en las Grandes Escuelas de los jóvenes de los barrios o Zonas Urbanas Sensibles o los dispositivos de viviendas sociales gestionadas por la Agencia Nacional para la Renovación Urbana (ANRU) (Costa-Lascoux, 2006).

#### 4. Los principios puestos en marcha por las políticas públicas en el ámbito de la integración de las personas inmigradas

Para la puesta en marcha de la política de integración de la población inmigrante, desde la óptica de la integración refundada, el Alto Consejo para la Integración formuló dos principios rectores y de visión estratégica: la primacía del derecho común y la toma en consideración de las especificidades de los grupos destinatarios de la política de integración.

- **El Principio de la primacía del derecho común:** el conjunto de reglas y prestaciones de servicios públicos se destinan a todas las categorías de la ciudadanía independientemente de sus opiniones, origen étnico, pertenencia supuesta o real a determinados grupos religiosos. Conforme a este principio, las únicas diferencias que se tomarán en cuenta son las diferencias objetivas respecto a las situaciones. Este principio se deriva del principio de igualdad, proclamado por la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y reafirmado por la constitución y la jurisprudencia constitucional. Postula que la ley es igual para todos y solo puede contemplar tratamientos diferentes entre dos individuos cuando sus situaciones respectivas presentan una diferencia objetiva.
- La toma en **consideración de la diversidad de las situaciones que viven las personas a integrar:** Se trata de un proceso de acompañamiento hacia el derecho común desde el respeto a las diferencias. A este respecto conviene resaltar que por razones de eficiencia, se deben tener en cuenta algunas especificidades inherentes a las situaciones de algunas categorías de inmigrantes. Así lo reconoce la propia Ley de Cohesión Social de 18 de enero de 2005, que contempla la integración en el marco de las políticas de derecho común, desgranando varias disposiciones que toman en cuenta las necesidades de integración de los inmigrantes en cada uno de los ámbitos de la política social. Desde esta reforma operada por la Ley de Cohesión social, por primera vez en la historia de Francia el Código de Acción Social y de Familias integra disposiciones destinadas a las personas inmigrantes o de origen inmigrante (HCI, 2006).

Por ello, se elaboró en Francia una tipología general de las especificidades. Por una parte las vinculadas a la situación propia de los recién llegados, que es una especificidad objetiva que apela a la necesidad de un régimen jurídico específico y un sistema de acogida adaptada. Por otra parte, las especificidades inherentes a los orígenes de los inmigrantes (desconocimiento y poco dominio del idioma, o la estrategia del repliegue que escogen a veces los propios inmigrantes al ser víctimas de discriminaciones en función de su origen geográfico o étnico, supuesto o real).

## II. El Contrato de Acogida e Integración (CAI) como pilar esencial de la política refundada de integración de los inmigrantes en Francia

Ante todo recordemos que el primer eje de esta política refundada consiste en la implementación de trayectorias de integración. Esta opción política se ha materializado e institucionalizado a través de los contratos de acogida e integración.

### 1. Fundamentos teóricos de los CAI : El contrato social y el pacto republicano

El contrato francés implica una formalización del proceso de integración de la persona inmigrante en el Estado, proceso que se ha basado en un enfoque individual en contraposición con el modelo multicultural basado en los grupos o comunidades y cuya referencia parece ser la segregación por diferencias culturales. La persona inmigrante responde por su propia integración en la sociedad de acogida, lo que lleva aparejado toda una serie de derechos y obligaciones, aunque al mismo tiempo el Estado se compromete por medio de organismos de apoyo para su formación (TUR AUSINA, 2009:138).

En su intento de enmarcar el contrato de integración en el pensamiento político del Contrato social, el HCI extrae tres conclusiones importantes:

- El contrato republicano conduce a los individuos a pasar de una muchedumbre caótica a una sociedad política organizada en la que cada uno de nosotros debemos integrarnos. Así, el contrato de integración es la presentación a los recién llegados de un pacto que cada uno de nosotros nos hemos comprometido a respetar y por el que los derechos implican reglas comúnmente aceptadas por todos.
- En la sociedad civil, la Ley aprobada debe garantizar los derechos individuales. Los inmigrantes que llegan firmarán un contrato con el Estado republicano. Respetarán las reglas en la medida en que estas garantizan efectivamente sus derechos. Para ellos, también, la Ley se convierte en derechos.
- El pueblo se constituye para garantizar la paz civil. Se trata de una voluntad general de una comunidad de valores cuyo objeto es el derecho de los individuos a una vida pacífica y a los derechos fundamentales de las personas. El contrato de integración debe formular explícitamente a cada persona este conjunto de exigencias.

Por otra parte, y relacionando este tema de la integración de los inmigrantes con los conceptos de ciudadanía e identidad, el Alto Consejo para la Integración considera que, en un primer momento, la integración es una de las formas de elaboración de la identidad (HCI, 2003). La idea de integración supone una cierta exteriorización de la persona a integrar. En

efecto, Es muy fácil decir que uno está integrado cuando en realidad sólo lo está en su propia familia. Por lo tanto, integrarse es identificarse con un grupo que no es necesariamente la comunidad originaria. Existen pues varias formas de identificación. Hay identidades originarias, inmediatas, que nos parecen naturales, como la identidad familiar que se da como filiación. Pero existe también la identidad cultural mucho más amplia que se fundamenta, en parte, sobre una herencia y sobre las tradiciones.

La integración cívica no se corresponde con esas identidades naturales. Supone que el individuo se adhiere a una comunidad mucho más abstracta, hace un esfuerzo de voluntad que trasciende sus identidades familiares, étnicas o culturales. Ciudadanía e identidad pertenecen a dos registros distintos. La integración cívica debe respetar la identidad de cada uno y se desmarca de la asimilación.

La ciudadanía es de orden político, una elección, mientras que la identidad es del orden de filiación, de una simbólica heredada. La integración designa un proceso por el cual elementos diferentes se transforman y crean una realidad nueva. Su contrario es la desintegración.

Así, para el HCI la integración remite al pacto, al contrato, a la voluntad, al aspecto racional de lo político. Los términos del discurso a la Asamblea Nacional del entonces Ministro de Trabajo y Previsión Social M. François Fillon con motivo de la presentación de los Contratos de Acogida e Integración muestran perfectamente el encuadre de los CAI en la filosofía del contrato republicano:

*«Le contrat d'accueil est un contrat républicain. Il ouvre le droit à une série de prestations en termes de formation linguistique, d'orientation vers la formation professionnelle et d'accès aux services publics de l'emploi. Il contribue à faire partager, connaître, les valeurs de la société française, dans le respect de la diversité de chacun. C'est une nécessité, pour deux raisons au moins.*

*D'abord, nous avons l'expérience du passé, nous voulons, peut-être tous ensemble, éviter certains errements qui nous ont coûté bien cher. Une immigration assumée, accueillie à son arrivée, nous épargnera certainement, pour l'avenir, des problèmes d'intégration trop douloureux que nous connaissons.*

*Deuxièmement, nous avons conscience de l'avenir et nous avons conscience que cette géographie des flux migratoires a beaucoup changée. Les nouveaux arrivants, les demandeurs d'asile, en particulier, proviennent de tous les horizons et plus seulement de territoires jadis français et francophones. Nous ne sommes plus, en outre, confrontés, en effet, à une immigration de transit mais à une immigration durable, appelée à se fondre dans la communauté nationale. La France, parce qu'elle est riche, mais aussi parce qu'elle porte un message d'espoir et d'humanisme dont nous sommes évidemment très fiers dont nous sommes évidemment très fiers continue à être une référence dans le monde. Il faut s'enféliciter mais il faut aussi l'assumer<sup>2</sup>»*

---

<sup>2</sup> Assemblée Nationale (2003)

## 2. El proceso de implementación de los CAI en Francia

Como se mencionó en el apartado anterior, el Comité Interministerial para la integración definió en su reunión de 10 de abril de 2003 los ejes principales de la política refundada de integración de los inmigrantes. En su programa de 55 puntos, decidió también la puesta en marcha de un Contrato de Acogida e Integración.

El gobierno francés confió en un primer momento la administración y gestión de los CAI a la Oficina de Migraciones Internacionales (OMI), y más tarde, a través de la Ley nº 2005-32 de 18 enero de 2005 de programación para la cohesión social, a la recién creada Agencia Nacional para la Acogida de Extranjeros y de Migraciones (ANAEM<sup>3</sup>).

Desde el 1 de julio de 2003 se inició un proceso de experimentación con la implementación de los CAI en doce departamentos<sup>4</sup>. En el año 2004 la experiencia se extendió a otros catorce departamentos. Se decidió la generalización al conjunto del territorio francés para el 1 de enero de 2006.

En este periodo de experimentación en los veintiséis departamentos, la firma del CAI no era obligatoria. El contrato firmado tenía un año de duración, prorrogable una vez, y formalizaba las obligaciones recíprocas de las partes. El Estado se comprometía a elaborar un informe evaluativo de la capacidad lingüística de los candidatos y, sobre esa base, proponía módulos formativos correspondientes. Por su parte, el recién llegado se comprometía a seguir la formación propuesta y a respetar los valores de la República.

La ley de 24 de Julio de 2006 relativa a la inmigración y la integración estableció la obligatoriedad de firmar el Contrato de Acogida e Integración desde el 1 de enero de 2007<sup>5</sup>. A finales de 2008, 103.952 personas habían firmado el contrato.

3 Actualmente es la Oficina Francesa de Inmigración e Integración (OFII), creada en abril de 2009 por el Decreto nº 2009-331 de 25 de marzo de 2009 en sustitución de la Agencia ANAEM. Se encarga de la gestión de todos los dispositivos y prestaciones de los Contratos de Acogida e Integración.

4 Bouches- du- Rhône, Haute- Garonne, Gironde, Hérault, Jura, Nord, Bas-Rhin, Rhône, Sarthe, Vienne, Hauts- de- Seine et Val d'Oise.

5 Se trata de la Ley nº 2006-911 de 24 de Julio sobre inmigración e integración publicada en el Boletín Oficial de la República Francesa de 25 de julio de 2006:

«Art. L. 3119. *L'étranger admis pour la première fois au séjour en France ou qui entre régulièrement en France entre l'âge de seize ans et l'âge de dix-huit ans, et qui souhaite s'y maintenir durablement, prépare son intégration républicaine dans la société française.*

*A cette fin, il conclut avec l'Etat un contrat d'accueil et d'intégration, traduit dans une langue qu'il comprend, par lequel il s'oblige à suivre une formation civique et, lorsque le besoin en est établi, linguistique. La formation civique comporte une présentation des institutions françaises et des valeurs de la République, notamment l'égalité entre les hommes et les femmes et la laïcité. La formation linguistique est sanctionnée par un titre ou un diplôme reconnu par l'Etat. L'étranger bénéficie d'une session d'information sur la vie en France et, le cas échéant, d'un bilan de compétences professionnelles. Toutes ces formations et prestations sont dispensées gratuitement. Lorsque l'étranger est âgé de seize à dix-huit ans, le contrat d'accueil et d'intégration doit être cosigné par son représentant légal régulièrement admis au séjour en France.*

*Lors du premier renouvellement de la carte de séjour, il peut être tenu compte du non-respect, manifesté par une volonté caractérisée, par l'étranger, des stipulations du contrat d'accueil et d'intégration.*

*L'étranger ayant effectué sa scolarité dans un établissement d'enseignement secondaire français à l'étranger pendant au moins trois ans est dispensé de la signature de ce contrat. L'étranger qui n'a pas conclu un contrat d'accueil et d'intégration lorsqu'il a été admis pour la première fois au séjour en France peut demander à signer un tel contrat.*

*Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article. Il détermine la durée du contrat d'accueil et d'intégration et ses conditions de renouvellement, les actions prévues par le contrat et les conditions de suivi et de validation de ces actions, dont la reconnaissance de l'acquisition d'un niveau satisfaisant de maîtrise de la langue française et la remise à l'étranger d'un document permettant de s'assurer de l'assiduité de celui-ci aux formations qui lui sont dispensées.»*

Durante la fase experimental, entre el 1 de julio de 2003 y el 25 de noviembre de 2006, el CAI fue propuesto a más de 213.000 personas, y alrededor de 199.000 manifestaron su deseo de firmarlo. Solo en 2006, 95.693 personas firmaron el CAI.

Las tasas de adhesión (número de contratos firmados del número de contratos propuestos) fueron muy elevadas desde el arranque del dispositivo. Así, en el segundo trimestre de 2003, se firmaron 8.029 contratos de los 9.252 propuestos, lo que representa una tasa de adhesión del 86,8%. Esta tasa paso a 90,2% en 2004, a 92,5% en 2005 y a 96,0% en 2006.

Siguiendo el informe de la Dirección de Estadísticas, Estudios y Documentación de la Agencia ANAEM, publicado en noviembre 2006, el 30,7% de firmantes recibió formación lingüística, el 69,3% obtuvo directamente un certificado de competencia lingüística y el 20,9 % siguió la jornada informativa sobre la vida en Francia; solo un 9% tuvo un seguimiento social.

Por su parte, 15.000 personas no quisieron firmar el CAI en el periodo comprendido entre julio de 2003 y noviembre de 2006. Solo se conoce el motivo de rechazo del 60% de estas 15.000 personas. De este porcentaje, el 45% expresó desinterés. El 8% actuó bajo la presión de sus respectivas comunidades, y el resto por motivos prácticos: transporte, inadecuación de la formación propuesta o cuidado de niños.

### ***Balance de la fase obligatoria de los CAI***

El informe SOPEMI 2009 del Ministerio de Inmigración, Integración, Identidad Nacional y desarrollo solidario, preparado por Corine Régnard (2009), extrajo las siguientes conclusiones:

- En su gran mayoría, los firmantes de los CAI son de habla francófona o tienen un conocimiento suficiente del francés. Solo 1 de cada 5 firmantes, es decir el 21,5%, se ve obligado a seguir una formación básica (Nivel 1) de capacitación lingüística.
- Los firmantes de los CAI pertenecen a más de 150 nacionalidades. La mayoría procede del Magreb (41,4%): 18,6% de Argelia, 16,4 % de Marruecos y 6,5 % de Túnez. Los ciudadanos procedentes de Congo, de la República Democrática de Congo, de Camerún, de Costa de Marfil y de Senegal representan alrededor del 16,2% del conjunto de los firmantes de los CAI.
- En tercer lugar encontramos a ciudadanos turcos (6,2%), de China (3,3%) y de Rusia (2,3%).
- Los miembros de familias de franceses representan el 43,7% de los firmantes, lo que equivale a 48.586 personas, mientras los firmantes por reagrupación familiar representan el 10,6%, es decir, 11.039 personas.
- Los refugiados y sus familias representan el 10,5% (10924 personas).
- La edad media de los firmantes es de 31,5 años. Un cuarto de los firmantes tiene



menos de 25 años, la mitad tiene menos de 29 años y tres cuartos tiene menos de 36 años. Las mujeres tienen una media de edad ligeramente menor que los hombres, de 31,1 años frente a los 31,8 años de los hombres.

### 3. Contenido del Contrato de Acogida y de Integración (CAI)

En Francia, la Ley de 24 de julio de 2006 hace obligatoria la firma de un CAI para todos los inmigrantes recién llegados (Obligación efectiva desde el 1 de enero de 2007), extiende el ámbito de aplicación a los menores de entre 16 y 18 años y finalmente precisa su contenido: el contrato tiene como objetivo instaurar entre Francia y las personas que desean establecerse en su territorio de forma duradera “una relación de confianza y de obligaciones mutuas”. Para ello, el Estado propone a cada inmigrante recién llegado:

1. Una entrevista individual con un auditor social.
2. Una formación cívica sobre las instituciones francesas así como sobre “los principios y los valores republicanos” (laicidad, igualdad de género...), los derechos y obligaciones fundamentales de los ciudadanos.
3. Una formación lingüística (adaptada a las necesidades individuales y validada por un título).

Eventualmente se añaden sesiones informativas sobre la organización de la sociedad francesa (sanidad, enseñanza, guardería, seguridad social, empleo...).

Como contrapartida, el ciudadano extranjero se compromete a:

- Respetar los valores fundamentales de la República Francesa.
- Seguir la formación propuesta.
- Presentarse a las entrevistas fijadas para el seguimiento del cumplimiento del contrato.

El contrato se firma por un año, y puede renovarse eventualmente por una duración idéntica.

A partir del 1 de enero de 2007 la puesta en marcha del CAI corresponde al ANAEM (*Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations*). Como se ha apuntado en las líneas anteriores, esta institución es sustituida en 2009 por otro establecimiento público llamado Office Français pour l'Immigration et l'Intégration (OFII).

El respeto de los compromisos es un elemento determinante que permite la renovación de una primera tarjeta de residencia temporal así como la obtención de una residencia permanente después de una estancia mínima de cinco años. Para expedir estas tarjetas, los delega-

dos de gobiernos se apoyan en los informes de los servicios municipales sobre “la voluntad de integración de los solicitantes y el respeto de las obligaciones derivadas del contrato”.

Los CAI tienen como medida sancionadora por la falta de cumplimiento de los compromisos “contractuales” la no renovación de las tarjetas (y por ende, la salida obligatoria del territorio francés).

### 3.1 Los destinatarios de los Contratos de Acogida e Integración

Con carácter obligatorio, el contrato es suscrito durante la tramitación del primer permiso de residencia por las personas que se encuentran en las situaciones siguientes:

- Los trabajadores permanentes.
- Los titulares del permiso de residencia que lleve la mención “competencias y talentos”.
- Las personas mayores de 16 años beneficiarias de un procedimiento de reagrupación familiar.
- Los miembros de una familia en la que hay franceses (cónyuges, hijos mayores, ascendientes y, en general, parientes de menores franceses).
- Personas refugiadas y miembros de su familia.

Por otra parte, no es obligatorio suscribir el CAI para las personas inmigrantes que no lo firmaron cuando obtuvieron por primera vez su permiso para residir en Francia, con la condición de que tengan una residencia regular al amparo de un permiso que otorgaría el derecho al CAI.

Quedan excluidos de la obligación de firmar los CAI:

- Los nacionales de países miembros de la Unión Europea.
- Los nacionales de países miembros del Espacio Económico Europeo.
- Los nacionales de la Confederación Suiza.
- Los Extranjeros que hubieren llevado a cabo su escolarización en un centro francés de educación secundaria durante al menos tres años.
- El extranjero menor de edad, nacido en Francia de padres extranjeros y residentes en Francia, y con una residencia habitual en Francia durante al menos cinco años después de haber cumplido la edad de 11 años.

## 3.2 Las prestaciones del Contrato de Acogida e Integración

### *Una entrevista individual con un auditor social*

En la fase de acogida, un auditor social se entrevista con el candidato firmante del CAI para analizar globalmente su situación (social, familiar, profesional). La información recabada en esta entrevista permite elaborar el perfil del candidato y detectar sus necesidades reales de integración. En caso necesario, el candidato será derivado hacia los profesionales de los servicios de asistencia social.

En esta misma sesión de entrevista, el auditor social del OFII evalúa la capacidad lingüística del candidato firmante. Se realiza un test de nivel escrito y oral. Dependiendo del resultado, el auditor social propone los niveles de formación lingüística necesaria. En esta misma sesión se toma cita para el inicio de los módulos de formación cívica y de formación lingüística. Al final de la sesión se firma el Contrato de Acogida e Integración.

### *La formación cívica*

La formación cívica, traducida en diversas lenguas, se desarrolla en una jornada. Pretende dar a conocer los valores y los principios constitucionales, las instituciones políticas y la organización político-administrativa de Francia.

El pliego de prescripciones para las entidades y empresas que deseen participar en las licitaciones para impartir la formación cívica de los CAI propone tres módulos formativos:

**Tabla 27. Módulos formativos de la integración cívica de los CAI**

Contenidos		Objetivo principal
<b>Libertad</b>	Seguridad	Necesidad de asegurar la seguridad individual contra toda forma de atentado a la integridad física.
	Libertad de conciencia	
	Libertad de pensamiento y de creencia	
	Libertad de opinión y de expresión	Importancia de la libertad de prensa en una democracia. Dar a conocer los límites a la libertad de expresión.
	Libertad de reunión, de asociación y de circulación	Derechos de asociación de los inmigrantes.
	Libertad de propiedad	Dar a conocer la igualdad de acceso a la propiedad y a bienes propios.
<b>Igualdad</b>	Igualdad en derechos	La noción y principio de igualdad como garantía y el reconocimiento del otro como igual.
	Igualdad ante la Ley	Demostrar que la Ley y la Administración de la justicia son herramientas de esta garantía. Las distinciones sociales solo pueden fundamentarse en el talento y los méritos.
<b>Fraternidad y Solidaridad</b>	Grandes servicios para la solidaridad	Dar a conocer el sistema de funcionamiento del principio de solidaridad así como de los dispositivos para su realización.
	Impuestos y redistribución de la riqueza nacional	
	Sistema de protección social y vida asociativa	
<b>La organización política de la República</b>	Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial	Informar sobre las instituciones y las distintas administraciones de Francia. Explicar los fundamentos de la vida política y su relación con la vida de los individuos.
	Los poderes locales	
	El principio de elección por sufragio universal	

<b>Ejercicio de los derechos políticos y el acceso a la nacionalidad</b>	Libertad, Igualdad y Fraternidad	Subrayar la importancia de la ciudadanía activa y de la participación ciudadana. Presentar el carácter histórico de la formación de la nación francesa. El pacto republicano. Explicar la diferencia de estatuto jurídico de los nacionales y de los extranjeros.
<b>La República francesa es democrática, laica, social y descentralizada</b>	La República	Dar a conocer la importancia del interés general, del bien común. El lugar de la Ley y de los derechos (Constitución, Estado de derecho). Existencia de la paz civil.
	Democrática	Dar a conocer la importancia del contrato, del consentimiento y de la participación de cada uno y de todos.
	Laica	Recordar la historia de la laicidad en Francia. Subrayar la compatibilidad entre libertad de culto y neutralidad del Estado (Escuela, función pública).
	Social	Demostrar que la República asume colectivamente el desarrollo de la solidaridad, la cohesión social y los derechos sociales (Escuela pública, hospitales, pensiones ... ).
	Descentralizada	Dar a conocer la administración de proximidad.
<b>Divisas y símbolos de la República</b>	Libertad, Igualdad y Fraternidad	
	El presidente de la República	
	La bandera francesa y europea	
	La Marsellesa	

*Elaboración propia.*

### ***La formación lingüística.***

Durante la entrevista inicial con el auditor social del OFII, se evalúa la capacidad lingüística del inmigrante y, en función de ello, se determina un número de horas a seguir para la formación lingüística. Éstas varían entre las 200 y las 400 horas. La formación se imparte por parte de una empresa adjudicataria en el lugar de residencia del inmigrante. Los cursos son totalmente gratuitos y se realizan en sesiones que van de 4 a 30 horas semanales según la situación personal del inmigrante. La asistencia a las sesiones es obligatoria.

Al finalizar la formación lingüística, el candidato debe pasar una serie de pruebas escritas y orales para demostrar la adquisición de un nivel satisfactorio de dominio del francés. La aprobación otorga al inmigrante la obtención del Diploma Inicial de Lengua Francesa (DILF), título oficial que acredita el dominio del francés.

Si el inmigrante no aprueba los exámenes deberá repetirlos, y esta vez los gastos corren de su cuenta.

### ***Una sesión informativa sobre la vida en Francia.***

Esta prestación consiste en una sesión de información sobre la vida en Francia que dura entre una y seis horas. Persigue dos objetivos principales: por una parte proporcionar una mejor comprensión de los procesos de la vida cotidiana en Francia y por otra facilitar una mejor comprensión de la sociedad francesa y del acceso a los servicios públicos: salud, escuela, servicios públicos de empleo, vivienda.

La sesión se desarrolla en los idiomas de los firmantes, y generalmente en sus lugares de residencia. Al final de la sesión se entrega un certificado de asistencia al candidato firmante.

### ***Informe de competencias profesionales del inmigrante.***

Esta prestación del CAI consiste en una evaluación de las competencias profesionales del inmigrante recién llegado a Francia. En la entrevista inicial el inmigrante presenta los certificados y diplomas de estudios realizados, los informes de vida laboral así como todo tipo de documento que pueda ayudar al auditor social a elaborar con certeza el perfil y las competencias profesionales del inmigrante.

Conforme a los trípticos del OFII, el informe de competencias profesionales tiene por objetivos:

- Informar sobre la situación y la experiencia profesional del inmigrante.
- Definir el proyecto de acceso al empleo en Francia a corto plazo.
- Realizar el balance de las experiencias que puedan ser útiles para el ejercicio de otra actividad profesional.



- Preparar al inmigrante a la movilidad hacia otros empleos mejorando las competencias actuales del mismo.
- Profundizar, reorientar o validar el proyecto profesional del inmigrante, y en caso necesario, proponer otra formación profesional.

No se realiza el informe de competencias profesionales a las siguientes categorías de extranjeros:

- El extranjero menor de edad escolarizado en Francia.
- El extranjero mayor de 55 años.
- Los extranjeros con permiso de residencia al amparo de los artículos L. 313-8, L. 313-9 y L. 313-10.
- El extranjero que declara y justifica a la OFII que ya tiene una actividad profesional y no se encuentra en proceso de búsqueda de empleo.

Esta prestación es gratuita y obligatoria. Se desarrolla durante tres horas, y al finalizar esta sesión el inmigrante tiene derecho a un certificado de asistencia.

#### **4. Las innovaciones del decreto nº 2008-1115 de 30 de octubre relativo a la preparación de la integración en Francia de extranjeros que deseen instalarse de forma duradera**

El artículo 4 del decreto nº 2008-1115 de 30 de octubre relativo a la preparación de la integración en Francia de extranjeros que deseen instalarse de forma duradera reforma algunos artículos del Código de Acogida y Residencia de Extranjeros y del Derecho de Asilo (CODESA). Inspirado en el modelo holandés, este decreto organiza un proceso de evaluación de las competencias lingüísticas de los candidatos inmigrantes en Francia desde sus países de origen. En caso de que la evaluación refleje las insuficiencias lingüísticas, el decreto hace obligatoria la participación y seguimiento de los módulos formativos de capacitación lingüística y sobre los valores republicanos.

Dos son los grupos de destinatarios de estas medidas:

- Los potenciales beneficiarios de una solicitud de reagrupación familiar: cónyuges e hijos menores de 16 años.
- Los cónyuges de franceses.

Esta evaluación se realiza durante la fase de instrucción del visado por la Agencia ANAEM (hoy OFII) en los dos meses siguientes al registro de la solicitud de visado.

El candidato a la emigración debe pasar dos tipos de pruebas: en primer lugar debe demos-

trar su dominio escrito y hablado del francés, y en segundo lugar demostrar el conocimiento de las instituciones francesas y de los principios y valores republicanos. Si no aprueba se ve obligado a seguir una sesión formativa de media jornada sobre los principios y valores de la República y 40 horas de aprendizaje del idioma francés. Es necesario subrayar la diferencia abismal con la carga lectiva de los CAI realizados en el territorio francés, que constan de 400 horas.

Por otra parte, este decreto instituye “*disposiciones relativas al Contrato de Acogida e Integración para la Familia (CAIF)*”. En el marco de la reagrupación familiar y a través de este contrato, el ciudadano extranjero y su cónyuge son obligados a seguir una formación sobre los derechos y los deberes de los padres en Francia y de respeto de la obligación de escolarizar a los niños. En caso de incumplimiento de los términos del contrato, existe una doble sanción: la no renovación de la tarjeta de residencia y la puesta en marcha de un procedimiento de responsabilidad parental, iniciado por el Presidente del Consejo General. Dicho procedimiento puede llegar a una resolución que suspenda el pago de las prestaciones familiares.

**Tabla 28.** Cuadro-resumen del sistema francés de contrato de acogida e integración

<b>Condiciones y contenidos del contrato</b>	
Obligatorio para recién llegados no comunitarios	Si
Formación lingüística	Si
Formación/orientación profesional	Si
Orientación cívica	Si
Historia y cultura	No
Curso gratis o de mínimo coste	Si
Incumplimiento multado	No
Incumplimiento sancionado en los beneficios sociales	No
Renovación de la residencia de corta duración dependiendo de la participación	Si
Permiso de residencia de larga duración dependiendo de la participación	Si
Test al final del curso	No
Test para el permiso de residencia de larga duración	No
Test de condición previa para la inmigración	(Si)

*Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Dirk Jacobs y André Rea (2007).*

### III. La organización administrativa para la implementación de la política de *integración refundada*

#### Introducción

El principio de soberanía del Estado sobre el territorio nacional implica que las competencias de gestión de los flujos de entrada y de determinación del estatuto jurídico-administrativo de los extranjeros y la administración de la naturalización (pertenencia) sean competencias exclusivamente estatales (López-Sala, 2005, Tshitshi Ndouba, 2012). Sin embargo, y por lo general, las políticas de integración entendidas como el conjunto de acciones que inciden en las condiciones de vida de los extranjeros y en sus posibilidades de inserción o incorporación a la sociedad de acogida son competencias cedidas, delegadas o transferidas a otras administraciones subestatales, teniendo siempre en cuenta la forma organizativa concreta del Estado en cuestión.

As, en la gobernanza de la integración de los inmigrantes participan actores que pueden posicionarse verticalmente (gobernanza multinivel), u horizontalmente, por lo que las respectivas actuaciones han de ser coordinadas y regidas por el principio de coherencia de las políticas públicas, que a juicio de Ricard Zapata (2010) exige garantizar que las políticas y los programas que se producen en todos los niveles de gobierno no se contradigan entre ellas ni puedan convertirse en freno para el desarrollo de otras. Este principio, aplicado a la organización político-administrativa de la inmigración, significa coordinación e información compartida entre los distintos departamentos y ministerios que tratan diferentes dimensiones de las políticas de inmigración. Una falta de coherencia política significa también una falta de cooperación entre distintos niveles del gobierno y entre gobiernos y agentes influyentes (*stakeholders*). La coherencia también debe expresarse entre los discursos (¿qué dicen?) y acciones (¿qué hacen?) de los partidos políticos.

Ahora bien, una vez que sus ideólogos sentaran las bases filosóficas y políticas de esta política de integración refundada e iniciada en 2002, quedaba pendiente diseñar un marco de organización administrativa y distribuir los roles de los diferentes actores llamados a implementar esta nueva política. Es con este espíritu, aunque ya algunas reformas estaban en marcha, que el Primer Ministro Jean Pierre Raffarin solicitó en 2004 un informe al Alto Consejo para la Integración con “sugerencias en cuanto a la eventual reorganización (herramientas administrativas de la política de integración), con objeto de dar más coherencia, simplificación y eficacia a la misma”.

De la lectura de varios informes remitidos por el Alto Consejo para la Integración entre los años 2002 y 2010 se desprende que la organización administrativa para la integración en

Francia se reparte en **tres pilares o ámbitos del proceso de integración de los inmigrantes en Francia: la acogida, la promoción (social, profesional y cultural) y la lucha contra las discriminaciones**. Teniendo en cuenta este aspecto, este apartado se centrará en un análisis del posicionamiento, desarrollo institucional, funciones y competencias de cada una de las instituciones que, desde su ámbito de competencia, participan en la implementación de la política de integración en Francia.

### **1. Una cuestión previa: La implicación y movilización de los actores locales en los procesos de integración**

Las actuaciones de información, orientación, asesoramiento y acompañamiento de los inmigrantes recién llegados se realizan a menudo desde las administraciones locales y los movimientos asociativos que se sitúan en la primera línea del trabajo para la integración. Por lo tanto, estos últimos son actores claves en el proceso de acogida. En efecto, el asentamiento de personas inmigrantes crea problemas específicamente locales, que obliga a menudo a las autoridades locales a afrontar las consecuencias de su incorporación en ausencia de una política nacional clara o eficaz. Además, la concentración espacial de la población inmigrante en las ciudades (y dentro de zonas específicas en las ciudades) intensifica los efectos sobre el entorno local incluso en ciudades con una densidad de población inmigrante relativamente pequeña, con impacto en un amplio abanico de ámbitos políticos locales: mercado laboral local, vivienda, escuela y otros servicios municipales. También afecta al desarrollo urbano de los barrios y de la ciudad en su conjunto. Si estos son los efectos “prácticos”, se dan otros que podemos relacionar con las relaciones “extranjeros-autóctonos” (Tshitshi Ndouba, 2012, Alexander, 2001). Ahora bien, la política de integración exige primero que los actores locales y de proximidad tengan conocimiento y datos sobre la población inmigrante que vive en su circunscripción. Además de ello, es importante conocer los problemas específicos y tener una voluntad política de resolverlos.

En el contexto francés existen tres niveles de gobernanza local. El Código General de las Colectividades Territoriales identifica tres actores locales, cada uno en su campo de competencia, que participan en el proceso de integración: la alcaldía, el Consejo General (competente en materia de acción social), y el Consejo Regional (competente en materia de empleo, formación, desarrollo económico y transportes). Sin embargo, el informe del Alto Consejo (2005) revela que las tres administraciones tienen un desconocimiento de los problemas específicos de la inmigración. En efecto, aunque algunas colectividades locales habían identificado algunos problemas sociales y profesionales específicos de los inmigrantes que habitaban en su territorio a partir de los estudios e informes encargados por ellas, no se habían sacado conclusiones contundentes en cuanto a la adaptación de sus servicios para encarar los problemas, al considerar que los dispositivos de derecho común (dispositivos generales) eran suficientes para tratarlos problemas derivados del hecho migratorio. Aún

más, varias colectividades locales tenían tendencia a descargar su responsabilidad en el Estado, considerando que el ámbito de acogida e integración es competencia exclusiva del Estado.

Es por todas estas consideraciones que el informe del Alto Consejo para la Integración insta a la movilización de los actores locales para que asuman su responsabilidad en materia de integración de los inmigrantes partiendo de la convicción de que son actores claves en el día a día de la inmigración en su territorio.

Desde la perspectiva del Alto Consejo para la integración, la tarea de dinamizar y movilizar a todos los actores locales y de proximidad e implicarles en la implementación de la política de integración corresponde al *Préfet*, que es el equivalente en España del Delegado del Gobierno, representante del poder del Estado en el ámbito regional y local. Insiste pues en la necesidad de una mejor coordinación para dar eficacia y evitar duplicidades en la acción de la política de integración:

*“L'éparpillement et le cloisonnement institutionnel des acteurs de la politique d'intégration exigent une action forte de coordination. La plupart des politiques publiques impliquent des efforts de coordination entre les acteurs locaux, qui pour l'heure, forment un archipel d'institutions qui ne se rencontrent pratiquement pas sur les sujets liés à l'intégration. Mais c'est sans nul doute pour la politique d'intégration que la question de la coordination se pose de manière particulièrement aiguë.”*

El fundamento jurídico de esta competencia de coordinación de los *Préfets* se encuentra en la Ley de Programación para la Cohesión Social de 18 de enero de 2005, que en su Artículo 146, al modificar algunas disposiciones del Código de la Acción Social y de las Familias, les otorga un papel de primer orden en la elaboración de los Programas Regionales de Integración de las Poblaciones inmigrantes -PRIPI-. En efecto, el PRIPI, elaborado bajo la autoridad del *Préfet*, determina un conjunto acciones que concurren en la acogida de los inmigrantes recién llegados y en la promoción social, cultural y profesional de las personas inmigradas o de origen inmigrante. En la elaboración del PRIPI participan una multiplicidad de actores. Por una parte, los jefes de los servicios descentralizados del Estado en las entidades como la Dirección Regional de Asuntos Sanitarios y Sociales (DRASS), la Dirección Regional de Asuntos Culturales (DRAC), la Dirección Regional del Trabajo, Empleo y Formación profesional (DRTEFP), la Dirección Regional de la Juventud y Deportes (DRJS); y por otra parte, un partenariado compuesto por el Consejo Regional y los servicios de empleo (ANPE) y de seguridad social, y los servicios de estadística, economía y transporte.

## 2. Las Administraciones especializadas

Como hemos apuntado en el apartado anterior, la organización institucional y organizativa de la integración de las poblaciones inmigrantes o de origen inmigrante se compone y descansa sobre tres pilares que son la acogida, la promoción y la igualdad de trato. Las actuaciones relativas a cada uno de estos ámbitos de integración corresponden a algunas administraciones especializadas en la problemática migratoria. Pasemos revista de estas instituciones por cada ámbito.

### 2.1 Un servicio público de acogida de los inmigrantes recién llegados. Del ANAEM a la OFII

La acogida constituye la primera etapa en el proceso de integración. Por acogida se entiende el conjunto de mecanismos, dispositivos e instrumentos operativos, dispuestos y estructurados de manera coherente dentro de una orientación global de apoyo, que conforman una primera puerta de entrada de la población inmigrante a los circuitos de integración. Con la acogida se persigue el objetivo de facilitar a las personas extranjeras recién llegadas, o aquellas que por diversas razones han encontrado obstáculos para su inclusión o se encuentran fuera de los itinerarios de integración, las capacidades y recursos apropiados para superar su situación de desventaja y ejercer en plenitud sus derechos y obligaciones. La acogida se desvincula del asistencialismo, teniendo como objetivo último la autonomía personal y la no dependencia de las entidades públicas (Comunidad de Madrid, 2009). En Francia, el sistema de acogida de los recién llegados ha sido erigido en un servicio público de acogida, que fue creado por decisión del Comité Interministerial para la Integración en su sesión del 10 de abril de 2003. Según el Alto Consejo para la integración (2005), la opción de crear un servicio público presenta grandes ventajas, si nos referimos a lo que se entiende por este concepto en el derecho público francés. En efecto, la noción de servicio público es fundamental en el derecho francés: confiere una dimensión particular a toda actividad ejercida por las administraciones que participan en este servicio, define de manera solemne los objetivos de interés general que dicha administración persigue y otorga prerrogativas particulares (derechos exclusivos o especiales para ejercer una actividad, poder percibir una tasa, decretar reglas coercitivas para los ciudadanos, etc.). Por otra parte, la noción de servicio público implica particularmente una igualdad y una permanencia de acceso para el conjunto de los ciudadanos a los que se dirige este servicio. Pues bien, la gestión de este servicio público recae en la Agencia Nacional de Acogida de Extranjeros y Migrantes (*Agence Nationale d'Accueil des Etrangers et des Migrants*) creada por el Artículo 143 de la Ley de Programación para la Cohesión Social del 18 de enero de 2005. Esta Agencia es producto de la fusión de dos organismos que anteriormente participaban, aunque de forma muy deficiente, en la acogida de inmigrantes: la Oficina de Migraciones Internacionales (OMI)



y el Servicio Social de Ayuda a los Extranjeros (SSAE), que solo atendían a tres categorías de extranjeros: las personas que llegaban en el marco de la reagrupación familiar, los miembros familiares de ciudadanos franceses y los solicitantes de asilo. Entre ambos organismos cubrían el 56% del total de entradas legales en Francia, según el HCI (2005).

Conforme al artículo 143 de la Ley de Programación para la Cohesión Social, la Agencia Nacional de Acogida de Extranjeros y Migrantes “está encargada, en el conjunto del territorio, del servicio público de acogida de los extranjeros titulares, por primera vez, de un título que los autoriza para permanecer de forma duradera en Francia”.

Por otra parte, la Agencia tiene como misión la de participar en todas las acciones administrativas, sanitarias y sociales relativas a la:

- Entrada y estancia de extranjeros de una duración inferior o igual a tres meses.
- Acogida de los solicitantes de asilo en Francia.
- Entrada en Francia de ciudadanos nacionales de terceros países por causa de reagrupación familiar o de desarrollo de un trabajo por cuenta ajena.
- Control médico de extranjeros admitidos para residir en Francia por una duración superior a tres meses.
- Retorno o reinserción de los extranjeros en los países de origen.
- Empleo de ciudadanos franceses en el exterior.

En la actualidad, la Oficina Francesa de Inmigración e Integración (OFII), creada en abril de 2009 por el Decreto n° 2009-331 de 25 de marzo, sustituye las funciones que cumplía la Agencia Nacional de Acogida de los Extranjeros y Migrantes (ANAEM) en sustitución de la Agencia ANAEM. Esta nueva oficina nacional se sitúa administrativamente bajo la tutela de la Dirección General de Extranjeros, perteneciente al Ministerio de Interior. Se encarga de la gestión de todos los dispositivos y prestaciones de los Contratos de Acogida e Integración, pero de forma global tiene cuatro misiones principales<sup>6</sup> con relación a la gestión de procedimientos en materia de inmigración legal:

- Administrar los procedimientos de la inmigración profesional y familiar y contribuir a la lucha contra la inmigración irregular. Es el interlocutor de las empresas que desean contratar a asalariados extranjeros e instruye los expedientes de reagrupación familiar.
- Acoger a los inmigrantes recién llegados y organizar sus trayectorias de integración. Esta trayectoria empieza desde el país de origen de los candidatos inmigrantes y se prolonga en el territorio francés con la firma del Contrato de Acogida e Integración. A este respecto, el informe de la OFII confirma que a lo largo de 2013 se han firmado unos 108.969 contratos de acogida e integración.

---

<sup>6</sup> [http://www.ofii.fr/IMG/pdf/plaquette\\_2014.pdf](http://www.ofii.fr/IMG/pdf/plaquette_2014.pdf)

- Encargarse de la primera acogida de los solicitantes de asilo en Francia. A este respecto, administra los Centros de Acogida de los Solicitantes de Asilo (CADA). Durante el año 2013, Francia acogió a 59.992 solicitantes de asilo.
- Proponer ayudas para el retorno y subvencionar la reinserción en el país de origen de los inmigrantes que desean un retorno voluntario. A este respecto, el informe de la OFII contabiliza 7.386 ayudas para el retorno voluntario y la financiación de 628 proyectos de reinserción en el país de origen.

## 2.2 La promoción social, profesional y cultural de los inmigrantes: del FASILD al ANCSEC

El segundo pilar de la acción de la política de integración es el referente a la promoción social, profesional y cultural de los inmigrantes. Esta tarea forma parte de las competencias del Fondo de Acción y de Apoyo a la Integración y la Lucha Contra las discriminaciones (FASILD). Como lo indica su denominación, también participa en la acción para la igualdad de trato. Según sus estatutos constitutivos, el FASILD es un organismo público del Estado de carácter administrativo. Su principal misión consiste en favorecer, en todo el conjunto del territorio francés, la integración de las poblaciones inmigrantes y de origen inmigrante y contribuir a la lucha contra las discriminaciones de las que podrían ser víctimas por razón de raza, religión o creencia. Este objetivo se traduce en las actuaciones siguientes que realiza el FASILD:

- Acompañamiento de las personas extranjeras y de los cónyuges de franceses que llegan al territorio francés por el cauce de reagrupación familiar.
- Desarrollo de programas de formación lingüística para los extranjeros.
- Transformación de los *Foyers* (Hogares) de Trabajadores Migrantes en residencias sociales.
- Apoyo a proyectos que ponen en valor la memoria de la inmigración así como las aportaciones culturales recíprocas.
- Mejora del conocimiento de los procesos de integración.

Como se observa, desde su marco competencial desarrolla actuaciones de carácter transversal, puesto que pone en marcha acciones cuyo objetivo es la integración de la población inmigrante que reside en Francia al mismo tiempo que “participa”, de forma secundaria, en las actuaciones que corresponden al ámbito de la acogida y de la lucha contra las discriminaciones y por la igualdad de trato.

Aunque sus misiones son algo imprecisas y abarcan muchos ámbitos, hemos de reconocer que esta institución es una de las más antiguas que en desarrollar actuaciones en materia de integración en Francia. En su larga trayectoria ha experimentado una progresiva transformación en cuatro etapas:

- La **primera** se corresponde con su creación en 1958 bajo el nombre de FAS, Fondo de Acción Social. Entonces su misión consistía en la acogida y alojamiento de trabajadores migrantes, primero los argelinos y más tarde todos los trabajadores de origen inmigrante y a todas aquellas capas de la población con problemas asimilables a los de los trabajadores inmigrantes.
- La **segunda etapa** o evolución institucional se da en 1983, cuando el FAS pasa a ser FASTIF (Fondo de Acción Social para los Trabajadores Inmigrantes y sus Familias). Este nuevo organismo se encargará de las tareas relacionadas con la inserción social de los trabajadores inmigrantes y de sus familias. En 1986, las autoridades francesas le añadieron además las misiones de acompañamiento en el proceso de retorno voluntario y de lucha contra las discriminaciones (Ley de 16 de noviembre de 2001).
- La **tercera etapa** corresponde a su participación en las tareas propias del ámbito de la acogida de los inmigrantes recién llegados. Esta transformación se realizó por la decisión del Comité Interministerial para la Integración del 10 de abril de 2003, que le confirió al FASILD la misión de financiar las formaciones instituidas en el marco del servicio público de acogida, en colaboración con el ANAEM.

La última transformación, operada a través de la Ley para la Igualdad de oportunidades de 31 de marzo de 2006, consagra la Agencia Nacional para la Cohesión Social y la Igualdad de Oportunidades (*Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances* -ACSE-). A esta nueva agencia le corresponden las acciones en favor de las personas con dificultades de inserción profesional, recogiendo en parte los medios y las misiones de la antigua FASILD por una parte, y por otra las misiones de la Delegación Interministerial de la Ciudad (DIV) así como de la Agencia de lucha contra el analfabetismo. Administrativamente, esta nueva agencia depende del Ministerio de cohesión social (en lo referente a las dimensiones de la *politique de la ville*, la integración, la lucha contra las discriminaciones, el servicio civil voluntario y el analfabetismo) y por otra parte está bajo tutela del Ministerio con competencia en materia de promoción de igualdad de oportunidades en lo relacionado con el refuerzo de las capacidades.

### 2.3 Un dispositivo de lucha contra las discriminaciones y de acción por la igualdad de trato: de la HALDE al Defensor de Derechos

La necesidad de la creación de un dispositivo de lucha contra las discriminaciones y de acción por la igualdad de trato fue expresada por primera vez en el informe del Alto Consejo para la Integración publicado en 1998 con el título de "*Lucha contra las discriminaciones: hacer respetar el principio de igualdad*". Este informe concluye que "solo una autoridad administrativa independiente sería capaz de presentar suficientes garantías para cumplir con las tres misiones que corresponden a la lucha contra las discriminaciones: la observación, el estudio de casos y la sensibilización de la opinión pública sobre las diversas formas de discriminación. En segundo lugar, la nueva institución debe permitir a las personas que se

sienten víctimas de discriminaciones hacer valer sus derechos. El Alto Consejo sugiere la inversión de la carga de la prueba cuando se instruyen los expedientes de casos de discriminación”.

Una primera iniciativa política de lucha contra las discriminaciones se remonta a la creación en 1999 del Grupo de Estudio y de lucha contra las Discriminaciones (GELD), competente para atender solo las discriminaciones por origen racial. Sin embargo, se era consciente de la necesidad de poner en marcha la recomendación del Alto Consejo para la Integración y de paso cumplir con el mandato del Artículo 13 de la Directiva 2000/43/CE que estipula que “*Cada Estado miembro designará uno o más organismos responsables de la promoción de la igualdad de trato entre todas las personas sin discriminación por motivo de su origen racial o étnico. Dichos organismos podrán formar parte de los servicios responsables a nivel nacional de la defensa de los derechos humanos o de la salvaguardia de los derechos individuales*”. Así, el 2 de junio de 2003 el Primer ministro francés puso en manos de Bernard Stasi, Mediador de la República y ex ministro, una misión de “prefiguración” de una autoridad administrativa de lucha contra las discriminaciones. Las propuestas del Informe Stasi fueron fielmente incorporadas en la Ley del 30 de diciembre de 2004, que crea la HALDE (*Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et l’Egalité*).

Esta disposición legislativa de creación de la HALDE afirma en su título II el principio de transversalidad de la igualdad de trato entre las personas sin distinción de origen y desgrana los ámbitos de aplicación del principio de no-discriminación: protección social, salud, ventajas sociales, educación, acceso a bienes y servicios, suministro de bienes y servicios, adhesión y admisión en una organización sindical o profesional, acceso al empleo por cuenta ajena o por cuenta propia.

En cuanto a las misiones asignadas a la HALDE, esta disposición legislativa contempla cuatro:

- La lucha contra las discriminaciones prohibidas por la Ley.
- Proporcionar toda información necesaria a las personas víctimas de discriminaciones.
- Identificar y promover las buenas prácticas de igualdad de trato.
- Promover la igualdad de derechos.

También conviene resaltar que en materia de promoción de igualdad, la HALDE realiza las siguientes actividades:

- Consultas sobre cumplimiento de igualdad de trato.
- Formación en prácticas y legislación de igualdad de trato.
- Estudios e investigaciones en materia de discriminación.
- Realización de campañas de sensibilización.

Por otra parte, cumpliendo con lo estipulado en el artículo 8<sup>7</sup> de la Directiva 2000/43/CE, la Ley de 30 de diciembre de 2004 contempla la inversión de la carga de la prueba para suplir las dificultades que encuentran las víctimas de discriminación para reunir pruebas que justifiquen el hecho objeto de la demanda.

El sistema francés de lucha contra las discriminaciones y de acción por la igualdad de trato ha evolucionado notablemente como para seguir el desarrollo institucional de la *Commission for Racial Equality*, del Reino Unido. En efecto, La nueva autoridad que asume las competencia en materia de promoción de igualdad y de lucha contra la discriminación es el Defensor de los Derechos (*Défenseur des Droits*). Como hemos apuntado en apartados anteriores, el sistema francés es hoy por hoy bastante completo y aporta nuevos elementos como modo de vida, características genéticas, condiciones de salud, opinión política, pertenencia a un sindicato, apodo y apariencia física. En total incluye catorce motivos de discriminación: edad, género, origen, orientación sexual, discapacidad, modo de vida, características genéticas, condiciones de salud, estado civil, pertenencia real o supuesta a un grupo étnico, raza o nación, opinión política, apodo, pertenencia a un sindicato, apariencia física.

### 3. La gobernanza centralizada de la integración

El análisis de todo el entramado de la organización administrativa para la integración revela que en su gobernanza Francia aplica un enfoque de coordinación-cooperación entre el gobierno central y las entidades regionales/locales en el desarrollo de las políticas de integración de los inmigrantes. En efecto, desde la configuración descentralizada del poder político, las entidades regionales y locales son titulares de competencias en materia de integración de los inmigrantes, en aplicación del principio de la primacía del derecho común (*droit commun*). El gobierno francés diseña los instrumentos capaces de dinamizar políticas, aglutinar iniciativas, crear partenariados y dotar de coherencia a las actuaciones en favor de la integración de los inmigrantes (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007, Tshitshi Ndouba, 2012). Así, las administraciones públicas (en sus niveles central, regional y local) y la sociedad civil participan conjuntamente en la gobernanza de la inmigración con objeto de ir mejorando progresivamente el proceso de integración de la población inmigrante.

En el contexto francés, esta tarea de coordinación y dinamización se realiza desde el Comité Interministerial para la Integración (CII). La institucionalización del **Comité Interministerial para la integración** responde a la característica transversal de la política de integración que afecta a no pocos ministerios y administraciones. Con el propósito de coordinación, esta instancia fue creada por el decreto de 6 de diciembre de 1989. Reúne en su seno y bajo la presidencia del Primer Ministro cuantos ministerios participan sectorialmente en

---

<sup>7</sup> "Los Estados miembros adoptarán, con arreglo a su ordenamiento jurídico nacional, las medidas necesarias para garantizar que corresponda a la parte demandada demostrar que no ha habido vulneración del principio de igualdad de trato cuando una persona que se considere perjudicada por la no aplicación, en lo que a ella se refiere, de dicho principio alegue, ante un tribunal u otro órgano competente, hechos que permitan presumir la existencia de discriminación directa o indirecta."

los procesos de integración. Según el decreto de su creación, la misión del Comité Interministerial para la Integración consiste **“en diseñar, dinamizar y coordinar la política del gobierno en materia de integración de la población inmigrante o de origen inmigrante”**. Se reunió por primera vez en 1990 y desde entonces no lo volvió a hacer hasta el año 2003 bajo el impulso del Primer Ministro Jean Pierre Raffarin, quien reactivó y actualizó su composición y su modo de funcionamiento por el decreto de 30 de enero de 2003. Conforme a este nuevo decreto, el CII se reúne una vez al mes, adopta cada año un programa anual de acción y vela por su cumplimiento. Recordemos que en su sesión del 10 de abril de 2003 el CII adoptó un programa de 55 medidas que dieron inicio a las acciones de la política de integración refundada, entre las cuales se encuentra la implementación de los contratos de acogida e integración (CAI).



## Capítulo 4. Las ambivalencias francesas: identidad nacional y crisol francés

Desde su nombramiento en enero de 2007 como candidato de la Unión para un Movimiento Popular (UMP) a las elecciones presidenciales del 6 de mayo de 2007, Nicolás Sarkozy convirtió la identidad nacional francesa en un argumento central de su campaña electoral. Así, el candidato ofreció un total de 34 discursos<sup>1</sup>, desde el realizado en el congreso de la UMP el 14 de enero de 2007 hasta el discurso de cierre de campaña que tuvo lugar en Montpellier el 3 de mayo de 2007, en el que se desarrollan paulatinamente su idea y su concepción de la identidad nacional. Paralelamente, la novedad sino la extrañeza de la propuesta de abrir el debate sobre el significado de “ser francés hoy” tuvieron eco en los medios de comunicación y el mundo académico se involucró en el debate para indagar en los componentes históricos e ideológicos de la concepción expresada por el candidato.

Este capítulo se propone explorar los aspectos de una ambivalencia francesa. Por una parte, la irrupción en el escenario político francés, así como las consecuencias, de la definición y reafirmación de una identidad nacional francesa con contornos excluyentes, abiertamente vinculada a una inmigración presuntamente “inasimilable” que amenaza los valores fundamentales de la República. Y por otra parte, las pretensiones universalistas y humanistas y la evidencia histórica que la Francia actual es resultante y síntesis de varias oleadas migratorias y contribuciones de los inmigrantes en todos los aspectos de la vida nacional, tal y como se refleja en el proyecto de la Ciudad y Museo de la historia de la inmigración, consagrando así el reconocimiento del lugar de la inmigración en la construcción de la República francesa.

---

<sup>1</sup> Disponibles en la antigua página web oficial de la UMP: [http://www.u-m-p.org/site/index.php/ump/s\\_informer/discours](http://www.u-m-p.org/site/index.php/ump/s_informer/discours).

# I. La identidad nacional en el discurso de Nicolás Sarkozy

## Introducción

Desde un punto de vista político, el afán del candidato de poner sobre la mesa la cuestión de la identidad nacional muestra una operación cuyo objetivo consiste en reafirmar sus posiciones derechistas y sobre todo reconquistar el espacio electoral ocupado por la extrema derecha de Jean-Marie Le Pen. En estos términos se expresa Etienne Schweisguth (2007) en su interesante libro titulado *“le trompe-l’oeil de la droitisation”* (2007) cuando afirma que “la estrategia adoptada por Nicolás Sarkozy ha consistido en lo siguiente: Sin hacer una alianza con el Frente Nacional, unir alrededor de un candidato de la derecha a una gran parte del electorado que votaba tradicionalmente a la extrema derecha protestataria, y eso sin defraudar a los electores centristas o de la derecha moderada apegada a los valores de tolerancia y de humanismo”. Por otra parte, desde el punto de vista de los académicos, el estudio de los componentes de la concepción de identidad nacional tal y como la desarrolla Sarkozy en su campaña tiene un valor heurístico por dos motivos: por una parte, porque desvela la visión de la identidad nacional de un futuro presidente de la República francesa. Por otra parte, porque es susceptible de aclarar y explicar la ideología que informa e inspira las operaciones emprendidas después de su elección, como la de la creación del ministerio de inmigración e identidad nacional (Koukoutsaki-Monnier, 2010).

Muy rápidamente el desarrollo del debate sobre la identidad nacional abierto por Sarkozy parece vincularse “naturalmente” a la inmigración. Inmigración e identidad nacional aparecen así como dos conceptos antitéticos y contrapuestos. Es muy significativa la indignación que ha suscitado este tema en el seno no solo de la izquierda sino también en círculos de intelectuales entregados a la idea de una Francia diversa y plural que se ha nutrido de las contribuciones de varias oleadas migratorias y constituye el *“creuseut français”*; es significativa en este sentido la dimisión en bloque de once historiadores del Museo de la Historia de la inmigración. El discurso de Sarkozy sobre la identidad nacional, como veremos, señala al inmigrante no o mal integrado como una amenaza.

Por ello este apartado se propone analizar tres dimensiones del tándem inmigración-identidad nacional. La primera es la idea y los componentes de la identidad nacional. La segunda dimensión aborda la puesta en práctica del discurso a través de un análisis de la justificación, misiones y organización del ministerio de inmigración, integración, identidad nacional y desarrollo solidario (codesarrollo). La tercera dimensión analiza el desarrollo y los resultados del “Gran debate” iniciado por el ministro Eric Benson, salido de las filas socialistas.

## 1. Aspectos teóricos de la identidad nacional

### 1.1 Un breve repaso al concepto de nación

Como concepto, la identidad nacional es indisoluble del concepto de nación, que constituye su base (Jaffrelot, 2006). Por tanto, es importante definir este último para entender mejor el contenido esencial de la noción de identidad nacional.

En Francia, el concepto de nación aparece bajo el Antiguo Régimen (*l'Ancien Régime*) con el edicto de julio de 1717 sobre los Príncipes Legitimados, en el que se anuncia que en caso de ruptura del linaje legítimo de los reyes, corresponde a la “Nación misma” designar un nuevo rey. Así, en el Antiguo Régimen existe una relación de fusión entre el rey y la nación. La persona (física) del rey se confunde totalmente con la función real, y por consiguiente con el Estado y la nación, tal y como lo expresa Bossuet: “Todo el Estado está en él y la voluntad de todo el pueblo se encierra en la suya” (Assemblée Nationale, 2011).

Sin embargo la concepción moderna de la nación es un legado de la Revolución de 1789, que en sus conceptualizaciones de la nación ha roto con la idea de asentar la voluntad de la nación en unas personas físicas o en unos grupos sociales, declarando en el artículo 3 de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano el principio de la soberanía del pueblo, que puede delegar su representación:

*“Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément”.*

Sin embargo, aunque hoy en día hay unanimidad en la doctrina respecto al concepto de nación y su relación con el Estado, sigue habiendo controversias en cuanto a sus orígenes y su significado. La corriente “primordialista” considera que las naciones son un fenómeno natural orgánico y por lo tanto universal, mientras que otros autores (*perennialistes*) sostienen que la nación no es natural sino que es un producto o resultado de varios procesos sociohistóricos protagonizados por los seres humanos. Por su parte, la corriente de los “modernistas”, inscrita en la línea de la Revolución francesa, concibe la nación, asociada al Estado y a un territorio (Estado-Nación), como una construcción reciente, resultado de las condiciones económicas, políticas y sociales de la modernidad (Kedourie, 1960, Anderson, 1983; Gellner, 1999). Por último, la corriente “etno-simbólica” de nación, liderada por Anthony Smith (1993), adopta una postura intermedia. Sostiene que aunque la nación es una construcción de las sociedades modernas, se apoya en las identidades y los lazos étnicos preexistentes que constituyen su substrato cultural.

En Francia, las teorizaciones de Ernest Renan (1882, 1997) sobre el concepto de nación han tenido mucha influencia en la clase política y en los intelectuales franceses. Renan con-

cibe la nación desde una doble perspectiva: La nación es “Un alma y un principio espiritual” que se compone de dos elementos: “Dos cosas constituyen este alma ... La posesión en común de un rico legado de recuerdos y la voluntad de continuar haciendo valer esta herencia recibida ” (Asemblee Nationale, 2011). Como se observa, Renan rechaza la idea de definir una nación sobre la base de elementos físicos (geografía, raza) o sociales (religión, lengua, intereses comunes). Para este autor, la nación se compone de un conjunto de acciones del pasado y del presente: la nación extrae su fuerza de “un rico legado de recuerdos comunes” al mismo tiempo que es un “plebiscito diario”, como una voluntad perpetua de seguir la vida en común. Por lo tanto, la concepción que tiene Renan de la nación es una concepción voluntarista y política, que hace hincapié en el consentimiento voluntario de los miembros de la nación, unidos por proyecto de futuro común. Insiste sobre la importancia del pasado y de la historia (un pasado heroico, de grandes hombres, de gloria) y subraya la importancia del legado cultural (tradiciones, costumbres, lengua...), que constituyen el cemento de este vínculo nacional (*lien national*).

Este breve repaso a las concepciones de nación nos proporciona elementos más que suficientes para aprehender el concepto de identidad nacional, ya que a partir de la definición de nación se desarrolla una correspondiente conceptualización y significado de la identidad nacional. Sin embargo, es importante subrayar que tradicionalmente los partidos de la derecha abogan por una nación heredada, orgánica y por ende étnica, mientras que la izquierda sostiene una visión política de la nación que se apoya en la voluntad de construir y compartir un futuro común.

## 1.2 Elementos constitutivos de la identidad nacional

Angeliki Koukoutsaki-Monnier (2010, 2013), inspirado en los trabajos de psicología social de Alex Mucchielli (1986), define la identidad como un sentimiento de pertenencia de sí mismo a la vez que de diferencia con otros. Por ello, para concretar el contenido de la identidad colectiva, estos autores recurren a varios elementos constitutivos de carácter material y físico (organización material, rasgos físicos), otros de carácter histórico y cultural (normas grupales, hábitos colectivos) y en fin otros de carácter psicosocial (tales como la satisfacción, la frustración, competencias y cualidades reconocidas...). Así, la identidad se compondría tanto de elementos subjetivos como objetivos.

Por su parte, Lamizet y Silem (1997) consideran que generalmente las teorizaciones sobre la identidad nacional se han elaborado siguiendo dos enfoques. El primero concibe la identidad nacional como un proyecto voluntarista del vivir juntos. En este sentido, este enfoque insiste en los aspectos contractuales de la identidad nacional, poniendo énfasis en el consentimiento voluntario de los miembros de la nación, deseosos de compartir un proyecto de futuro común. El segundo enfoque, mucho más problemático, hace hincapié en el pasado común y apela a la existencia de un núcleo histórico y cultural (tradiciones, costumbres,

religión) generalmente vinculado a un territorio y cuyos elementos constituyen el “alma” de la nación. Conviene resaltar que estos dos enfoques de la identidad nacional no son excluyentes y por tanto los elementos que integran tanto uno como el otro pueden coexistir.

Partiendo de estos dos enfoques, Angeliki Koukoutsaki-Monnier (2010) elabora un modelo de análisis de la identidad nacional que integra dos categorías de definición del concepto: La definición etnocultural de la identidad nacional y la definición política de la identidad nacional.

La definición etnocultural de la identidad nacional se subdivide a su vez en dos subcategorías: el enfoque biológico y el enfoque histórico/cultural de la identidad nacional.

El enfoque biológico considera la identidad nacional desde la perspectiva de origen, de raza, de sangre y de herencia biológica, mientras que el enfoque histórico y cultural sitúa la cuestión de la identidad nacional desde el prisma de un pasado y una historia común compartidos. Se basa pues en una herencia cultural que integra religión y lengua común.

Por su parte, la definición política de la identidad nacional desgrana dos subcategorías: el enfoque cívico/electivo y el enfoque institucional. El enfoque cívico/electivo considera la identidad nacional no sólo desde la perspectiva de un proyecto de futuro y desde la voluntad manifiesta de vivir juntos, sino que también insiste en las convicciones y los valores republicanos compartidos, tales como los ideales de derechos humanos, laicidad, dignidad humana e igualdad entre hombres y mujeres. En cambio, el enfoque institucional parte de la consideración de la identidad nacional como una unidad política, animada y administrada por el Estado.

Una vez planteados los cuatro elementos constitutivos del concepto de identidad nacional (biológico, histórico-cultural, cívico electivo, institucional), Angeliki Koukoutsaki-Monnier analiza minuciosamente los 34 discursos de Sarkozy durante la campaña electoral de 2007 para discernir y revelar el concepto de identidad nacional que ofrece y pretende desarrollar Sarkozy durante su mandato.

## **2. El discurso de Nicolás Sarkozy sobre la identidad nacional**

Siguiendo los planteamientos de Angeliki Koukoutsaki-Monnier, dos elementos aparecen de manera constante y central en el discurso de Nicolás Sarkozy sobre la identidad nacional: por una parte el componente cívico/electivo, desde el que concibe la identidad nacional como un proyecto compartido del vivir juntos, un deseo manifiesto de vivir juntos sobre la base de valores republicanos compartidos (derechos del hombre y del ciudadano, laicidad, dignidad, humanidad...). Y por otra parte, el componente histórico/cultural, anclado en la interpretación del pasado y de la herencia cultural recibida.

Es entendible que Sarkozy no recurra a los elementos biológicos de la identidad nacional puesto que en el contexto político y social de Francia el uso de los conceptos de raza y de etnia o de características físicas de los individuos son contrarios a las pretensiones universalistas y humanistas de la *Revolution*. Sus propios orígenes de inmigrante no le avalan para sostener tesis esencialistas de la identidad nacional.

*“Français au sang mêlé né d’un père hongrois et d’une mère dont le père était né Grec à Salonique... Comme eux, vous avez laissé derrière vous votre terre natale, vos souvenirs d’enfance, vos rêves d’adolescents, vos premières amours. Vous ne partiez pas pour l’exil mais pour la promesse d’un avenir meilleur.”* (Nicolas Sarkozy, Discours à Villepinte, 11/04/07).

Es por ello que Nicolás Sarkozy insiste en las herencias de la Ilustración, del universalismo, del individualismo y de la acción voluntaria que sustentan el pacto republicano:

*“La France, elle n’a cessé de changer tout au long de son histoire parce qu’elle n’a jamais cessé d’être un pays ouvert, parce qu’elle n’a jamais été un clan, une race ou une ethnie. La France c’est une volonté de vivre ensemble. La France c’est une idée. La France c’est un idéal offert à tous les hommes. La France c’est chacun d’entre nous avec son histoire, avec sa mémoire, avec son expérience de la vie, avec ses rêves. Maintenant la France c’est vous aussi.”* (Nicolas Sarkozy, Discours à Villepinte (11/04/07).

Una vez planteada esta precisión, interesa aprehender los elementos constitutivos de los dos componentes o enfoques de la identidad nacional que desarrolla el candidato Sarkozy.

## 2.1 La identidad nacional desde una concepción cívica y electiva

Esta visión de la identidad nacional parte de la concepción contractual de la nación que la define como resultante o suma de voluntades, y tiene sus raíces en las definiciones de Sieyes y de Renan. En efecto, Sieyes consideraba ya en 1791 que la nación es un cuerpo de asociados que viven bajo una misma ley común y es representado por la misma legislatura:

*“La nation est un corps d’associés vivant sous une loi commune et représenté par la même législature.”*

Por su parte, y como ya apuntamos anteriormente, Renan, en su famoso discurso pronunciado en la Sorbona en 1882, se sitúa en la estela de Sieyes al afirmar que:

*“La nation est donc une grande solidarité, constituée par le sentiment des sacrifices qu’on a faits et de ceux qu’on est disposé à faire encore. Elle suppose un passé; elle se résume dans le présent par un fait tangible: le consentement, le désir clairement exprimé de continuer la vie commune. L’existence d’une nation est un plébiscite de tous les jours, comme l’individu est une affirmation perpétuelle de la vie”.*



Por lo tanto, la concepción cívica y electiva de la identidad nacional se fundamenta en un proyecto voluntarista, en compartir un proyecto común de futuro y construir juntos una sociedad justa y de progreso sobre la base de unos valores republicanos. Sarkozy recupera este discurso voluntarista de la nación. De forma muy reiterada, en su campaña electoral plantea su visión de Francia:

*“La France c’est un destin commun fait de toutes nos destinées individuelles. La France que j’aimerais partager avec vous, la France qui m’a tout donné, ce n’est pas une France enfermée dans son passé, prisonnière de son histoire. C’est une France qui évolue. C’est une France qui vit avec son temps. C’est une France à laquelle chacun apporte sa contribution. C’est une France que chaque histoire personnelle, chaque destin particulier contribue à enrichir, à transformer”.* (Nicolas Sarkozy, Discours à Villepinte, 11/04/07).

Otro aspecto importante de esta acepción cívica y electiva es la insistencia de Sarkozy en los valores de la República, que han de ser integrados en esta concepción de la identidad nacional francesa. Así sus elementos constitutivos incorporan los valores de la libertad, la razón, el pensamiento claro, el espíritu de las luces y por consiguiente el respeto de los derechos del hombre y de su dignidad:

*“C’est le miracle de la France d’avoir forgé de l’unité sans jamais fabriquer de l’uniformité. C’est le miracle de la France de combiner une aussi haute idée de l’État avec une passion aussi grande de la liberté. C’est le miracle de la France d’être aussi fortement attachée à l’idée de nation et en même temps aussi ouverte sur le monde. C’est le miracle de la France d’aimer d’une même passion l’égalité et le mérite, le sentiment et la raison. Mais chacun sent bien que ce miracle est menacé.”* (Nicolas Sarkozy, Discours à Saint-Quentin, 25/01/07).

*“Qu’est-ce que la France sinon d’abord une idée de l’homme, du respect qu’on lui doit, des droits que nul ne peut lui retirer ? Qu’est-ce que la France sinon un combat multiséculaire pour la dignité de la personne humaine et pour sa liberté? Qu’est-ce que la France sinon une culture qui se veut l’héritière de toutes les cultures qui dans le monde ont apporté quelque chose à l’idée d’humanité? Qu’est-ce que la France sinon la foi dans la capacité de l’homme à s’améliorer? Qu’est-ce que la France sinon cet effort continu pour faire la synthèse de ce qu’il y a de plus grand et de plus beau dans les hommes, sinon cet intercesseur unique entre ce qu’il y a de singulier dans chaque homme et ce qu’il y a d’universel dans tous les hommes, entre le sentiment de chacun et la raison de tous?”* (Nicolas Sarkozy, Discours au Futuroscope à Poitiers, 26/01/07).

## 2.2 La identidad nacional desde la acepción histórica y cultural

Para sentar las bases de su idea de una identidad nacional anclada en la historia y la cultura francesas, Sarkozy recurre a una amalgama de elementos que van desde las referencias a la historia gloriosa de Francia, a sus héroes o a sus magníficos paisajes, hasta la diversidad territorial que concurre en la visión unitaria del Estado francés.

De entrada, en su discurso de la Chapelle en Vercors, pronunciado el 12 de noviembre de 2009 y exclusivamente dedicado a la identidad nacional, lanza varios elementos:

*“Notre identité, et c’est le miracle français, est à la fois singulière et plurielle. Rien n’est plus étranger au génie de notre peuple que l’uniformité, que l’embrigadement. L’identité nationale française, c’est une culture millénaire, par des voies mystérieuses, imprègne tout. Elle est dans la pensée, dans la langue, dans l’architecture, dans l’art de vivre, dans le paysage...”*

A través de una reiteración continua y lírica del recuerdo de “Grandes de Francia” (escritores, poetas, filósofos, políticos, militares y mártires de la República, tanto de pensamiento liberal como socialista), el candidato Sarkozy refuerza su adhesión partisana a la derecha gaullista que pretende borrar el la brecha izquierda-derecha para ensalzar la “grandeur” de Francia, en un afán de apelar a la memoria histórica y de insistir en la construcción de un mito nacional (*Le récit national*).

*“Je salue le Poitou où tant de fois s’est joué le destin de la France. Je salue le Poitou, pays de Descartes et de Richelieu sans lesquels la France ne serait pas tout à fait ce qu’elle est. Je salue Poitiers, vieille ville gauloise et romaine à la fois, qui vit passer entre ses murs tant de capitaines, tant de savants, tant de poètes, tant d’humbles pèlerins qu’elle incarne à elle seule tout un pan de notre histoire.”* (Nicolas Sarkozy, Discours au Futuroscope à Poitiers, 26/01/07).

*“Ici sur cette terre de Picardie si longtemps vouée aux malheurs de la guerre, où tant de sang fut versé pour la France, dans cette ville martyre, qui par trois fois au moins dans son histoire fut détruite de fond en comble mais qui n’a pas accepté de mourir, toujours relevée par la ténacité de Français qui n’ont jamais ménagé leur travail et leur peine”.* (Nicolas Sarkozy, Discours à Saint-Quentin, 25/01/07).

*“En Bourgogne où passa pendant tant de siècles la frontière entre le Saint Empire et le Royaume de France, on connaît la valeur de la tolérance, et de la synthèse. En Bourgogne où le Nord et le Sud mêlant leurs génies, leurs intelligences et leurs sentiments ont façonné une culture à nulle autre pareille, qui est presque une civilisation et dont l’âme est dans les paysages, dans les abbayes et dans le vin. La Bourgogne c’est le pays des grands saints et des grands orateurs qui d’une parole parviennent à changer le monde. La Bourgogne c’est le pays de Bossuet, de Buffon et de Lamartine. La Bourgogne c’est le pays de Saint Bernard avec la croisade des chevaliers. C’est le pays de Carnot avec les soldats de l’An II.”* (Nicolas Sarkozy, 23 avril 2007, à Dijon).

**Otros elementos importantes del componente histórico cultural** de esta concepción de la identidad nacional son **la lengua y la religión**. Para Sarkozy, aunque la diversidad territorial implica reconocimiento de **lenguas regionales**, todas ellas **han de ser subordinadas al francés**, única lengua garante de la unidad nacional.

*“La France c’est une langue, une langue qu’elle met à la disposition de tous les hommes. Le Français, disait Rivarol, ce n’est plus la langue française, c’est la langue humaine. Le Français c’est l’âme de la France, c’est son esprit, c’est sa culture, c’est sa pensée, c’est sa liberté. C’est le droit de penser autrement que selon la pensée dominante. La diversité linguistique c’est la condition de la diversité culturelle et du droit des peuples à disposer d’eux-mêmes. La langue n’est pas une marchandise, la langue n’est pas une technique. Nous avons le devoir pour nos enfants, pour l’avenir de la civilisation mondiale, pour la défense d’une certaine idée de l’homme, de promouvoir la langue française.”* (Nicolas Sarkozy, Discours à Caen, 09/03/07).

Sin embargo, en lo referente a la religión, Sarkozy desarrolla sus ideas sobre la identidad nacional en dos vertientes que parecen contradictorias. Por una parte, insiste sobre la importancia de la laicidad como valor fundamental de la República:

*“Les citoyens français ont des convictions plus diverses qu’autrefois. Dès lors la laïcité s’affirme comme une nécessité et oserais-je le dire, une chance. Elle est devenue une condition de la paix civile. Et c’est pourquoi le peuple français a été aussi ardent pour défendre la liberté scolaire que pour souhaiter l’interdiction des signes ostentatoires à l’école.”* (Discours de Nicolas Sarkozy au Palais du Latran, le 20 décembre 2007).

Pero por otra parte, insiste en las raíces cristianas de la civilización francesa:

*“La laïcité ne saurait être la négation du passé. La laïcité n’a pas le pouvoir de couper la France de ses racines chrétiennes. Elle a tenté de le faire. Elle n’aurait pas dû. Comme Benoît XVI, je considère qu’une nation qui ignore l’héritage éthique, spirituel, religieux de son histoire commet un crime contre sa culture, contre ce mélange d’histoire, de patrimoine, d’art et de traditions populaires, qui imprègne si profondément notre manière de vivre et de penser. Arracher la racine, c’est perdre la signification, c’est affaiblir le ciment de l’identité nationale, c’est dessécher davantage encore les rapports sociaux qui ont tant besoin de symboles de mémoire. C’est pourquoi nous devons tenir ensemble les deux bouts de la chaîne: assumer les racines chrétiennes de la France, et même les valoriser, tout en défendant la laïcité, enfin parvenue à maturité”.* (Discours de Nicolas Sarkozy au Palais du Latran le 20 décembre 2007).

### **3. La paradoja francesa: Inmigración y etnosimbolismo**

Las teorizaciones de Koukoutsaki-Monnier (2010, 2013) sitúan la idea que tiene Sarkozy de la identidad nacional en una perspectiva de construcción etnosimbólica de la nación, tal y como ésta ha sido desarrollada en las dos famosas obras de Anthony D. Smith: *The Ethnic Origins of Nations* (1986) y *National Identity* (1991). En efecto, como recordaremos, la propuesta que presenta Anthony D. Smith se destaca por superar el dualismo interpretativo del concepto de Nación entre “primordialismo” e “instrumentalismo”.

Para los primordialistas la nación sería una forma superior de comunidad étnica que ocuparía el vértice de una pirámide jerárquica de lazos identitarios y solidarios a partir de la familia y a través del linaje y las etnias. Los instrumentalistas, en cambio, señalan que la etnicidad descansa en elementos situacionales, contingentes y precarios, sujetos al cambio, la transformación y la manipulación elitista. Las etnias serían conglomerados sociales efímeros, moldeables, enfocados a la obtención de ventajas estratégicas en contextos de competición pluriétnica por los recursos económicos, el poder y el estatus (Savarino, 2007).

Así, el etnosimbolismo de Anthony Smith, al poner un énfasis nuevo en los símbolos, las memorias, las tradiciones, la etnicidad y la historia, permite, como lo afirma Savarino (Ibis), una lectura integrada de los elementos populares y “elitistas”, emocionales y racionales, étnicos y cívicos, antiguos y modernos, “dados” y “construidos”, etc. antes polarizados artificialmente en los debates académicos. A partir de este enfoque “integral” se puede llegar a un nivel interpretativo más incluyente y dinámico, que ve el fenómeno nacional como una dimensión articulada y esencialmente dialéctica situada en un proceso histórico de larga duración. De esta forma, la nación no es vista simplemente como comunidad que posee un cierto número de características vinculadas a su origen étnico, sino como comunidad que experimenta procesos de adquisición de estas características. A través de este proceso, los recursos culturales preexistentes en la comunidad tales como las memorias, los mitos, los símbolos, los valores y las tradiciones “se nacionalizan”. De una visión estática, pasamos así a una visión dinámica de la nación: ésta no emerge naturalmente en momento dado de su historia sobre la base de una etnia preexistente, sino que es resultado de procesos socioculturales interactivos por los que los miembros de una comunidad adquieren una identidad específica; un grupo social se hace una nación bajo un conjunto de condiciones precisas (Koukoutsaki-Monnier, 2010). La identidad nacional entonces es definida, según las palabras de Anthony Smith (2003:24-25), como “el mantenimiento y la incesante reinterpretación de un conjunto de valores, símbolos, memorias, mitos y tradiciones que forman la herencia distintiva de la nación, así como la identificación de los individuos con esta herencia”.

La construcción etnosimbólica de la identidad de la nación que expresa Sarkozy se destaca, por una parte, por la negación categórica de la acepción biológica de la identidad nacional y por otra parte, aunque son perceptibles las referencias a la acepción cívica y electiva de la nación, por el peso otorgado a los aspectos culturales, lo que indica claramente que el concepto de identidad nacional que formula Sarkozy es el de una identidad nacional que no es “totalmente abierta” tal y como lo propugna el pensamiento universalista de la revolución francesa, ni “totalmente cerrada” tal y como lo pretende la extrema derecha francesa.

Todo ello nos lleva a la cuestión crucial de la inmigración que es para él, al fin y al cabo, el elemento amenazante y distorsionante de la identidad nacional francesa. Sarkozy no puede ser más claro sobre este tema.

El primer elemento con el que se vinculan la inmigración y la identidad nacional tiene que

ver con el lazo afectivo y sentimental con Francia: Querer a Francia. Desde aquí, los problemas ligados a la inmigración y la mala integración, sin hacer referencia a las experiencias de discriminación y de racismo, tienen sus raíces en el odio y la rabia que un número importante de inmigrantes y de franceses de origen inmigrante tienen hacia Francia:

*“A ceux qui n’aiment pas la France, qui ne la respectent pas, qui ne respectent pas ses valeurs, qui ne respectent pas ses lois, qui ont le sentiment qu’ils ne lui doivent rien, qui ne se reconnaissent à son égard aucune dette, aucun devoir, à ceux-là je veux leur dire qu’ils ne sont pas obligés de rester, qu’ils peuvent s’en aller chercher des pays plus libres, plus accueillants, plus généreux, plus tolérants s’ils en trouvent”.* (Nicolas Sarkozy, Discours à Saint-Quentin, 25/01/07, Discours au Futuroscope à Poitiers, 26/01/07).

Naturalmente, el supuesto odio de la inmigración se traduce en un no compartir los valores o compartir otros que son contrarios a los fundamentales de Francia. Así se pronuncia Sarkozy en su discurso de Chapelle en Vercors, el 12 de noviembre de 2009:

*“Devenir Français, c’est adhérer à une forme de civilisation, à des valeurs et à des mœurs. La France est une terre de liberté et d’égalité. La France est un pays d’émancipation où chacun aspire à s’élever selon ses talents, ses mérites, son travail. La France est un pays où la femme est libre. La France est un pays où l’Église est séparée de l’État, où les croyances de chacun sont respectées. Mais la France est un pays où il n’y a pas de place pour la burka, où il n’y a pas de place pour l’asservissement de la femme, sous aucun prétexte, dans aucune condition et dans aucune circonstance. La France est un pays où il n’y a pas de place pour la confusion du spirituel et du temporel”.*

Todos estos planteamientos se conjugan en un intento de fundamentar y justificar políticamente algunas medidas a tomar sobre la política migratoria: techos y cuotas anuales, reagrupación familiar, conocimiento de la lengua, sin olvidar las referencias a la historia y a la cultura francesa, que serán lógicamente incluidas en los contratos de acogida e integración:

*“C’est parce que je crois en la France, en ses valeurs, c’est parce que je veux qu’elle reste ouverte, accueillante, généreuse, que je veux que l’immigration soit maîtrisée, que notre pays fixe chaque année le nombre des étrangers qu’il peut accueillir dans des conditions qui permettent de respecter la dignité des personnes.*

*Je souhaite que l’immigré en situation régulière ne puisse faire venir sa famille que dans la mesure où les revenus de son travail lui permettent de la faire vivre et de la loger décemment.*

*Je souhaite qu’on ne puisse pas s’installer durablement en France sans se donner la peine d’écrire et de parler le Français.*

*Je souhaite qu’on ne puisse pas vivre en France sans respecter sa culture et ses valeurs. Ceux qui veulent soumettre leur femme, ceux qui veulent pratiquer la polygamie, l’excision ou le mariage forcé, ceux qui veulent imposer à leurs soeurs la loi des grands frères, ceux qui ne veulent pas que leur femme s’habille comme elle le souhaite ne sont pas les bienvenus sur le territoire de la République française.*



*C'est parce que je crois en la France et en ses valeurs que je souhaite qu'une charte fixe clairement les principes de l'entrée et du séjour des étrangers dans notre pays. À celui qui veut devenir Français, je dis qu'il doit prendre en partage l'histoire de France, qu'il doit accepter que le pays dans lequel il vient soit un vieux pays qui a commencé d'exister bien avant lui. Il doit comprendre que ce pays est un pays de liberté qui demande simplement qu'on le respecte et qu'on l'aime.*" (Nicolas Sarkozy, Discours à Saint-Quentin, 25/01/07, Discours au Futuroscope à Poitiers, 26/01/07).

Los elementos aquí presentados apuntan pues a una visión etno-centrada de la identidad nacional. Tal y como concluye Koukoutsaki-Monnier (2010), todo el discurso de Sarkozy sobre la identidad nacional expresa una aceptación de la diversidad y una cierta apertura pero apela insistentemente a los fundamentos del pasado. Así, el discurso de Sarkozy es realmente la afirmación de un conjunto de recursos culturales e históricos, en el cual la herencia republicana es parte importante.

Ahora bien, esta concepción de la identidad nacional finalmente anclada y afirmada en el discurso tradicional de la derecha, aunque estratégicamente Sarkozy cita autores y políticos de la izquierda como Jaurès, Léon Blum, Jules Ferry o Clemenceau para justificar sus aspectos consensuales, choca diametralmente con las conceptualizaciones de la nación cívica. La Nación o *La Communauté des Citoyens*, tal y como la denomina Dominique Schnapper (1994), es "fruto de una voluntad política" que vincula "nacionalidad y ciudadanía" como "fundamento de la legitimidad política". Esta autora conceptualiza la nación cívica a partir de dos dimensiones: por una parte, una concepción individual y universalista de ciudadanía ajena a rasgo cultural alguno, y por otra, una noción de esfera pública como espacio que "trasciende todos los particularismos mediante la ciudadanía". De esta forma, llega a definir la nación como la soberanía que integra a las poblaciones en una comunidad de ciudadanos cuya existencia legitima la acción interior y exterior del Estado". Así, este modelo de nación "trasciende las nacionalidades" y es concebido como un "proyecto político", un "proyecto nacional universal" cuya universalidad constituye el horizonte de la defensa de la libertad, la igualdad y los derechos humanos. Este "modelo republicano" de nación se vincula, finalmente, a unas "instituciones estatales fuertes que se justifican por un sistema de valores" (Maíz, 2008; Schnapper, 1994).

La visión de Sarkozy ha sido tachada de exclusivista y nacionalista, fácilmente integrable en un modelo republicano monista hegemónico que fusiona los conceptos de nación y cultura. Autores como Ramón Maíz (2008) han sido muy contundentes en sus críticas. Este autor, recordando como base justificativa de su crítica el "*affaire du foulard*", pone de relieve dos aspectos que destacan por su pertinencia: por una parte, la nacionalización histórica del republicanismo francés y su refuerzo contemporáneo de la mano de un concepto cultural y asimilacionista de nación, a despecho de las proclamas de universalismo y concepción cívica; por otra parte, unos conceptos de cultura y nación que descansan en asunciones prepolíticas en extremo comunitaristas y organicistas.



Partiendo de estas dos premisas, Ramón Maíz formula seis consideraciones que ponen en evidencia el anclaje de esta visión de la identidad nacional en la conexión e identificación de dos conceptos: nación y cultura. De allí se desprende toda la estructura del argumentario crítico que el autor elabora en su interesante obra titulada: *La frontera interior. El lugar de la nación en la teoría de la democracia y el federalismo*:

1. La consideración de las culturas (tanto francesa como magrebíes) y la nación como totalidades orgánicas, integradas y homogéneas, ignorando o poniendo en segundo plano la diversidad interna, la pluralidad de interpretaciones y proyectos concurrentes, así como el conflicto entre los mismos.
2. La concepción de las culturas y las naciones como entidades claramente individualizadas y distinguibles, subrayando la diferencia que separa el “nosotros” del “ellos”, lo “propio” delo “ajeno”, y homogeneizando ambos extremos del dualismo.
3. La visión de las naciones y las culturas como entidades cristalizadas en la historia, como totalidades objetivas dadas de antemano y esencialmente ajenas a cualquier eventual proceso de evolución, cambio o reformulación.
4. La convicción de que la pertenencia a una cultura o una nación se identifica con la socialización pasiva en la tradición, en la inmersión y aceptación acrítica de las pautas y formulaciones proporcionadas por los legados históricos, al margen de cualquier participación libre, adaptativa y creativa de los integrantes de las mismas en su elaboración.
5. Una perspectiva aislacionista y conservacionista de la cultura y las naciones, como si el debate, el cambio, el mestizaje o la incorporación las pusieran en peligro o en riesgo de degeneración y debieran ser protegidas en su supuesta pureza prístina.
6. Un culturalismo comunitarista conservador que deja escaso margen para relacionar las demandas de reconocimiento con dimensiones básicas y estrechamente relacionadas de la política democrática republicana: la igualdad, la participación y la deliberación política en todos los ámbitos de la vida social y cultural.

## II. Del discurso a la acción: El Ministerio de inmigración e identidad nacional

Aunque las naciones cambian continuamente, es cierto que la inmigración hace a menudo que se plantee la disyuntiva de definir la idea de “nosotros” y de “ellos”. Sin embargo, tal y como lo afirma Phillipe Legrain (2009), si una nación no es un tejido que da como resultado una única tela, los inmigrantes no tienen porqué desgarrar el tejido, sino que pueden, en cambio, añadir nuevas hebras a su rica tapicería. Un Estado nación puede admitir a inmigrantes, incluso a muchos, sin que ello haga que se diluya el sentimiento nacional de sus ciudadanos, si las fuerzas que crean lazos entre extraños siguen funcionando; y a la inversa, se puede excluir totalmente a los inmigrantes y que otras fuerzas destruyan las naciones. Así, más que una amenaza a nuestra identidad nacional, deberíamos considerar a la inmigración como una oportunidad de definirla de nuevo, de manera más adecuada.

Una de las características específicas de Francia y de su identidad es justamente ser un país de acogida de inmigración y de asilo, un país construido por oleadas sucesivas de migraciones procedentes primero de las cuatro esquinas de Europa, luego de las colonias y del norte de África y últimamente de países del subcontinente indio y de Turquía. La identidad de Francia está también construida por las múltiples contribuciones de los inmigrantes y los intercambios producidos por las migraciones que constituyen, al fin y al cabo, una parte de la historia de Francia. Francia no puede reducirse a una cultura única, sino que integra varias culturas que contribuyen a su diversidad y a su riqueza. En este sentido se pronuncia Philippe Legrain (Ibis): Francia absorbió a millones de inmigrantes italianos en la década de 1920 sin que ello afectase la idea de “lo francés”, así que quizás podría absorber ahora a millones de norteafricanos sin que se debilitase por ello la nación francesa. No es fácil expulsarlos, así que debería, como mínimo, hacerles sitio. O tal vez la nación francesa está destinada a desmoronarse de todas formas bajo el impacto de la globalización y de la revolución cultural de la década de los 60, incluso si se pone fin a la inmigración. Tanto mejor, pensarán posiblemente los bretones y los vascos, mientras que la élite parisina se lamentará por ello. O es posible que surja una nueva idea de lo francés, posiblemente menos restringida y menos rígida, más acorde con los tiempos, compatible con la inmigración e incluso revitalizada por ésta.

### 1. El Ministerio de inmigración e identidad nacional en el organigrama gubernamental

Para entender mejor la dimensión de la controversia que ha suscitado la creación de este ministerio es necesario indagar en la extensión y la envergadura de las competencias y las

misiones que el propio presidente Sarkozy le encomendó. Intentaremos en este punto realizar una exégesis del decreto nº 2007-999 de 31 mayo de 2007 relativo a las atribuciones del ministerio de inmigración, integración, identidad nacional y codesarrollo.

Conviene resaltar que con la creación de este nuevo ministerio las funciones tradicionales de algunos otros, tales como el Ministerio del interior, de trabajo y asuntos sociales, así como el Ministerio de asuntos exteriores, se han visto trastornadas y removidas. Por otro lado, la especificidad de este nuevo ministerio radica en el vínculo explícito que expresa entre la política de inmigración y la identidad nacional. Así por ejemplo, el Ministro Brice Hortefeux recibió del presidente Sarkozy el encargo de reducir en un 50% la proporción de inmigrantes económicos, lo que lógicamente implicaba la restricción de la concesión de visados por reagrupación familiar y una gestión extremadamente rigurosa de la contratación de la mano de obra extranjera, teniendo en cuenta los diferentes sectores de la economía nacional. Esta actividad compete tradicionalmente al Ministerio de trabajo en consulta con los actores del diálogo social. Los criterios para una selección de la inmigración altamente cualificada se inscriben pues en la mirada utilitarista de la inmigración en el corto plazo. De esta forma, el control de la inmigración puesto en marcha es indisociable de la preservación de la identidad nacional (Beaujeu, 2008).

El artículo 1 de dicho decreto anuncia y hace hincapié en las finalidades represivas *anti inmigratorias*, que podemos reagrupar, como lo hace Valluy (2008), en cinco ejes: lucha contra la inmigración ilegal, lucha contra el fraude, lucha contra la falsificación de documentos, lucha contra el trabajo ilegal y política de visados:

“El ministro de la Inmigración, de la Integración, de la Identidad nacional y Codesarrollo prepara y ejecuta la política del gobierno en materia de inmigración, asilo, integración de poblaciones inmigradas, promoción de la identidad nacional y codesarrollo. Prepara y ejecuta las medidas relativas a las condiciones de entrada, de residencia y de ejercicio de una actividad profesional en Francia de los ciudadanos extranjeros. Está encargado:

- En colaboración con el Ministro del Interior, del Ultramar y de las Colectividades territoriales, de **la lucha contra la inmigración ilegal y el fraude documental de ciudadanos extranjeros.**
- En colaboración con el Ministro del Interior, del Ultramar y de las Colectividades territoriales y el Ministro del Trabajo, asuntos sociales y solidaridad, de **la lucha contra el trabajo ilegal de ciudadanos extranjeros.**
- Conjuntamente con el Ministro de Asuntos Exteriores y europeos, de **la política de concesión de visados.**

La prioridad y la importancia otorgadas a este ministerio en materia de control de los flujos migratorios no podrían ser más explícitas. Aparecen con mucha nitidez en la carta de misión que el presidente Sarkozy remite a su ministro Brice Hortefeux, firmada el 9 de julio de 2007:

*“Usted reforzará pues los medios técnicos puestos en marcha desde el año 2002 para luchar contra la inmigración ilegal, en particular la biometría. Usted desarrollará la política de lucha contra las redes de inmigración ilegal y de trabajo clandestino y tomará las disposiciones necesarias para simplificar considerablemente los procedimientos de expulsión. Usted se fijará objetivos exigentes en orden a ejecutar las salidas obligatorias del territorio francés. Las regularizaciones se realizarán caso por caso y como regla excepcional, y solo se justificarán por razones humanitarias.”*

Las competencias en materia de control de flujos incluyen también la participación, en colaboración con la OFPRA (La Oficina Francesa de Protección de Refugiados y Apátridas), en los procedimientos relativos a las solicitudes de protección internacional: asilo, refugio, protección subsidiaria.

Además de estas competencias *antiinmigración*, el ministerio se atribuye también competencias en materia de política de acogida e integración de los inmigrantes, incluyendo las prestaciones de los contratos de acogida e integración así como la intervención en los procedimientos de concesión de la nacionalidad francesa.

Con relación a la identidad nacional, el artículo 1 del decreto estipula que:

*“El Ministro participará, en colaboración con los ministros interesados, en la **política de la memoria** (Ministerio de la cultura) y la **promoción de la ciudadanía, los principios y los valores de la República** (Ministerio de Educación)”.*

Los dos últimos párrafos de este artículo se refieren al diseño y desarrollo de la política de codesarrollo y la participación en la elaboración, recogida de datos y análisis de las estadísticas relativas a la inmigración y la integración de la población inmigrante. En relación al codesarrollo, muchos observadores han opinado que al vincular en un mismo ministerio el codesarrollo, el control de flujos migratorios y la preservación de la identidad nacional, la finalidad propia de la política de codesarrollo se ha visto profundamente modificada, puesto que la contribución de los inmigrantes al desarrollo de sus países de origen estará, desde luego, desconectada de las necesidades de estos países y vinculada a las prioridades políticas de corto plazo: el fin de los flujos migratorios, el retorno de los inmigrantes a sus países de origen o la importación de la inmigración “elegida” exclusivamente en función de las necesidades de las empresas francesas (Beaujeu, 2008).

Ahora bien, una vez presentado el lugar que este *megaministerio* ocupa en el organigrama gubernamental francés, sería interesante preguntarse cuáles son los orígenes de esta institución, aunque no tiene ningún precedente en la historia de las instituciones francesas desde hace dos siglos. Los especialistas reunidos en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias sociales de (EHESS) el 27 de junio de 2007 en un foro sobre este ministerio han dedicado un número entero de la revista “*Conflicts et Cultures*” (nº69) a indagar en los orígenes y las implicaciones de este ministerio. Una de las conclusiones que destaca Valluy (2008) es que

su creación es la culminación de una tendencia secular de la vida política y de una cultura política europea que se inclinan hacia el racismo, la xenofobia y el nacionalismo. Este autor considera que se trata de un reflejo de un fenómeno más profundo, una cristalización institucional de una política, construida a través de décadas, no solo de xenofobia elitista sino también tecnocrática, política e incluso intelectual, que parte del carácter problemático del extranjero. En definitiva, se trata de un conjunto de discursos y actos que designan al extranjero como un problema, un riesgo o una amenaza para la sociedad de acogida, y al que conviene apartar. A partir de ello, Valluy (Ibis) señala dos categorías de xenofobia: Por una parte la xenofobia del gobierno, con una historia, características y formas de expresión específicas, y por otra parte la xenofobia contestataria de la extrema derecha que el continente europeo está descubriendo desde hace dos décadas.

## 2. Un ministerio que indigna

Ahora bien, cumpliendo con la promesa electoral anunciada por televisión el 8 de marzo de 2007, el presidente Sarkozy, que anuncia la composición de su gobierno el 18 de mayo de 2007, confirma la creación del Ministerio de inmigración, integración, identidad nacional y codesarrollo (más tarde, desarrollo comunitario). La denominación del ministerio, confiado a uno de los más fieles sarkozystas, Brice Hortefeux, sorprende. Y más aún sorprende la preponderancia de este ministerio en el organigrama, junto con la extensión de sus ámbitos de competencia y de actuación, que le da carácter de megaministerio.

La creación del ministerio causó una oleada de indignación en la clase política y en los círculos de intelectuales de Francia desde mediados de mayo hasta finales de junio de 2007. También numerosas voces de movimientos asociativos denunciaron la creación de este ministerio. La prensa, por su parte, se hace eco de la controversia y se multiplican en los periódicos las opiniones que debaten sobre la idoneidad y el significado de este ministerio en el contexto histórico, sociológico y político de la Francia actual.

Tres reacciones han sido muy relevantes y significativas al respecto:

En primer lugar, la **dimisión en bloque** de ocho historiadores franceses de la Ciudad Nacional de la inmigración como señal manifiesta de su indignación. Consideran estos historiadores que la creación del ministerio invalida el proyecto de la Ciudad, que reconoce la aportación de la inmigración a Francia. Acusan a esta iniciativa de Sarkozy de pretender cambiar la mirada sobre la inmigración (Valluy, 2008), y formulan dos quejas de no menor importancia al Presidente Sarkozy. Por una parte, denuncian que este ministerio es expresión de prejuicios y de estigmatización de la inmigración. Para ellos, el hecho de asociar “inmigración” e “identidad nacional” en un ministerio no tiene precedente en la historia de la República. “Como ciudadanos”, explican en la carta de dimisión, “esta aproximación nos inquieta porque sólo sirve para reforzar los prejuicios negativos con respecto a los in-



migrados. Desde nuestro punto de vista, la identidad nacional constituye, hoy, una síntesis del pluralismo y de la diversidad de las poblaciones y no sabría estar fijada en el perímetro de un ministerio”. Por otra parte, los historiadores de la Ciudad nacional de la historia de la inmigración consideran que la creación de este ministerio contribuye a la “confusión de roles y funciones al inscribir a la inmigración como problema para Francia y para los franceses en su mismo ser”. “Esta confusión de los papeles y de las funciones”, explican en la carta, “es inadmisibles e inquietante. Protestamos enérgicamente contra la denominación y el poder destinados a este ministerio y le pedimos solemnemente al presidente de la República volver a las opciones más acordes con las tradiciones democráticas de la República francesa”.

En segundo lugar merece nuestra atención la **firma de la petición internacional** lanzada por siete historiadores de las mejores universidades del mundo y especialistas en la historia de Francia. La notoriedad y la reputación científica de los firmantes es el aspecto que ha dado más relevancia a esta iniciativa promovida por Gerard Noriel.

Estas son las objeciones de los académicos a la creación del ministerio:

*“El título de este ministerio da a entender que la “identidad nacional” tiene un problema y que la inmigración es su fuente. Como historiador de Francia, veo allí una semejanza fuerte con períodos lamentables de la historia francesa, de Vichy al abandono de los harkis. Y apoyo a los que en Francia siempre han rechazado estas visiones raciales y xenófobas”.* (Todd Shepard, Columbia University).

*“La vinculación entre “inmigración” e “identidad nacional” hace recaer una fuerte sospecha sobre los inmigrados. Y por añadidura, da a entender que la identidad nacional es responsabilidad del Estado, incluso del ministerio.* (EtienneFrankreichzentrum der Freien, Universidad de Berlin).

*“La denominación y la misión del ministerio de la Inmigración y de la Identidad nacional me enturbian como signo de la intervención administrativa del Estado. La identidad nacional es objeto de debate y de redefinición continua entre la opinión pública y quienes se interesan por la historia, más que un dato que debería ser institucionalizado en un ministerio.”* (Robert Aldrich, Universidad de Sidney).

*“El Estado no puede definir la identidad nacional, que no puede tener un significado único y fijo. Un ministerio de la Inmigración y de la Identidad nacional corre peligro de distinguir entre una “buena” y una “mala” inmigración según criterios de grupo étnico, de raza y de religión”.* (Edward Berenson, New York University).

*“Las naciones no tienen “identidad”, son resultado de una mezcla rica y compleja de hombres que dieron su vitalidad y la fuerza que se necesita para prosperar. Confiar a una autoridad pública el deber de definir lo que significa ser francés, o americano o alemán, y de convertirlo en una política (hasta si esta misión es descrita bajo el signo benigno de*



*integración), quiebra las reglas de una sociedad abierta” (Herrick Chapman, Institute of French Studies-New York University).*

*“En los Estados Unidos tenemos un “servicio de inmigración y de naturalización” y, a pesar de los episodios de obsesión nacional por el “americanismo”, nunca utilizamos el concepto de “identidad” para hacer una política pública. Admiro el proyecto francés de crear la República integradora pero creo en una integración negociada más que impuesta.” (Herman Lebovics, State University of New York).*

*“En ninguna democracia digna de este nombre, en Europa o en América, el Estado se arroga el derecho de decretar desde arriba una “identidad nacional”, que es una producción histórica continuamente renovada y siempre discutida, y todavía menos de designar una categoría que la amenazaría.” (Loïc Wacquant, Berkeley University).*

En tercer lugar cabe mencionar la **iniciativa conjunta de algunas asociaciones científicas** y universitarias tales como la Asociación francesa de antropología, la Asociación para la investigación en antropología social, la Sociedad francesa de etnología, la red temática sobre la inmigración de la Asociación francesa de sociología o la red científica TERRA, que organizaron el 27 de junio de 2009, un encuentro científico que reunió a más de 200 investigadores con objeto de expresar sus inquietudes sobre “las amalgamas que oponen la inmigración a la identidad nacional, y la institucionalización del racismo y de la xenofobia”.

### **3. El gran debate nacional sobre la identidad francesa y la cuestión migratoria**

El lanzamiento del “*Grand Débat*” sobre la identidad francesa, anunciado con mucho efecto mediático, coincide con una circular de 2 de noviembre de 2009 que el Ministro de inmigración e identidad nacional, Eric Besson, dirige a los delegados y subdelegados de gobierno. En ella les encomienda organizar y animar, cada uno en su correspondiente jurisdicción, un debate abierto con todas las fuerzas vivas de la nación (parlamentarios, cargos electos, miembros de entidades asociativas y ciudadanos) en torno a una pregunta clave: ‘Para usted, ¿en qué consiste ser francés?’ A 31 de diciembre de 2009 se habían organizado 227 debates con una media de 100 participantes por debate (Jeannot, Tomc y Totozani, 2013).

Además de las reuniones abiertas, el ministro habilitó una página web ([www.debatidentitenationale.fr](http://www.debatidentitenationale.fr)) para albergar un debate participativo on-line y de esta forma “permitir a todo el mundo que contribuya al debate a través de la consulta de una base documental y de las posiciones de otras personalidades puesta a disposición, pero también contestando a un cuestionario o aportando libremente sus reflexiones”. El 4 de enero de 2010 dicho ministerio contabilizó 50.000 contribuciones (Jeannot, Tomc y Totozani, ibis).

Ahora bien, aunque de forma oficial el debate pretendía “descubrir, aprehender y estimular lo intrínsecamente francés”, la oportunidad y la intencionalidad política del lanzamiento de este debate, a unos meses de las elecciones regionales, pone en evidencia la maniobra del centro derecha de Francois Beyrou para confirmar los votos y seducir a los votantes del Frente Nacional, convirtiendo este debate en uno acerca de la cuestión migratoria y sobre todo acerca del islam en Francia. Es por ello que en su editorial de 16 de diciembre de 2009 el periódico *le Monde*<sup>2</sup> denunciaba la vinculación de la identidad nacional con la inmigración:

*“La discussion a été engagée sur une base dangereuse et condamnable: en associant à nouveau identité nationale et immigration, elle induit inévitablement que si les Français sont en mal d’identité, c’est à cause de “celui qui arrive”. De préférence venu de l’autre côté de la Méditerranée et, par hypothèse, musulman. C’est oublier, bien commodément, ceux qui “sont là”, installés en France souvent depuis plusieurs générations et qui constatent, chaque jour, les inégalités et les discriminations que la République leur réserve. C’est stigmatiser, par amalgame, tous les Français de confession musulmane, au risque de donner raison aux plus radicaux d’entre eux qui prêchent pour un communautarisme militant, voire dissident”.*

Este editorial es una muestra del rechazo que esta iniciativa tuvo en Francia. En efecto, una parte importante de la prensa francesa y de la opinión pública se mostró crítica tanto con la decisión de impulsar el debate como con el desarrollo del mismo y con las medidas propuestas como colofón, que fueron calificadas como insustanciales. Es evidente que para adoptar ese tipo de medidas, la mayoría de las cuales, dejando de lado la valoración que podemos hacer de cada una de ellas, estaban ya en vigor antes de iniciarse el debate, no hacía falta semejante montaje. En definitiva, la insustancialidad de las medidas ha puesto todavía más en evidencia que el fondo del debate no tenía demasiado que ver con la identidad nacional (Unzurrunzaga, 2010).

El cierre del debate coincidió con la celebración de un seminario gubernamental presidido por el Primer Ministro Francois Fillon, al cual no asistió el impulsor del debate, Nicolas Sarkozy. En dicho espacio se publicaron las medidas más relevantes tomadas, que no aportaron ninguna novedad y sirvieron para demostrar el fracaso y la inutilidad del debate emprendido. Podemos citar a título de ejemplo cuatro medidas presentadas:

- Reforzar el contrato de integración para los inmigrantes, que está en vigor desde 2007.
- Apadrinamientos republicanos, mediante los cuales ciudadanos voluntarios apadrinarían a inmigrantes y les ayudarían en su recorrido de integración.
- Solemnizar el acceso a la nacionalidad, haciendo valer el conocimiento adquirido de una Carta de derechos y deberes.
- Abrir las escuelas a los padres y madres para mejorar su conocimiento del francés y permitir que conocieran mejor el funcionamiento de la escuela.

---

<sup>2</sup> [http://www.lemonde.fr/idees/article/2009/12/16/identite\\_degats\\_1281368\\_3232.html#8hrig7zs7vox1BWo.99](http://www.lemonde.fr/idees/article/2009/12/16/identite_degats_1281368_3232.html#8hrig7zs7vox1BWo.99)

### III. Inmigración y memoria colectiva: El museo de la historia de la inmigración

La forma, la filosofía y el contenido de la Ciudad Nacional de la Historia de la Inmigración presentan una concepción de la integración como proceso abierto y que pretende reconciliar a la sociedad francesa con el reconocimiento de su diversidad. Pero esta concepción entra en colisión con la filosofía contractualista que fundamenta la política de acogida en Francia desde 2003 (Beaujeu, 2008). En efecto, la creación de esta institución es un proyecto promovido y negociado durante muchos años por varios movimientos asociativos y universitarios para consagrar un espacio exclusivamente dedicado a la historia y a las culturas de la inmigración, una institución que reúna los elementos de una memoria colectiva de la inmigración. Aunque la materialización de este proyecto fue inicialmente solicitada al gobierno socialista de Lionel Jospin, es finalmente el primer ministro Jean Pierre Raffarin quien, apoyándose en el informe de prefiguración elaborado por Jacques Toubon<sup>3</sup>, anuncia su creación oficial el 8 de julio de 2004, primero bajo la forma jurídica de Agrupación de Interés Público (*Grouperment d'Intérêt Public -GIP-*) para luego convertirse en *establecimiento público administrativo* en 2007, con sede el Palacio de la Porte Dorée, un espacio emblemático que albergó la exposición colonial de 1931.

La institucionalización inicial del centro se remonta a las decisiones del Comité Interministerial para la integración, que en su sesión celebrada el 10 de abril de 2003 propuso la creación de un Centro de Recursos y de la memoria de la Inmigración. El comité fundamentó su propuesta en estos términos:

*“Suite au constat, selon lequel les représentations de l’immigration et des immigrés, trop souvent négatives, sont porteuses d’attitudes discriminatoires, conscientes ou non, qui constituent des freins d’autant plus forts à l’intégration qu’elles peuvent parfois également être intériorisées par les immigrés eux-mêmes et leurs descendants, la modification en profondeur des attitudes individuelles et collectives et des comportements qu’elles génèrent est apparue dès lors comme une nécessité”.*

Es partiendo de esta base que a la Ciudad le asignaron el objetivo de valorizar el papel de la inmigración en la construcción de Francia desde las dimensiones políticas, económicas, sociales y culturales. Por lo tanto, la Ciudad Nacional de la Historia de la Inmigración es un instrumento para intercambiar miradas sobre la inmigración.

Las actividades de la Ciudad Nacional de la Historia de la Inmigración parten de una visión de la integración como interacción lenta y progresiva entre inmigrantes y sociedad de acogida. Tal y como lo afirma Beaujeu (2008), es conforme a este espíritu que el orden de

<sup>3</sup> <http://www.histoire-immigration.fr/la-cite/historique-du-projet/rapport-au-premier-ministre>

exposición es temático, centrado en las trayectorias de las personas: desde los múltiples motivos para emprender el viaje desde el país de origen, pasando por el propio viaje hasta llegar a las etapas de inserción en los múltiples ámbitos de la vida de la sociedad de acogida. Por lo tanto, la ciudad participa del doble objetivo de cohesión social y nacional al hacer evidente, a través de sus actividades expositivas, que la construcción de la nación francesa que incorpora las múltiples contribuciones de la inmigración es un proceso no solo del pasado, sino también actual.

Conviene resaltar que la filosofía que transmite la Ciudad Nacional de la Historia de la Inmigración, que más tarde se convirtió en el museo de la historia de la inmigración, es diametralmente opuesta a la concepción orgánica de la identidad nacional tal y como la expresó Nicolas Sarkozy. No en vano, el presidente de la República no se dignó a presentarse en la inauguración del museo. Es el nuevo presidente François Hollande quien el pasado 16 de diciembre 2014 procedió a la inauguración oficial de este museo y aprovechó la oportunidad para emitir sus proyectos políticos y su visión de la inmigración, que coinciden con el proyecto del museo.

El presidente Hollande reconoció en su discurso que el museo tiene vocación de rendir un homenaje a la inmigración y de restituir el lugar que corresponde a los inmigrantes en el relato nacional (*Récit nacional*) y por ende, proporcionar los medios para aprehender, de forma serena, la renovada cuestión de la inmigración. El presidente sentenció:

*“La vocation de votre musée est de montrer le processus continu par lequel la Nation a intégré les populations d’origine étrangère et a su préserver son unité tout en reconnaissant la diversité des origines et des cultures. Ce musée est plus qu’un symbole. C’est un message de confiance dans l’histoire de notre pays mais aussi dans ce que nous sommes et de ce que nous pouvons faire”.*

## A modo de conclusión

En un interesante ensayo publicado en 2008 bajo el título: *“le modèle français dans tous se s états: Entre réaffirmations républicaines et tentations populistes”*, Mélodie Beaujeau refleja en estos términos, y con gran acierto, una incongruencia patente en la política francesa de integración de los inmigrantes: “la actualidad política francesa en materia de inmigración y de integración tiene que dejarnos perplejos. Por una parte, nos informan de la apertura de la Ciudad de la Inmigración, que consagra el reconocimiento del lugar de la inmigración y, por otra parte, de la creación de un Ministerio (Ministerio de Inmigración, identidad nacional y codesarrollo) cuyas funciones parecen reforzar una percepción globalmente negativa de la inmigración ... Mientras la ciudad de la inmigración ofrece una concepción evolutiva de la identidad nacional, volviendo a confirmar las formulaciones del *“creuset français”* acuñado por Gérard Noriel, el nuevo Ministerio fija en el mármol una “identidad francesa” con

contornos delimitados, guardianas de la Nación francesa contra los productos indeseables de la globalización”. Con estas premisas, la autora explora esta ambivalencia que opone el proyecto de reafirmación republicana a la deriva populista de la derecha francesa que instrumentaliza la inmigración en una perspectiva de rédito electoral.

Ahora bien, la fuerte oposición social, mediática y política contra este Ministerio, que más de uno llamó “Ministerio de la vergüenza”, llevó a su supresión y a la reintegración de las políticas de inmigración en el Ministerio del Interior. Pero conviene resaltar que estas ambivalencias no han llegado a resolverse con la llegada de la izquierda al poder en 2012. En efecto, varios elementos apuntan a la voluntad manifiesta de los nuevos gobernantes socialistas de diseñar una segunda refundación de la política francesa de integración que se inscribe en una perspectiva rupturista. Es por ello que el Primer ministro Jean-Marc Ayrault encargó al Consejero de Estado Thierry Tuot un informe sobre la refundación de la política de integración, que le fue entregado en febrero de 2013 con el título: “**La Gran Nación. Por una sociedad inclusiva**”. La novedad rupturista consiste en que este informe considera que, en el contexto actual, el concepto de integración se ha quedado inadecuado y con una carga negativa para ser un objetivo político. Thierry Tuot (2013) considera que:

*“Les défauts de l’intégration sont d’instrumentaliser ses destinataires en en faisant des sujets passifs, de supposer un parcours temporel qui se prête mal aux réalités des trajectoires personnelles hétérogènes, d’exiger de définir les publics qu’on sait observer mais pas subsumer sous une variable autre que celle dont on veut gommer les effets, qui stigmatise au moment où l’on veut que cesse le stigmaté”.*

Por ello el autor propone el nuevo concepto de “sociedad inclusiva”, que se asemeja más al principio de inclusión social contenido en el PECCI II, puesto que apunta a procesos de creación de las condiciones necesarias para que sea posible **una sociedad más igualitaria en términos socioeconómicos**. Según esta conceptualización, los procesos de inclusión social han de llevar a superar las desventajas sociales, económicas, personales y culturales, permitir gozar de los derechos sociales y ejercer la participación ciudadana, superando el estatus de persona asistida y la estigmatización que conllevan la pobreza, la marginación y la exclusión (PECCI II). Thierry Tuot propone por lo tanto una política de refuerzo de capacidades, más que una política de integración:

*“Il faut compenser les réactions de rejet et de refus (discrimination, incompréhension, peur, a priori... ; il faut partager – culture, espace ; il faut rompre les frontières invisibles, de part et d’autre. L’ensemble de ces actions vise à la même chose: **une mise en capacité**.”*

Así los últimos desarrollos apuntan a una segunda *remise en question* de toda la política migratoria implementada hasta ahora. Parece una búsqueda permanente de la fórmula más adecuada para encarar los problemas de integración cada vez más recurrentes. Denotan también una fractura muy drástica entre las opciones de la derecha y de la izquierda. Al final la inmigración acaba siendo, como siempre, un reto de gran calado político.





# Conclusiones



## 1. La teorización sociológica de la integración de los inmigrantes: de la asimilación al transnacionalismo

La primera parte de esta investigación se ha dedicado a revisar y a trazar la evolución de las teorías sociológicas de la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida. El conocimiento científico y la reflexión crítica sobre las interacciones sociales y culturales que tienen lugar entre las poblaciones inmigrantes que se van asentando en un territorio y las poblaciones autóctonas ha tenido un desarrollo vertiginoso a lo largo del siglo XX debido a los retos de cohesión social y de protección de los derechos humanos que plantean los movimientos migratorios.

Desde nuestro punto de vista, la producción académica inventariada en la primera parte de esta investigación, que da cuenta de las implicaciones de la trilogía ciencias sociales, inmigración e integración, se ha desarrollado en tres grandes fases teniendo en cuenta los cambios de enfoques más importantes.

La primera fase, caracterizada por los trabajos teóricos y empíricos de la Escuela sociológica de Chicago, es reveladora del apogeo de la *teoría clásica de la asimilación*, que perduró hasta los años 60. En este periodo, el análisis del proceso integrador de los inmigrantes y de sus implicaciones sociales se realiza desde una concepción individualista de la inmigración y del proceso de integración (*el hombre marginal*) que se desarrolla en la gran ciudad (Park, 1928, 1967). La asimilación, considerada resultado final de un proceso natural, ineluctable e inconsciente, es unidimensional convergente (*straight line*). En esta teorización, la sociedad de acogida, es decir, el contexto receptor, es considerada como un cuerpo unificado (no étnico) hacia el cual se opera este proceso convergente. A pesar de las críticas principales de este paradigma, esencialmente referentes a la unidimensionalidad, la unidireccionalidad del proceso de integración y en último lugar sus hipótesis etnocéntricas, la teoría clásica de la asimilación tiene el mérito de ser el precursor de la sociología de inmigración, proporcionado así a la ciencia herramientas teóricas, conceptuales y operativas para el estudio del proceso integrador.

La segunda fase coincide en el tiempo con el declive y el rechazo del paradigma asimilativo a partir de los años 60 del siglo XX. Se caracteriza por la emergencia de enfoques de estudio que toman en cuenta factores estructurales y culturales (contextuales) que intervienen en los procesos de integración y que, por ende, desembocan en una variedad de resultados.

Algunas contribuciones teóricas de esta fase han reformulado (una mejora conceptual y no una ruptura) el paradigma asimilativo clásico, descomponiendo el proceso de integración en varias dimensiones y estudiando las correlaciones entre ellas. Destaca la obra de Gordon Milton (1964) "*Assimilation in American life*" que postula, teniendo en cuenta la multiplicidad de variables intervinientes en el proceso, la asimilación segmentada, que puede produ-

cirse por etapas (Alba y Nee, 2003). Otras contribuciones teóricas de esta fase reaccionan contra la progresiva normatividad de la asimilación en la esfera política de los EE.UU de la primera mitad del siglo XX. Se inscriben en una perspectiva rupturista con el paradigma clásica de la asimilación analizando particularmente la situación de los afroamericanos (que es considerada como anomalía) y la actitud de la nueva inmigración (no europea). Sobre estas bases, proponen nuevas teorías, alternativas a la asimilación.

Las contribuciones de esta corriente rupturista se canalizan hacia el estudio de los procesos (político, económico y social) de identificación étnica, cuyos máximos exponentes son Glazer y Moynihan (1963), Michael Novak (1971), Despres (1975). Sus principales postulados arguyen al carácter indestructible e instrumental de la identidad étnica y desarrollan un nuevo paradigma: *el pluralismo cultural*. Ahora bien, en la prolongación de las críticas culturalistas al paradigma asimilativo clásico se sitúan también las críticas de corte estructural. En efecto, el paradigma asimilativo clásico, insiste sobre el concepto de *mainstream*, núcleo central de la sociedad de acogida. Teoriza sobre el proceso de convergencia de las características de los inmigrantes hacia este núcleo, presuponiendo la homogeneidad estructural (considerada como clase social uniforme) de este núcleo en términos de integración/marginalidad residencial, económica, educativa y todo aquello relacionado con la estratificación y movilidad social (Duncan y Duncan, 1968; Neidert y Farley, 1985). La crítica estructural rechaza la idea de un cuerpo (*mainstream*) socialmente unificado, resaltando la diversidad de clases sociales y las desigualdades entre ellas. Por lo tanto habrá convergencias hacia los diferentes modelos de clases sociales del *mainstream society* (Safi, 2008).

La tercera fase de la evolución de la teorización sociológica de la integración coincide con las contribuciones que ponen énfasis en el rol de los actores (multi actores) del proceso de integración. Incluyen en el análisis las características individuales, las características de la comunidad inmigrante instalada en el país de acogida y la actitud institucional del país receptor de cara a los diferentes grupos de inmigrantes, e insisten en la importancia de la dimensión de “*capital social*” en la comprensión de los fenómenos migratorios. Así llegamos al estudio de los procesos de integración desde la perspectiva transnacional, que Portes y su equipo teorizaron, desde varios estudios empíricos, como “*transnacionalismo*” de los inmigrantes que tiene en cuenta los efectos de la globalización del mundo de hoy, superando así los límites del nacionalismo metodológico.

## 2. Del modelo de integración al régimen de incorporación

La integración constituye el resultado de un proceso extraordinariamente complejo que se produce en las distintas dimensiones o esferas de la vida en sociedad de un individuo y que abarca factores psicológicos, sociológicos, políticos, culturales, etc. Su estudio puede, por tanto, realizarse desde distintas perspectivas según se privilegien unos factores sobre

otros, y desde cada una de las cuales, la conceptualización del término variará, así como las maneras de analizarla, valorarla y promoverla (Díaz López, 2006). Nuestra investigación se centra en la integración de la población inmigrante desde un enfoque normativo que se fundamenta sobre una concepción de la integración deudora de una opción política partidaria o de una filosofía política o social determinada de la relación entre los inmigrantes, la sociedad de acogida y las estructuras institucionales (De Lucas Martin et al., 2008). Esta perspectiva de estudio aborda los problemas de integración desde la óptica del “*debe ser*”, es decir, respondiendo a la pregunta genérica de “¿Cómo integrar a los inmigrantes?”. Ello implica “considerar un sujeto y un objeto: los inmigrantes son integrados por un sujeto aparentemente indefinido pero muy claro para todos: el Estado, mediante sus políticas de integración conformadas de acuerdo con un modelo determinado desde arriba, desde la esfera política y tecnoburocrática, y aplicado mediante los amplios instrumentos de intervención propios de la tradición de ingeniería social europea. Todo ello presupone un modelo normativo, un fin de la acción integradora, una norma a alcanzar, un *blueprint* o diseño social hacia cuya realización se debe canalizar la actividad vital de los sujetos: los inmigrantes” (Rojas, 2012).

Las conceptualizaciones normativas parten del presupuesto que “las sociedades democráticas complejas no pueden funcionar bien (lo cual quiere decir, con un nivel aceptable de integración) sin el disfrute y ejercicio activo, por parte de los ciudadanos, de los derechos y obligaciones que les son comunes en el marco de un ordenamiento jurídico justo y adecuado. Si esto, desde el punto de vista político, es condición del buen funcionamiento de la sociedad, entonces las causas de la mala integración de los inmigrantes, en tanto que mal funcionamiento de la sociedad, habrían de buscarse analizando la calidad del marco jurídico que define los derechos y obligaciones de los inmigrantes, la aceptación por éstos y por sus interlocutores nativos de ese marco jurídico, el grado en que unos y otros hacen uso activo de los derechos y libertades que la ley establece, etc. Y esta búsqueda permitiría identificar las raíces de lo que puede estar pasando y poner remedio en las causas de lo que está pasando, sin fijarse sólo en hechos o fenómenos de superficie” (Díaz López, 2006, Aparicio y Tornos, 2000).

Partiendo de estos planteamientos, el enfoque normativo de la integración supone que está bien integrado el individuo a quien se le reconocen sus derechos y hace uso de ellos activamente en la convivencia, todo ello dentro del marco jurídico adecuado (objetivo de la integración). Para valorar el nivel de integración, este enfoque explora el ejercicio de estas relaciones jurídicamente regladas en dos polos: por una parte el inmigrante y por otra el marco jurídico para la integración.

Así, los dos polos se convierten en dimensiones de análisis de los problemas y de las potenciales soluciones acertadas a la integración óptima (deseada) de los inmigrantes en la sociedad de acogida. La primera dimensión de análisis se refiere a la *calidad del marco jurídico para la integración*. Desde esta perspectiva, se considera que la solución para una buena integración consiste en remediar la inadaptación de las leyes, y que esta solución es res-

ponsabilidad de los legisladores y de la autoridad administrativa, encargados de poner en marcha la política de integración. La segunda dimensión sitúa los problemas de integración en el *sujeto a integrar*, el inmigrante, por lo que la solución consiste en realizar los esfuerzos políticos para remediar las deficiencias en el cumplimiento del marco jurídico para la integración. Desde esta perspectiva, la solución a los problemas de la integración es responsabilidad del inmigrante y de los ciudadanos.

Desde este enfoque se considera que la solución para una buena integración consiste en remediar la inadaptación de las leyes, y que esta solución es responsabilidad de los legisladores y de la autoridad administrativa, encargados de poner en marcha la política de integración. La segunda dimensión sitúa los problemas de integración en el sujeto a integrar, el inmigrante, por lo que la solución consiste en realizar esfuerzos políticos para remediar las deficiencias en el cumplimiento del marco jurídico para la integración. Desde esta perspectiva, la solución a los problemas de la integración es responsabilidad del inmigrante y de los ciudadanos.

Desde las premisas de este enfoque adoptado, dos conceptos claves guían todas las preguntas de investigación: *Estado e inmigración*. Un tándem que ha alimentado algunas de las discusiones estelares de la sociología y de la ciencia política durante las últimas décadas. Los dos conceptos han llegado a converger como objeto de estudio por la creciente atención que el mundo académico ha dedicado a los vínculos existentes entre ellos y, sobre todo, por los retos y dilemas que la inmigración está planteando a los Estados modernos. Es evidente la creciente dificultad de los países receptores para controlar eficazmente sus fronteras y para aminorar el impacto geográfico, social y económico del establecimiento de los extranjeros en el interior de sus fronteras (López Sala, 2005). Y también son evidentes los retos políticos y económicos que plantea la inmigración, principalmente en cuanto a la soberanía nacional, la distribución de la ciudadanía, la integridad, la cohesión social, la gestión de la diversidad cultural, el mercado de trabajo y el Estado de bienestar. Retos que son de gran calado político y forman parte de los programas electorales de los partidos políticos. Así, los estamentos políticos conceptualizan una “*integración ideal*”.

La correlación normativa entre Estado e inmigración tiene, obviamente, repercusión en la metodología de estudio de las migraciones. Lleva a adoptar el “**nacionalismo metodológico**”, que postula que la integración de los inmigrantes se configura en un “marco nacional” que determina, canaliza y regula el modo de incorporación de los inmigrantes a la nueva sociedad. Por ello, todas las clasificaciones propuestas por los autores se tiñen de una adscripción geográfica o política a un determinado Estado que acaba describiendo un “*modelo nacional*” de integración de los inmigrantes.

Ahora bien, la posible originalidad de nuestra investigación consiste ante todo en el hecho de que adopta y desarrolla una perspectiva de análisis de los procesos de integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras que pone en duda la categorización de estos procesos como “*modelos nacionales de integración*”. Por ello, y como punto de partida, la inves-



tigación se ha nutrido de las contribuciones teóricas de Gary Freeman (2006) que niegan la existencia de modelos nacionales de incorporación de los inmigrantes. Para este autor, los distintos mecanismos característicos de integración que encontramos en los ámbitos nacionales no representan opciones deliberadas y conscientes. Son una consecuencia no deliberada de marcos parciales escasamente coordinados, si acaso llegan a estarlo. De esta forma, los intentos por crear tipologías generales y abstractas de regímenes de incorporación que generan clasificaciones en las que, con mayor o menor comodidad, se pueda encajar a los Estados individuales, simplifican en exceso una realidad que es mucho más compleja. Freeman afirma, con razón, que “los esfuerzos por identificar modelos nacionales o por construir tipologías abstractas de regímenes de incorporación quedan desvirtuados por la naturaleza, en parte deliberada y en parte accidental, de los marcos de incorporación. *Aunque en algunos países es posible encontrar mecanismos característicos de integración, éstos no pueden ser etiquetados como modelos nacionales porque no representan opciones intencionadas y conscientes, sino que son más bien una consecuencia no deliberada de marcos parciales escasamente coordinados.* Los intentos por crear tipologías generales y abstractas de regímenes de incorporación que generen casillas en las que, con mayor o menor comodidad, se pueda encajar a los Estados individuales simplifican en exceso una realidad que es mucho más compleja”. En la misma línea argumental se encuentra Sixto Sánchez Lorenzo (2009), quien considera que “no existen exponentes puros, sino meramente tendenciales y que, por lo demás, muchas veces presentan características complejas, paradójicas y hasta contrapuestas, extraídas de modelos diferentes. Los procesos y las políticas de integración, por otra parte, deben ser analizados, no como una realidad fija, sino como un proceso caracterizado por una dinámica histórica”.

Con base en esto, nuestra investigación ha revelado que las tipologías, criterios de clasificación y modelos de integración propuestos hasta ahora son insatisfactorios y contemplan dimensiones parciales y confusas que no encierran una realidad tan compleja como es la integración. Tienen un eminente componente didáctico y práctico a efectos comparativos. Es cierto, como lo afirman Han Entzinger y Renske Biezeveld (2003), que varios autores intentaron desarrollar modelos que hacen justicia a la dinámica compleja de la integración de los inmigrantes, conciliando los diferentes ámbitos del proceso de integración, como Bryant (1997) y Zolberg(1997), quienes concluyen que la construcción de los modelos europeos es más inductiva que deductiva, y se basan para ello en una evaluación relativa de dos o más países, como es el caso de las tipologías realizadas por Hammar (1985), Brubaker (1992), Schnapper (1992), Todd (1994), Wihtol de Wenden y De Tinguy (1995), Kastoryano (1996), Joppke (1999), Entzinger (2000), Brubaker (2003), Hollifield (1997) y Castles (1995).

Al negar las tipologías propuestas hasta ahora por ser insatisfactorias, incluso obsoletas, nuestra investigación, guiada por el enfoque jurídico-político (normativo) *se ha centrado exclusivamente en el estudio y sistematización de las dimensiones que integran los marcos regulatorios de la incorporación, es decir, en la configuración jurídica y política del marco receptor, el Estado, sintonizando con Yasemin Soysal.* En efecto, el enfoque de análisis desarrollado por

esta autora en su sugestivo libro titulado: “*Limits of Citizenship, Migrant and postnational membership in Europe*” (1994), se sitúa en las antípodas de los enfoques e investigaciones que se centran en los factores específicos de los inmigrantes como variables e indicadores que determinan la naturaleza y el grado de integración de los diferentes grupos. Para esta autora, *las características sociodemográficas y los elementos culturales y religiosos traídos desde los países de origen, la situación en el mercado de trabajo, el estatus social y otras características personales de los inmigrantes no son tan importantes como para moldear el resultado final de la integración.*

Siguiendo a Soysal (1994), nuestra investigación demuestra la congruencia de desarrollar un enfoque de análisis que pone énfasis en el concepto de “*régimen de incorporación*”, entendiéndolo por régimen el marco jurídico-político que gobierna o rige la inmigración y la integración de los inmigrantes. El concepto de incorporación es entendido como la progresiva inclusión de los inmigrantes en el cuerpo ciudadano o la ciudadanía. Este proceso se desarrolla a través de los mecanismos de adaptación de los inmigrantes a los patrones de vida de la sociedad de acogida, es decir, su incorporación en el sistema legal y en las estructuras organizativas de la sociedad de acogida a través de la participación social, económica, política y ciudadana. En efecto, todos los Estados receptores de las migraciones han desarrollado un conjunto de disposiciones normativas, así como una práctica discursiva y una organización institucional que definen el estatus de los extranjeros en relación con las instituciones de la sociedad de acogida.

Para ser más concretos, en nuestro análisis hemos delimitado dos dimensiones esenciales que, a nuestro juicio, integran todo el sistema de incorporación de los inmigrantes a las democracias occidentales: *Los patrones del discurso político y las estructuras organizacionales e instituciones (jurídicas y políticas) creadas para facilitar y canalizar la incorporación de los inmigrantes en el cuerpo ciudadano del país.* Cada Estado europeo receptor de migraciones cuenta con un complejo sistema estatal para manejar la filiación ciudadana de su población nativa, el cual ha sido adaptado y ampliado para los inmigrantes. Todos los Estados europeos disponen de mecanismos de adaptación de los inmigrantes a los patrones de vida de la sociedad de acogida, que se incorporan al sistema legal y a las estructuras organizativas de la sociedad de acogida a través de la participación social, económica, política y ciudadana.

Otra formulación interesante de Soysal que ha inspirado nuestra investigación es la que alude a las instituciones de la sociedad de acogida en lugar de centrarse en los aspectos del *background cultural* o las características individuales de los inmigrantes. Esta formulación postula que las formas a través de las cuales los inmigrantes interactúan con la sociedad de acogida y organizan sus experiencias están significativamente afectadas por los modelos y recursos disponibles en esta sociedad. Por ello, Soysal propone que los modos institucionalizados de participación ciudadana y de organización de la pertenencia deben ser tenidos en cuenta como factores determinantes de esta incorporación (1994:31).

### 3. Filosofía pública del “vivir juntos” y marco jurídico-político para la incorporación a la ciudadanía

Otra vertiente importante del debate sobre los modelos nacionales de integración de los inmigrantes es subsiguiente a la pregunta, más que pertinente, sobre si los Estados tienen políticas, razonadas y basadas en sus tradiciones nacionales, o estrategias pensadas, para “hacer” y “convertir” a los extranjeros en ciudadanos nacionales (franceses, británicos, españoles...). En este sentido, para entender las diferentes formas de incorporación y la posterior integración de los inmigrantes resulta imprescindible tener como punto de referencia dos variables importantes inherentes a las sociedades receptoras de migraciones: por una parte, las *variables y particularidades estructurales relativas al marco económico, político y cultural en que se producen los flujos migratorios*, y por otra parte, *la filosofía pública y la tradición histórica que sustentan la comunidad nacional y la pertenencia nacional*.

Nuestra investigación se ha centrado en aprehender los procesos normativos de integración de los inmigrantes en los Estados europeos a partir de dos marcos: *por una parte, la filosofía pública y la tradición histórica que sustentan la comunidad nacional y la pertenencia nacional*, y *por otra, el desarrollo del marco político y jurídico nacional para la incorporación de los inmigrantes*. En efecto, los dos marcos nacionales (filosofía pública y marco político-jurídico) siguen siendo útiles para explicar las diferentes variables que moldean y participan en la elaboración de los objetivos finales de integración así como en la visión del “vivir juntos”.

En primer lugar, el concepto de filosofía pública, tal y como aparece en la interesante obra de Theodore Lowi (1969) titulada “*The End of Liberalism*”, es un principio rector que inspira, informa y justifica la conformación estatal de política pública, mientras que, a su vez, la política pública se materializa en forma de legislación y administración e instituciones. Este planteamiento coincide con lo que más tarde Peter Hall llamaría “*paradigma político*”. Así, atendiendo a la filosofía pública de integración, el estudio de su proceso ha de *rastrear en los principios históricos y constitucionales que encierran el surgimiento del Estado-nación, la historia colonial, la concepción filosófica de la ciudadanía (política, étnica, cultural o cívica) y las formas y vías de incorporación de los extranjeros a la comunidad política*, para llegar a explicar algunas políticas de exclusión (segregación) e inclusión (integración). Valga el ejemplo del ideario republicano francés, los principios de la Revolución francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 que guían todo el proyecto asimilacionista de los extranjeros en Francia. En este ideario, la pertenencia nacional es el resultado de la adhesión cultural y de la voluntad política de los sujetos. A través de estas ambiciones abstractas y universales, la *Revolution* supuso que todos aquellos que se mantuvieran leales a los valores de la nación podrían llegar a formar parte de la misma (Dan Rodríguez, 2009). En este contexto, la pertenencia pierde su lustre biológico para transformarse en un principio político (López- Sala, 2005:81). También podemos apelar a la concepción norteamericana de la nación que se fundamenta sobre la federación de Estados: La unidad es consecuencia de

la pluralidad y es la pluralidad de grupos la que conforma la identidad nacional (*E Pluribus Unum*). Esta concepción política permite concebir la nación como una unidad en perpetua construcción, sobre la base de un proyecto común que es la Constitución americana.

En segundo lugar, la investigación muestra que la filosofía pública de integración no es suficiente por sí sola para explicar un modelo, sino que da pistas para entender los fundamentos del modelo. Ahora bien, el estudio de los procesos normativos de integración de los inmigrantes ha de prestar atención a la *evolución y el desarrollo del marco jurídico-político para la integración de los inmigrantes como elemento configurador de un hipotético modelo*. A este respecto, varios autores, como Martin A. Schain (2009) y Adrian Favell (2001), destacan que, a pesar de que las filosofías públicas tengan claros los objetivos de integración y el proyecto de sociedad que se pretende lograr, descuidan otra clase de realidades. Existen otros condicionantes contextuales que promueven una desviación y contradicción entre las filosofías públicas indicadas y la realidad política arraigada en esta filosofía. Por ello, la desviación es inevitable y es útil para *diferenciar*, como lo hace Schain (2009), *las estrategias de política pública que están destinadas a hacer frente a problemas específicos (por ende, cambiantes) de las filosofías públicas que dan forma e informan a estas estrategias*.

En concreto, la filosofía pública de integración implica un proyecto de sociedad y una opción política sobre dos cuestiones fundamentales acerca del “vivir juntos”: por una parte la diversidad cultural y su gestión (reconocimiento o no), y por otra, la igualdad de acceso a la esfera de los derechos (inclusión/ exclusión-redistribución social). Cada una de estas dos dimensiones articula un objetivo concreto de las políticas de integración: garantizar la igualdad de trato y la no discriminación en una sociedad libre y plural para fomentar un sentimiento de pertenencia, y lograr la igualdad de oportunidades a través del reconocimiento de los derechos de participación en todos los ámbitos de la sociedad: la participación económica, social, política y ciudadana (Cachón, 2009).

#### **4. ¿Modelos nacionales o convergencia europea?**

Nuestra investigación partió de la premisa de que las políticas de integración de las poblaciones inmigrantes en la UE se desarrollan y convergen desde dos escenarios distintos: las instancias de la Unión Europea y el marco de los Estados miembros. Son dos procesos con enfoques diferentes. Pero desde esta premisa, sustentamos la hipótesis de que el resultado final del doble escenario de desarrollo implicaba la superación de las diferenciaciones estatales y la emergencia de un modelo convergente en Europa, basado en la recomposición de diferentes elementos y valores.

El marco convergente impulsado por las instancias de la UE, es decir el enfoque de arriba-abajo, se realiza a través de la aplicación progresiva de unas directrices, directivas y objetivos concretos, diseñados desde la UE. Destacamos principalmente cuatro mecanismos



que participan y facilitan este proceso convergente: el desarrollo de un marco normativo, el desenvolvimiento de un marco sustantivo, la coordinación e intercambio de información entre los Estados a través de los Puntos Nacionales de Contacto y el apoyo financiero a través del Fondo Europeo de Integración. Ahora bien, nuestra investigación ha demostrado que, desde el marco y las instancias de la Unión, las políticas de integración de las poblaciones inmigrantes han tenido un grado menor de desarrollo. Esta evidencia se justifica por la ausencia de una base jurídica clara que permita a las instancias europeas la elaboración y supervisión de unas directrices para armonizar las políticas nacionales en materia de integración de los inmigrantes.

Sin embargo, los resultados de nuestra investigación apuntan a la emergencia de un modelo europeo de integración de los inmigrantes construido desde abajo, es decir, que parte de los Estados miembros, se generaliza en toda la Unión Europea y se desarrolla al margen de una coordinación europea. Aunque cada Estado de la UE desarrolla de forma aislada nuevas estrategias de integración de la población inmigrante teniendo en cuenta sus propias contingencias nacionales, es posible perfilar los contornos de este modelo convergente tomando en cuenta no solo la práctica común entre los Estados europeos en materia de integración de las poblaciones inmigrantes, sino también las fuertes similitudes de concepción y de desarrollo de medidas y de dispositivos de acogida e integración de las poblaciones inmigrantes de los Estados miembros. Las estrategias políticas y los dispositivos nacionales coinciden tanto en la idea como en los objetivos y en las medidas para lograr una integración optimizada y rápida, lo que implica la adquisición de un dominio rápido de los conocimientos básicos indispensables para asegurar una autonomía social y económica de la persona inmigrante (Michalowski, 2009). En este sentido se pronuncia también Jan Niessen, Director de *Migration Policy Group*, en su informe sobre “*Diversidad y Cohesión- Nuevos desafíos para la integración de los inmigrantes y las minorías*”, elaborado para el Consejo de Europa en el año 2000. Casi todos los Estados de la UE adoptan las mismas medidas para facilitar la integración. Tienden a proporcionar más seguridad jurídica al derecho a la residencia legal, a facilitar la igualdad de acceso al mercado de trabajo, educación y participación ciudadana y a los servicios del Estado de bienestar; igualmente, las políticas de acceso a la participación política y de naturalización de extranjeros tienden a ser similares.

Por otra parte, un dispositivo fundamental en torno al cual se asienta este modelo convergente europeo es el de los *contratos de acogida e integración de los inmigrantes*, implementados actualmente en once Estados y que otros están contemplando poner en marcha también. En efecto, Europa experimenta una generalización de estos dispositivos que, aunque se presentan bajo denominaciones, formas y modalidades variadas, coinciden en los objetivos perseguidos: optimizar los esfuerzos por la integración de la población inmigrante a través de un mayor control del proceso individual de integración y minimizar los costes políticos y económicos derivados de una mala integración.

## 5. Nuevo paradigma y deber de integración

En la actualidad, el gran debate académico y político en torno al rumbo de las políticas de los Estados europeos en materia de integración de los inmigrantes gira en torno a la hipótesis de fracaso, y por ende, al abandono, tanto desde el punto de vista teórico como político, de los dos modelos normativos tradicionalmente contrapuestos: *asimilación y multiculturalismo*. Nuestra investigación se ha hecho un lugar en este debate y pretende contribuir modestamente, a través de sus conclusiones, a dar paso a otras vías de investigación en la materia.

El debate es de gran trascendencia porque encierra varias preguntas pertinentes y de gran calado político. A partir de la evidencia del abandono oficial de las políticas multiculturalistas por parte de los Estados que las aplicaban, como por ejemplo Australia, Países Bajos y Gran Bretaña (Joppke, 2004), *¿sería posible hablar del triunfo o hegemonía del modelo asimilacionista? Y, si es así, ¿se trataría del mismo paradigma elaborado teóricamente por la Escuela de Chicago, o del asimilacionismo en su dimensión jacobina tal y como ha evolucionado en Francia? O quizá es que los últimos desarrollos teóricos y políticos implican una evolución, una recomposición, una reelaboración y mutación del mismo paradigma asimilativo.*

Si las respuestas a estas preguntas no son satisfactorias, estaríamos ante un cambio de paradigma. De ser así, será necesario proporcionar el contenido o el contorno de este nuevo paradigma y precisar, conforme a la teoría de cambio de paradigma de Peter Hall que guía nuestra investigación, si estamos ante un cambio de paradigma de segundo o de tercer grado. Es evidente que el motivo que inspira nuestra investigación consiste en aprehender el modelo alternativo o sustitutivo de la asimilación.

### 5.1 Inmigración e integración bajo la estrategia de *control remoto y la lógica de "estado de sitio"*

En esta investigación nos hemos propuesto aprehender primero las nuevas tendencias en las políticas europeas en materia de integración de los inmigrantes, para, en segundo lugar y una vez desglosadas las claves de las nuevas tendencias, indagar en los grados de cambio de paradigma según las escalas propuestas por Peter A. Hall.

A nivel europeo, las bases que participan del cambio de paradigma en la concepción, la definición y la aplicación de la acción política sobre el hecho migratorio pueden desglosarse, a nuestro juicio, en dos: *la externalización de la política migratoria y la apuesta por una inmigración altamente cualificada*. Consideramos que los dos dispositivos denotan de un cambio de estrategias políticas para corregir los resultados insatisfactorios derivados de la experiencia pasada pero sin cambiar la jerarquía de los objetivos y las prioridades políticas. Por ende,



configuran un cambio de paradigma de segundo orden en la escala desarrollada por Peter Hall (1993) quien acertadamente postula que:

*“When the hierarchy of policy goals behind remained largely the same but the basic techniques used to attain them were altered as a result of dissatisfaction with the past experience. (...) Changes of this sort, when the instruments of policy as well as their setting are altered in response to the past experience even though the overall goals of policy remain the same, might be said to reflect a process of second order change”.*

En efecto, la voluntad política expresada en el Art. 63 del Tratado de Ámsterdam, de “*aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países*” ha desembocado en el desarrollo de un marco normativo y sustantivo común europeo regulatorio de la inmigración muy restrictivo. Especialmente enfocado en la lucha contra la inmigración irregular y la gestión de fronteras, categorías políticas englobadas en la “*dimensión exterior de la política migratoria*”, este marco plantea la *externalización de la política migratoria* como una respuesta política a las insuficiencias y las deficiencias de las políticas tradicionales, que inicialmente han sido circunscritas en un espacio de aplicación doméstico (interior de las fronteras estatales), empleando una estrategia de *control remoto* (la transferencia de los controles fronterizos a terceros países y/o países limítrofes), centrado en buscar mecanismos de controlar la migración *previamente* a que los potenciales migrantes atraviesen sus fronteras estatales (Zapata- Barrero, 2013) . Así, los Estados europeos, habiendo experimentado en las últimas décadas un aumento de la inmigración irregular debido a las políticas restrictivas de inmigración, han diseñado mecanismos de cooperación que involucran a los países emisores y de tránsito en la lucha contra la migración irregular, llegando a incorporar la materia de la inmigración como un asunto de dimensión estratégica y securitaria dentro de las políticas exteriores de la UE.

En claves de políticas estatales, la lógica de “estado de sitio” (de Lucas Martín, 2009) vigente en el marco europeo, que trata de controlar la inmigración irregular, se afianza a través de una estrategia de cambio del perfil migratorio deseado. Los estados impulsan una inmigración económicamente rentable desde la perspectiva de los países receptores y que plantean menos problemas de integración y menos dependientes de los servicios del Estado de bienestar: los trabajadores cualificados, estacionales o en proceso de formación práctica (migración de talentos).

La estrategia de *control remoto*, en su vertiente de políticas de integración, se visualiza a través de la dimensión de *contractualización* de la integración que incorpora mecanismos de control de la trayectoria individual, sancionando así la capacidad de integración del candidato sospechoso de pertenecer a la categoría de inmigrantes no deseados, fuente de la inmigración sufrida (Lochak y Fouteau, 2008). Esta estrategia es complementaria a la externalización y participa de la misma lógica que postula la capacidad (potencial) de integración como condición de admisión al territorio nacional. “Los dispositivos y programas de integración” (Michalowski (2007), Giraudon (2008), Chetail (2007), Cournil y Depigny (2008)).

Así, a través de los contratos de acogida e integración los Estados tienden a hacer de la integración una condición de admisión para así hacerla más fácil. Estos Estados consideran que el trabajo por la integración ha de hacerse desde el primer momento y por cauces (trayectorias) preestablecidos y controlables. En este sentido, Estados como Holanda, Dinamarca, Alemania y Francia consideran que este trabajo debe empezar antes de la entrada en el territorio, es decir, desde el país de origen.

Hoy por hoy, todos los Estados europeos están convencidos de que no hay posibilidad de una integración exitosa sin un mayor control de los flujos migratorios. Los contratos de acogida e integración son a la vez un instrumento eficaz de política migratoria y de integración. Solo pueden dar resultados positivos en un contexto de dominio de los volúmenes de admisión y de residencia. Una de las características principales de los contratos de acogida e integración es que están al servicio de la política de control de flujos. En efecto, *invierten la lógica antigua de residencia irregular estable que condiciona la regularización, y por la que el tiempo era considerado como un factor de integración. Con los contratos de integración, hay que integrarse primero y demostrarlo antes incluso de tener una estancia estable en el país de inmigración.*

La instrumentalización de los contratos de acogida e integración es consecutiva a los diferentes signos reveladores de una integración fallida de los inmigrantes en los países europeos durante las últimas décadas: altas tasas de desempleo, dependencia excesiva de las prestaciones y servicios del Estado de bienestar, concentración en barrios con especiales dificultades socioeconómicas, situación social y económica degradante de las familias de inmigrantes, un número importante de irregulares que viven en condiciones muy precarias.... Todo ello ha llevado a las autoridades a optar, como complemento de la política de control de los flujos migratorios iniciada hace décadas, por la “*capacidad de integración*” como criterio determinante de la política de inmigración.

En efecto, esta política, íntimamente asociada a la noción de la “*inmigración selectiva*”, tiene un doble objetivo: por una parte, la *selección de los candidatos a la inmigración en función de criterios predeterminados, y por otra, el compromiso del extranjero candidato a la residencia en el país de seguir un itinerario de integración*. Estos dos elementos son pues los fundamentos de un verdadero contrato. En este sentido se pronuncia Danièle Lochack (2008), quien analizando la evolución de la política migratoria francesa concluye que “*la integración funciona como una orden dirigida a los inmigrantes recién llegados en un contexto marcado por la temática de la oposición entre inmigración sufrida –que no sólo incluye la inmigración clandestina, sino también la inmigración de los miembros de familia y de los demandantes de asilo– y la inmigración elegida en función de las necesidades de nuestra economía y de nuestras capacidades de integración. Mientras que es necesario promover la segunda (la inmigración elegida), es natural imponer obligaciones a la primera (la inmigración sufrida), y más aún cuando ronda el espectro del comunitarismo: “las comunidades de inmigrantes se organizan para resistir a la integración republicana”. La integración se convierte así en “esclusa” a través de la que se produce el paso de la inmigración sufrida a la inmigración elegida*”.

En este sentido se pronuncia también Javier de Lucas, quien analizando la conexión entre las dinámicas de acceso y las de integración, concluye confirmando la supeditación de las segundas a las primeras. En efecto, afirma este autor (de Lucas, 2002a), “*en el marco de una estrategia de control basada en una lógica estatal-nacional, actualmente en vías de superación, la catalogación de los flujos migratorios como buenos o malos, en función de su rentabilidad económica, tiene una relación directa con las mayores o menores posibilidades de integración en las sociedades receptoras. Al definir qué flujos migratorios son idóneos o no idóneos en términos cualitativos y cuantitativos, las políticas de acceso también definen implícitamente qué inmigrantes son potencialmente integrables en la sociedad de acogida*”.

## 5.2 “*Multiculturalism is over*”

Las críticas hacia el multiculturalismo han sido abundantes y todo indica que las políticas multiculturalistas han fracasado y han sido abandonadas oficialmente por los Estados que las abanderaban. La frase lapidaria “*Multiculturalism is over*”, pronunciada por el propio Phillips Trevor, Director de la *Human Rights and Racial Equality Commission* del Reino Unido, organismo defensor de la política multiculturalista, no puede ser más elocuente al respecto.

Desde el punto de vista teórico y doctrinal, muchos autores, desde la óptica liberal, han demostrado que los intentos de Will Kymlica (1999) de teorizar sobre el multiculturalismo liberal, es decir de asociar el concepto de multiculturalismo y liberalismo (en tres categorías o grupos: poblaciones indígenas, entidades minoritarias subestatales y grupos de inmigrantes) no se sostienen racionalmente. En efecto, como lo afirma Christian Joppke (2004) en su interesante ensayo titulado “*The retreat of multiculturalism in liberal states: theory and policy*”, desde la perspectiva liberal las políticas multiculturalistas tienen efectos negativos para una sociedad que se quiere integrada y cohesionada. El reconocimiento de las diferencias y la atribución de derechos diferenciales, así como la prácticas compensatorias o discriminación positiva a favor de los grupos o minorías étnicas o culturales suponen no solo una ruptura fáctica del principio funcional de la igualdad individual e institucional, sino también el debilitamiento de la identidad cívica compartida y del nivel de compromiso de los miembros de esa sociedad (Kymlica y Straehle, (2000), Calderón Vázquez (2009)). La preocupación de los autores liberales sobre los efectos nocivos de las políticas multiculturales puede verse claramente a través de los escritos de Barry (2001), quien contrapone los intereses de los grupos con los intereses de la sociedad. Este autor considera que el énfasis de las políticas multiculturalistas en la diferencia trae consigo un refuerzo de los hechos diferenciales que ahonda las distancias en vez de acortarlas. Esto supone que los distintos grupos etnoculturales puedan tender a encerrarse en sí mismos, enrocándose en torno a “su” hecho diferencial y tendiendo a interactuar solo consigo mismos. Se produce en paralelo una baja interacción con los restantes grupos sociales y con la sociedad en su conjunto, impidiendo que surja un horizonte común, un proyecto común de sociedad con el cual puedan identificarse los individuos. Si cada grupo pretendiera la existencia de

políticas hechas a su medida, destinadas a satisfacer “sus” necesidades, el conjunto, o mejor dicho la cohesión del mismo, podría resentirse, cuarteándose el sistema. Por tanto, para Barry van a resultar incompatibles la perspectiva de grupo con la de sociedad cuando el primero se antepone a la segunda (Calderón Vázquez, 2009).

Por su parte, Giovanni Sartori, quien expuso con bastante claridad sus posiciones anti-multiculturalistas en su libro ya clásico *“Sociedad Multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros”* (2001), anticipa que pluralismo y multiculturalismo no son en sí mismas nociones antitéticas o enemigas. Pero considera el multiculturalismo como una situación de hecho (multiculturalidad), es decir, como una expresión que simplemente registra la existencia de una multiplicidad de culturas y que no plantea problemas. En cambio, considera que cuando el multiculturalismo es elevado a categoría de valor normativo (en el plano político), y cuando el multiculturalismo es considerado como un valor prioritario, pluralismo y multiculturalismo entran en colisión. En este registro de las críticas de los autores liberales hacia el multiculturalismo podemos añadir, sin ser exhaustivos, las interesantes formulaciones de Jacob Lévy (2000).

Pero más interesante es el abandono oficial de las políticas multiculturalistas. El caso más emblemático de este abandono es el de Gran Bretaña. Recordemos el principal mensaje del discurso de David Cameron, Primer Ministro del Reino Unido en la conferencia sobre seguridad celebrada en Munich el 5 de febrero de 2011, en el que se subrayó que el *“State of multiculturalism has failed”* y se precisó que:

*“We must build stronger societies and stronger identities at home. Frankly, we need a lot less of the passive tolerance of recent years and a much more active, muscular liberalism. A passively tolerant society says to its citizens; as long as you obey the law we will just leave you alone. It stands neutral between different values. But I believe a genuinely liberal country does much more; it believes in certain values and actively promotes them. (...) Under the doctrine of state multiculturalism, we have encouraged different cultures to live separate lives, apart from each other and apart from the mainstream. We’ve failed to provide a vision of society to which they feel they want to belong. We’ve even tolerated these segregated communities behaving in ways that run completely counter to our values”<sup>1</sup>.*

En lo concerniente a las causas del abandono de las políticas multiculturalistas, Christian Joppke (2004), reconociendo que son variadas y que la importancia de cada una difiere en cada caso, apunta tres factores: la falta crónica de un apoyo de la opinión pública a las políticas multiculturales (en el caso de Austria); las deficiencias y fallos de las políticas multiculturales en el ámbito socioeconómico, especialmente la marginalización y autosegregación de los inmigrantes y de sus hijos, y por último, la reafirmación de los principios y compromisos liberales por parte de los Estados liberales (Países Bajos).

---

<sup>1</sup> <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130109092234/http://number10.gov.uk/news/pms-speech-at-munich-security-conference/>



### 5.3 La reafirmación de los valores nacionales (y europeos) y la vuelta a la asimilación

El abandono oficial de los programas de reconocimiento y promoción del multiculturalismo conlleva el resurgimiento de una idea de la integración anclada en los principios liberales. El análisis de la evolución de los marcos jurídicos y políticos, así como el diseño de nuevas instituciones encargadas de gestionar la acogida e integración de los inmigrantes en los Estados europeos, apuntan a que los Estados pretenden por una parte promover y reforzar la “*identidad nacional*”, y por otra parte, imponer al inmigrante recién llegado un compromiso serio hacia los principios liberales.

Uno de los objetivos de toda política de integración de los inmigrantes consiste en la creación de una identidad común compartida (adhesión a los símbolos de identidad y actitudes hacia los mismos) a partir de la consolidación de unos sentimientos de pertenencia y de unos valores comunes compartidos que Ronald Taft (1953:45-55) llama “Marco de Referencia Compartido”. Los Principios Básicos Comunes de integración nº2 (“*La integración implica el respeto de los valores básicos de la UE*”) y nº 4 (“*Un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración*”), se inscriben en esta lógica de exigir al extranjero que conozca y acate los valores fundamentales de la sociedad de acogida.

En algunos casos, esta exigencia acerca de los valores y culturas de la sociedad de acogida alimenta el discurso sobre la identidad nacional. David Cameron y Nicolás Sarkozy han sido muy explícitos al respecto:

*But I believe a genuinely liberal country does much more; it believes in certain values and actively promotes them: Freedom of speech, freedom of worship, democracy, the rule of law, equal rights regardless of race, sex or sexuality. It says to its citizens, **this is what defines us as a society: to belong here is to believe in these things.** Now, each of us in our own countries, I believe, must be unambiguous and hard-nosed about this defense of our liberty. (David Cameron’s speech at Munich Security Conference, Saturday, 5 February 2011).*

*“Je souhaite qu’on ne puisse pas vivre en France sans respecter sa culture et ses valeurs. Ceux qui veulent soumettre leur femme, ceux qui veulent pratiquer la polygamie, l’excision ou le mariage forcé, ceux qui veulent imposer à leurs soeurs la loi des grands frères, ceux qui ne veulent pas que leur femme s’habille comme elle le souhaite ne sont pas les bienvenus sur le territoire de la République française.” (Nicolas Sarkozy, Discours au Futuroscope à Poitiers, 26/01/07).*

Estos dos fragmentos de discurso ilustran elocuentemente las tendencias hacia un nuevo paradigma cuyo contenido esencial se articula en torno a la idea y objetivo de la asimilación

identificativa (*identificational assimilation*) (Gordon, 1964) y la asimilación cívica, apostando por neutralizar potenciales valores conflictivos y, por ende, por fomentar la creación de una identidad común a partir de la consolidación de unos sentimientos de pertenencia a un mismo pueblo y destino, desde los parámetros culturales de la sociedad de acogida.

En efecto, la identidad compartida no es incompatible con la idea del pluralismo. Para que una sociedad sea pluralista, se requiere de la existencia de un orden superior común que asegure la lealtad a la comunidad general. Dentro de este orden de común acuerdo debe situarse el reconocimiento mutuo de las diferencias y la voluntad de mantenerlas (Taft, 1953, Sartori, 2001). Es por ello que, en la actualidad, la integración cívica es una dimensión importante del proceso de integración de los inmigrantes en el país de acogida. Participa de la asimilación identificacional en cuanto que implica *neutralizar* valores y fuerzas políticas conflictivas (Gordon, 1964).

Desde esta perspectiva, la generalización de los contratos de acogida e integración en Europa marca un cambio radical en la filosofía y la concepción de la integración por parte de las autoridades públicas. Los contratos de integración rompen con los moldes tradicionales de integración y apuntan a un modelo convergente de integración de los inmigrantes basado en *la responsabilidad individual, la capacidad de integración y la participación activa de los inmigrantes en los procesos de integración. De esta forma, los contratos de integración se convierten en nuevas herramientas basadas fundamentalmente en los elementos de integración cívica, es decir, menos preocupados por las dimensiones socioeconómicas de la integración.*

Esta nueva concepción de la integración pone en evidencia que el enfoque aplicado para la integración de las poblaciones inmigrantes es el *enfoque jurídico-político que tiene en cuenta, por una parte, solo el marco jurídico para la integración, y por otra parte, la actitud de los propios inmigrantes frente a la utilización de los recursos jurídicos disponibles.*

También hemos de añadir que los programas de integración cívica, que se materializan a través de los contratos de acogida e integración, sirven para asegurar una base para la convivencia y, por ende, para configurar una atmósfera de entendimiento mutuo en la sociedad. Por ello, es imprescindible diseñar y desarrollar programas que ayuden a los inmigrantes a identificarse con los valores y las reglas básicas de las sociedades occidentales: los planteamientos del Estado de Derecho, el respeto a las formas democráticas, la igualdad entre el hombre y la mujer, la aconfesionalidad, etc.

A pesar de que los principios de igualdad, bilateralidad e interés mutuo rigen todo contrato, la filosofía de los contratos destapa la unilateralidad del proceso de integración así concebida. En otros términos, el objetivo final de todo contrato de integración es la *asimilación cívica*. La asimilación así concebida no se refiere, como apunta acertadamente Roger Brubaker (2001), a las expectativas normativas, modelos analíticos, políticas públicas o prácticas informales asociadas con el ideal de conformidad anglosajona (*anglo conformity*) o a los movimientos nativistas de americanización tras la I Guerra Mundial, ni a aquellos



asociados con el jacobinismo republicano de la Tercera República Francesa, conocido por avergonzar y humillar a los que hablaban lenguas y dialectos distintos del francés estándar, o a aquellos asociados con el duro Imperio Alemán que se esforzaron por “germanizar” en gran medida a los hablantes polacos de las zonas orientales. La asimilación que resulta de la filosofía de los contratos de acogida e integración es una asimilación “transformada” cuyo significado principal es la similitud o la semejanza. No la identidad, sino la similitud. En este sentido, asimilar significa llegar a ser similares (cuando se usa como intransitivo). La asimilación es, pues, *el proceso de llegar a ser similares, o de hacer similar o tratar como similares (droit à l'indifference)*.

## **6. Francia y España: Dos unidades de análisis con tradiciones, filosofía de integración y experiencias migratorias muy diferentes**

### 6.1 Las dimensiones comparativas de las dos unidades de análisis

Realizar un análisis comparativo implica necesariamente identificar y establecer un cuadro de elementos de concordancia, diferencia, residuos y variaciones concomitantes (Beltrán, 2003) entre las unidades de análisis. Nuestra investigación versó sobre la evolución de dos marcos jurídicos y políticos para la integración de los inmigrantes: Francia y España. A primera vista, se trata de comparar dos modelos. Pero, ¿son comparables los regímenes de incorporación de Francia y de España? Hemos de dar respuesta a esta pertinente cuestión.

Ante todo conviene subrayar que los modelos o fórmulas deben ser entendidos como simples paradigmas o referentes de ciertas ideas-fuerza de calado político que pueden servir como guías para calificar o caracterizar medidas concretas o programas determinados. Sobre la base de estas premisas, el estudio comparativo que hemos realizado en el marco de esta investigación presenta dos dimensiones que pueden marcar su contribución académica.

En primer lugar, hemos analizado la evolución de dos marcos totalmente diferenciados tanto desde el punto de vista histórico como sociológico y político, en busca de una coherencia interna: uno muy desarrollado, el francés, y el otro aún en vías de desarrollo, el español. Desde esta perspectiva, la utilidad de este estudio reside en que ha sacado a la luz elementos en los que España puede inspirarse a partir de las experiencias ajenas para evitar errores y partir de una fijación clara del debate ideológico, político y jurídico acerca de su régimen de incorporación (Sixto Sánchez, 2009).

En efecto, desde un punto de vista sociológico e histórico los dos contextos receptores (Francia y España) difieren drásticamente. Los marcos económico, político y cultural en los que se producen los flujos migratorios se sitúan en puntos contrapuestos: Francia, después

de la Revolución, ha fomentado la inmigración y se ha nutrido de varias oleadas migratorias, lo que Gerad Noriel llama “*Le créuset français*”. La tradición y experiencia migratoria así como la filosofía del “vivir juntos” han moldeado una incorporación o un modelo llamado asimilacionista que se ha desarrollado a lo largo de los últimos años y que ha dado lugar a varias interpretaciones tanto teóricas como políticas.

Mientras, en España, no cabe hablar de un modelo de integración propiamente español. La configuración pluricultural de España y su propia historia política lo aleja mucho de los postulados asimilacionistas del modelo francés. Pero tampoco se aproxima al modelo pluricultural del Reino Unido. El modelo español apunta, en parte a objetivos interculturales, pero más bien desde el papel o desde las teorías (Sixto Sánchez, 2009). En efecto, la mayoría de los planes y programas políticos de integración de los inmigrantes en España se fundamentan sobre el principio de interculturalidad. Se trata de un principio más bien funcional que filosófico que incide en los beneficios de la interrelación entre culturas y etnias diversas (nuevas formas sociales y culturales, fruto del proceso de intercambio así como el reconocimiento de unos y otros como distintos pero iguales, compartiendo espacios y proyectos comunes). Desde este planteamiento, dos ideas-fuerza definen la finalidad del principio de interculturalidad: la tolerancia y la participación social de los inmigrantes en una sociedad democrática y plural. La interculturalidad así entendida parte de la convicción que para convivir se deben compartir espacios y proyectos comunes más allá del simple respeto a lo ajeno. Así la funcionalidad de la interculturalidad reside en la consciencia de igualdad, de participación de todos y de la convivencia activa más allá de la simple tolerancia.

Aún más, al estudiar el contexto español una pregunta muy presente ha sido si en España existe un único modelo de integración o diferentes modelos según cada comunidad autónoma. La respuesta no es sencilla. En principio, podría parecer correcto sostener que *existen diferentes modelos, puesto que cada comunidad, que posee plenas competencias en materia de integración de inmigrantes, actúa y diseña sus políticas en función de la posición ideológica del gobierno regional, la realidad concreta de la inmigración en su región o el punto de referencia utilizado para la elaboración de su plan de integración (el PISI, el Programa Greco o el PECE I y II)*. Pero consideramos que no existen, *strictu sensu*, modelos de integración autonómicos. Solo se detectan tendencias y elementos (subterráneos) que pueden configurar a largo plazo un modelo determinado. La caracterización y los contornos de un modelo concreto de integración deben fundamentarse, por una parte, en el análisis de la aplicación de medidas contenidas en los planes y, por otra, en el análisis de las consecuencias de estas medidas sobre los destinatarios de las mismas.

En segundo lugar, en una perspectiva comparativa de dos modelos aparentemente contrapuestos, nuestra investigación nos ha llevado a analizar las respuestas políticas a los retos de la integración en sus formulaciones teóricas y retóricas, sus fundamentos ideológicos y sobre todo los condicionantes sociopolíticos de su desarrollo, para extraer similitudes y diferencias y finalmente tendencias comunes que pueden señalarse en el marco europeo. Para este menester, nuestra investigación ha optado por no dispersarse y por ello se ha centrado

exclusivamente en el análisis de la evolución del discurso, el debate y la acción política en torno a la integración de la población inmigrante tanto a nivel europeo como en los dos contextos nacionales por una parte, y por otra en el estudio y el desarrollo de las instituciones jurídicas y políticas que concurren en los procesos de integración de los inmigrantes.

## 6.2 El desarrollo del marco político español de integración de los inmigrantes en las escalas de cambio de paradigma de Peter Hall

La integración de los inmigrantes en España se convirtió en un campo político a partir de los años 2000, coincidiendo con la llegada masiva y un incremento exponencial de la población inmigrante en el territorio. Conviene recordar que la primera regulación de carácter general de los derechos y libertades de los extranjeros en España se opera en 1985 a través de la Ley orgánica 7/1985 de 1 de julio, coincidiendo con la firma del tratado de adhesión de España a la CEE. Sin embargo, la integración como objetivo de la política migratoria aparece, 15 años más tarde, en Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social<sup>2</sup>, que estipula en su artículo 2ter que: *“Los poderes públicos promoverán la plena integración de los extranjeros en la sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y la ley”*. Así, desde la primera Ley de extranjería de 1985, los aspectos relativos a la integración tienen un lugar marginal en la política migratoria de España, enfrentada exclusivamente a los retos policiales de control de flujos. Por otra parte, el marco jurídico-político de gestión de la inmigración se caracteriza por una lógica *incrementalista*, es decir, de multiplicación de normas, reglas e instituciones, visible en las 7 reformas legislativas de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero registrada en 14 años.

Las constantes modificaciones legislativas y reglamentarias del marco español expresan la *búsqueda de un enfoque coherente en la concepción básica de la política migratoria*. Por lo tanto, estamos ante un proceso de consolidación del *“núcleo duro”* de la política migratoria, que corresponde a un *cambio de paradigma de primer orden*, en las escalas de la teoría de cambio de paradigma, desarrollado por Peter Hall (1993). Es comprensible que la evolución y la experiencia de las migraciones todavía planteen retos que tienen que ver con la *definición de un modelo de control de flujos y el estatus jurídico de la persona inmigrante*, y por ende el mayor problema de la inmigración en España consiste en dar una respuesta firme y coherente a la inmigración irregular. Hemos de reconocer que España es todavía ajena a los problemas de convivencia y graves conflictos vinculados con la inmigración. Tampoco hay una pronunciada segregación residencial (TshitshiNdouba, 2012).

---

<sup>2</sup> Artículo 2 ter, segundo párrafo: *“Las Administraciones Públicas incorporarán el objetivo de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora, con carácter transversal a todas las políticas y servicios públicos, promoviendo la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes, en los términos previstos en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en las demás leyes, en condiciones de igualdad de trato. Especialmente, procurarán, mediante acciones formativas, el conocimiento y respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, y desarrollarán medidas específicas para favorecer la incorporación al sistema educativo, garantizando en todo caso la escolarización en la edad obligatoria, el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales, y el acceso al empleo como factores esenciales de integración”*.

Ahora bien, desde una perspectiva comparativa, la lección más importante que España puede sacar de la experiencia francesa es la *idoneidad de invertir la lógica que subyace en el concepto de “esfuerzo de integración”*<sup>3</sup> (La Spina, 2013) *en un verdadero contrato de acogida e integración*. En efecto, el artículo 2 de la Ley Orgánica 2/2009 de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social contempla que el informe de “*esfuerzo de integración*” puede ser alegado por el extranjero en caso de no acreditar el cumplimiento de alguno de los requisitos previstos para la renovación de la autorización (autorización de residencia temporal no lucrativa, autorización de residencia temporal por reagrupación familiar, autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta propia o ajena) y será tenido en cuenta como información a valorar por la oficina de extranjería. Creemos que la institucionalización de un modelo de contrato de acogida e integración supondrá una doble ruptura con dos constantes de la política migratoria: por un lado, pondrá fin a la permisividad en materia migratoria observada por los sucesivos gobiernos, sobre todo hacia los latinoamericanos y los magrebíes. Es sabido que los inmigrantes suelen entrar con un visado de turista pero con la pretensión de cubrir las necesidades de mano de obra poco cualificada y de la economía sumergida. Conscientes de esta necesidad, las autoridades son poco proclives a desanimar la inmigración y no ven en ella una amenaza. *Por ello, los inmigrantes en situación administrativa irregular acaban regularizándose*. Por otro lado, la institucionalización de un contrato de acogida e integración supondrá un punto de inflexión en el discurso sobre la inmigración. Por primera vez se oficializará, por no decir que se acentuará, la noción de los “*deberes*” de los inmigrantes. En esta línea, la institucionalización del contrato de acogida e integración hará romper también la espontaneidad en la organización de la inmigración.

Por otra parte, si se opta por la institucionalización de un contrato de integración, será necesaria en el marco institucional la creación de una *Agencia Estatal de Inmigración y Empleo*. Esta institución impulsará y pilotará una reforma completa de los canales de llegada de los inmigrantes y la instauración de una política de acogida. Se encargará de coordinar y supervisar la selección, formación y contratación en origen por las empresas españolas. Otra de sus funciones importantes será la coordinación, gestión y evaluación de los contratos de acogida e integración. *La actual Comisión Delegada de Gobierno para la política de inmigración podrá constituir un embrión para la coordinación y la cooperación entre los distintos niveles de gobierno y horizontalmente entre las administraciones involucradas en la gestión de los procesos migratorios*.

También *será importante instaurar a nivel estatal un dispositivo específico de acogida*. La acogida, que constituye la primera etapa en el proceso de integración, es el conjunto de mecanismos, dispositivos e instrumentos operativos, dispuestos y estructurados de manera coherente dentro de una orientación global de apoyo, que conforman una primera puerta de entrada de la población inmigrante en los circuitos de integración (Comunidad de Madrid,

---

<sup>3</sup> [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/InformacionInteres/Informes\\_CCAA\\_Entidades\\_locales/Informe\\_esfuerzo\\_integracion/](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/InformacionInteres/Informes_CCAA_Entidades_locales/Informe_esfuerzo_integracion/)

El informe tendrá como contenido mínimo la certificación, en su caso, de la participación activa del extranjero en acciones formativas destinadas al conocimiento y respeto de los valores constitucionales de España, los valores estatutarios de la Comunidad Autónoma en que se resida, los valores de la Unión Europea, los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, así como el aprendizaje de las lenguas oficiales del lugar de residencia. En este sentido, la certificación hará expresa mención al tiempo de formación dedicado a los ámbitos señalados.

2009). A fecha de hoy no existe ningún mecanismo estatal que coordine e implemente un sistema de acogida. Es necesario un compromiso político entre el gobierno central y las Comunidades Autónomas para institucionalizar un sistema de acogida de inmigrantes en España.

En la misma óptica, cabe recordar que los programas de integración cívica no bastan por sí solos para garantizar una integración exitosa. Los poderes públicos gestores de los procesos migratorios deben tener un *enfoque holístico de la integración*. Es necesario completar los programas de integración con otras estrategias consistentes en la eliminación de todo tipo de discriminación, la sensibilización de los poderes públicos y privados sobre las demandas de los inmigrantes, políticas de empleo, de educación y de vivienda. Al fin y al cabo, una integración exitosa no depende solo de la voluntad de integración de la población inmigrante. Es importante también la actitud de la sociedad de acogida. Los estamentos políticos y todos los sectores de la sociedad deben promover un clima favorable a la integración.

### 6.3 Francia y el cambio de paradigma de integración de los inmigrantes

#### 6.3.1 De la inmigración sufrida a la inmigración elegida

La evolución del modelo francés de integración de los inmigrantes está vinculada con la sucesión cronológica, tanto en el discurso político como en el académico, de tres modalidades de incorporación a la comunidad francesa: *asimilación, inserción y finalmente el concepto de integración que prevalece actualmente*. Cada una de ellas tiene su significado y su historia y acaban situándose en una especie de escala que va desde la actitud más “imperialista” de la sociedad de acogida (asimilación) a la actitud más respetuosa hacia el otro (inserción: el proceso que menos exige tanto de los inmigrantes –quienes conservan su identidad y a quienes no se les pide renunciar a su cultura de origen ni a sus particularismos– como de la sociedad de acogida, que no contrae ninguna obligación duradera con respecto a quien sigue siendo un extranjero). Sin embargo, la posición clara del gobierno de Michel Rocard a favor del concepto de integración, con la instalación del Alto Consejo para la Integración y el Comité Interministerial para la integración, marca un punto de inflexión en la concepción francesa de la integración y el descrédito en la escena pública de la asimilación, que fue reducida al asimilacionismo (Schnapper, 1998).

En efecto, hasta la creación del Alto Consejo para la Integración (Haut Conseil à l'Intégration) en 1989, prevalece en Francia una filosofía pública de “*ciudadanía igualitaria*” basada en la lucha contra las discriminaciones, puesto que la clase política promovió “*l'intégration par défaut*”, partiendo de la convicción de que las discriminaciones y el racismo son los únicos factores susceptibles de impedir la “incorporación” exitosa en la comunidad francesa. Así, para integrar bastaba con remover las prácticas discriminatorias y reprimir las actitudes



racistas. No existían, hasta la instalación del Alto Consejo para la Integración, una “política” y unos instrumentos específicos para la integración de los inmigrantes. Con esta instancia, se inicia un esfuerzo por clarificar los contornos, la idea y filosofía de un modelo francés de integración de los inmigrantes (la integración “a la francesa”).

Ahora bien, el espectro del Islam y la denuncia de los comunitarismos que amenazan la tradición republicana ayudan a comprender las evoluciones y cambios en el discurso sobre la integración. A partir del discurso de Jacques Chirac en la ciudad de Troyes el 14 de octubre de 2002, en el que subraya “la necesidad imperiosa de reconsiderar los méritos de una verdadera política pública de integración”, el modelo francés cambia de rumbo. El modelo de integración “a la francesa” pasa el testigo a un nuevo modelo llamado de integración republicana. Al cambio del discurso le acompaña una multiplicidad de textos que incorporan y reiteran el concepto de *República* que es ya omnipresente, y en el plano político aparece nítidamente el objetivo de refundar la política de integración a partir de la constatación de algunos signos de integración fallida.

El desarrollo del modelo de integración republicana cuenta como pieza fundamental con el contrato de acogida e integración. Este desarrollo implica, desde la teoría de cambio de paradigma de Peter Hall, un cambio de paradigma de segundo orden. En efecto, la centralidad de los contratos de integración como dispositivo principal en el proceso de integración implica que el *Estado francés deja de ser un mero financiador* de acciones para la integración de la población inmigrante, que se realizan tanto desde las organizaciones no gubernamentales de apoyo a los inmigrantes como desde los sindicatos. A partir de este momento, *asume un papel activo como organizador de los procesos de integración, estableciendo los cauces de integración y movilizand*o las redes de actores. Los instrumentos de acción pública, al servicio de la integración republicana, revelan que las instancias políticas francesas han cuestionado los fundamentos o postulados de la política de integración “a la francesa”, puesto que este giro radical, iniciado en 2002 y consolidado en 2005 (siendo Nicolás Sarkozy Ministro del Interior), *no es ni una adaptación, ni un ajuste, ni un cambio periférico y marginal. Es un cambio de la política de integración de los inmigrantes*. Una prueba evidente de este cambio de política se encuentra en las innovaciones del decreto nº 2008-1115 de 30 de octubre relativo a *la preparación de la integración en Francia de extranjeros que deseen instalarse de forma duradera*, que reforma algunos artículos del Código de Acogida y Residencia del Extranjero y del Derecho de Asilo (CODESA). En efecto El artículo 4 de este decreto, inspirado por el modelo holandés, organiza un proceso de evaluación de las competencias lingüísticas de los candidatos a la migración a Francia desde sus países de origen. En caso de que la evaluación refleje insuficiencias lingüísticas, el decreto hace obligatoria la participación y seguimiento de los módulos formativos de capacitación lingüística y sobre los valores republicanos. En esta misma lógica se alinean las “*disposiciones relativas al Contrato de Acogida e Integración para la Familia (CAIF)*”, que obligan al ciudadano extranjero y su cónyuge a seguir una formación sobre los derechos y los deberes de los padres en Francia y de respeto de la obligación de escolarizar a los niños. Como se observa, los dos tipos de destinatarios de estas medidas, potenciales beneficiarios de una solicitud de reagrupación familiar como cónyuges e hijos



menores de 16 años y cónyuges de franceses, forman parte de lo que las autoridades francesas llaman la “*inmigración sufrida*”.

### 6.3.2 Precarización del derecho de residencia e instrumentalización de la política de integración

El cambio de paradigma del régimen francés de incorporación de los inmigrantes se percibe en dos tendencias observadas en los últimos años en la política francesa de inmigración: la tendencia a la precarización del derecho de residencia y la política de promoción y reafirmación de la “*identidad nacional*”.

En primer lugar, la Ley nº 2003-119 de 26 de noviembre de 2003 “relativa al control de la inmigración y a la residencia de los extranjeros en Francia y a la nacionalidad”, comúnmente llamada Ley Sarkozy, así como la Ley de 24 de julio de 2006 relativa a la inmigración y a la integración, marcan una *ruptura con la política de residencia estable y segura* que procuraba la tarjeta de residencia permanente válida para diez años y que fue instituida en 1984 por el Presidente Mitterrand para facilitar la integración a través de un permiso de residencia de larga duración. Las dos leyes de Sarkozy se caracterizan por dos aspectos principales: por privar a nuevas categorías de extranjeros del acceso de pleno derecho a la tarjeta de residencia, y por la *utilización del pretexto de la necesaria integración de los extranjeros para justificar el mantenimiento de su situación de precariedad mientras que éstos no muestren pruebas de su integración*. El entonces Ministro del Interior, Nicolás Sarkozy, declaró abiertamente en defensa de su proyecto de Ley que “*la tarjeta de residencia debe estar reservada a aquellos que muestren una verdadera voluntad de integración, ya que no podemos pedir a la sociedad francesa que os acoja durante un largo periodo sin que vosotros tengáis interés por integraros*”. Así, la lógica que había guiado la creación de la tarjeta de residencia en 1984 se invierte, ya que la garantía de estabilidad de la residencia había sido considerada como un factor que favorecería la integración, mientras que a partir de las Leyes Sarkozy hay que probar que uno está integrado para poder obtener el derecho a la residencia estable (Lochak, 2008). Las dos leyes de reforma de inmigración y asilo (el proyecto de ley relativo a los derechos de los extranjeros y el proyecto de reforma de la Ley de asilo), presentadas por el Gobierno socialista de Francois Hollande en julio de 2014 se inscriben en la misma lógica de las Leyes de Sarkozy<sup>4</sup>.

En segundo lugar, estamos ante el desarrollo de un discurso y una concepción excluyentes de la identidad nacional, que identifican la inmigración como una amenaza para la cultura y los valores fundamentales de Francia y que se inscriben también en esta *lógica de radicalización del control sobre la inmigración*.

Los dos elementos son pruebas del cuestionamiento de la validez, la eficacia y la pertinencia de la política de integración implementada hasta la fecha. Demuestran que la política

<sup>4</sup> [http://www.liberation.fr/societe/2014/07/23/immigration-les-lois-de-hollande-dans-la-continuite-de-celles-de-sarkozy\\_1068852](http://www.liberation.fr/societe/2014/07/23/immigration-les-lois-de-hollande-dans-la-continuite-de-celles-de-sarkozy_1068852)

de integración está en crisis, por lo que se ha resuelto cambiar su núcleo duro. *No se trata de una alternativa sino de un cambio de la política que conlleva cambios en sus medios y en sus objetivos.*

Este planteamiento coincide con el postulado de tercer orden en la escala de la teoría de cambio de paradigma de Peter A. Hall (1993):

*“... marked by a radical shift ... which entailed simultaneous changes in all three components of the policy: the instrument setting, the instruments themselves, and the hierarchy of goals behind policy. Such wholesale changes in policy occur relatively rarely, but when they occur as result of reflection on past experience, we can describe them as instances of third order change.”*

En cambio, el desarrollo del marco jurídico y político español que apuesta por el momento por un concepto de integración muy reducido (La Spina, 2012), apunta un cambio de paradigma de primer orden. Las diferentes modificaciones legislativas y reglamentarias, que se inscriben en una lógica incrementalista, conllevan adaptaciones y ajustes. Son cambios periféricos en la misma concepción política de la gestión migratoria. Busca dar coherencia en el mismo enfoque político, mientras que Francia desarrolla ya un cambio de tercer orden.

## 7. Límites de la investigación y vías a explorar

Los límites mayores de nuestra investigación tienen una estrecha relación con la razón material del enfoque eminentemente jurídico-político que ha guiado nuestras exploraciones: el estudio de la integración de los inmigrantes en los Estados europeos en general, y particularmente en Francia y España desde la *perspectiva normativa e institucional*. Siendo el objeto de nuestra atención el discurso, la filosofía pública, las reglas, los procedimientos y las instituciones en torno a la relación política que vincula el inmigrante y los poderes públicos de la sociedad receptora, nuestras conclusiones tienen un alcance parcial y unilateral de la integración, puesto que solo tiene en cuenta *la acción del Estado y de los poderes públicos*. En este sentido, nuestra investigación se ha limitado a analizar las implicaciones del concepto de integración como *relación vertical* de carácter jurídico y política que se entabla entre el inmigrante y las instituciones públicas y la sociedad de acogida.

Pero la integración es en sí misma una categoría compleja, problemática y multidimensional, que moviliza una pluralidad de actores. Además, los retos más complicados de los procesos de integración son de carácter estructural: el grado de inclusión y participación de los inmigrantes en todas las esferas de la vida colectiva (social, vivienda, empleo, educación, formación, cívica...) es el indicador de una “una sociedad integrada” desde la perspectiva durkheimiana de la integración.

Teniendo en cuenta este límite, dos vías de exploraciones complementarias y combinatorias a nuestras conclusiones pueden abrirse:

- La primera sería los estudios empíricos interesados en las dinámicas políticas que se van tejiendo a partir de esta *relación vertical de la integración*. Se tratará de estudios empíricos que se propongan analizar las *interacciones, las respuestas y estrategias del propio inmigrante (y de las organizaciones de inmigrantes)* a los planteamientos normativos emitidos desde los poderes públicos. Por lo tanto, tendrían un enfoque propio del conductismo (Dahl, 1954), es decir, de comprobación empírica de la explicación o interpretación teórica a partir del comportamiento observable de los individuos y colectivos. De esta forma, el principal eje de investigación podría ser las dinámicas de la acción y movilización política de los inmigrantes frente a la cuestión migratoria. Tomando en cuenta el inmigrante como “actor político” y no un mero destinatario pasivo de las políticas migratorias, que interactúa con los estamentos políticos desde su posición (aunque sea marginal), estos estudios podrían actualizar y reformular las tesis de la quietud política (tesis of political quiescence) desarrolladas por Miller (1981), ampliamente difundidas en España por Ricard Zapata-Barrero (...).
- La segunda vía podría ser los estudios empíricos interesados en evaluar cuantitativa, cualitativa y comparativamente el impacto (positivo/negativo) y los resultados (eficiencia/eficacia) de las medidas de asimilación cívica (contratos de integración) de los inmigrantes implementados en los distintos contextos nacionales. Inés Michaloski (2007), dio los primeros pasos en este sentido, analizando los informes oficiales de evaluación de los programas de formación lingüística y de formación profesional de los inmigrantes en Francia, Alemania y los Países Bajos.

Por otra parte, en esta investigación nos hemos propuesto aprehender primero las nuevas tendencias en las políticas europeas en materia de integración de los inmigrantes, para en segundo lugar, y una vez desglosadas las claves de las nuevas tendencias, indagar en los grados de cambio de paradigma según la escala propuesta por Peter Hall. Desde esta perspectiva, *sería interesante confrontar tanto aisladamente como comparativamente el grado de cambio de paradigma que experimentan otros Estados del entorno europeo.*

Por otra parte, en el marco español hemos analizado de forma pormenorizada la evolución de las políticas de integración de los inmigrantes a través del estudio de todos los planes, instituciones y políticas sectoriales aplicadas a nivel regional para detectar los contornos de un hipotético modelo regional o autonómico. A través del estudio del “*Modelo Madrid*” hemos desarrollado una metodología para estudiar las tendencias regionales y los contornos de un hipotético modelo regional de integración de los inmigrantes en España. El marco de esta investigación no permite abarcar un estudio pormenorizado de más de una Comunidad Autónoma. Una vía de continuidad de esta investigación sería aplicar la misma metodología al estudio de las políticas autonómicas de integración de los inmigrantes, de forma aislada o comparativamente entre dos o más comunidades autónomas. Estos estu-

dios posteriores habrán de incorporar el *análisis de las medidas contenidas en los distintos planes autonómicos y el análisis de las consecuencias de estas medidas sobre los destinatarios de las mismas*. Estos dos parámetros caracterizarán y darán los contornos de los hipotéticos modelos autonómicos de integración de los inmigrantes.







# BIBLIOGRAFÍA

- **Aayrou, J.** (1995): *L'Europe et toutes ses migrations*, Editions Complexes, Paris.
- **Adamo, S.** (2008): "Northern exposure: the new Danish model of citizenship test", *International Journal on Multicultural Societies (IJMS)*, vol. 10, nº 1, Paris, Unesco.
- **Agence pour le Développement des Relations Interculturelles (ADRI)** (2002): *Guide pratique de l'intégration. les acteurs. les politiques et dispositifs publics. les sources d'information.* Paris, la documentation française, 2002.
- **Aja Fernández, E.** (2006): *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Tirant lo Blanc, Valencia.
- **Akkent, M.; Franger, G.** (1990): *Le foulard. Un morceau de tissu dans le passé et l'avenir*, La voix des femmes, Bruxelles
- **Al-Ali N., Koser K.** (eds.), (2002): *New approaches to migration? Transnational communities and the transformation of home*, Routledge Research, London & New York.
- **Alba R.** (1999): "Immigration and the American realities of assimilation and multiculturalism", *Sociological Forum*, 14(1), pp. 3–25.
- \_\_\_\_\_ (1997). "Rethinking assimilation theory for a new era of immigration", *International migration review*, pp. 826-874.
- \_\_\_\_\_ (2003): *Remaking the American mainstream. Assimilation and Contemporary Immigration*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London, England.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Remaking the American mainstream: Assimilation and contemporary immigration.* Harvard University Press.
- **Alba R., Golden R.** (1986): "Patterns of ethnic marriage in the United States", *Social Forces*, 65(1), pp. 202–223.
- **Alba R., Logan J.** (1993): "Minority proximity to Whites in suburbs: an individual level analysis of segregation", *The American Journal of Sociology*, 98(6), pp.1388–1427.
- **Alba R., Logan J., Crowder K.** (1997): "White ethnic neighborhoods and assimilation: the greater New York region, 1980-1990", *Social Forces*, 75(3), pp. 883–912.
- **Alba R., Nee V.** (1997): "Rethinking assimilation theory for a new era of immigration", *International Migration Review*, 31(4), pp. 826–874.
- **Alba R., Silberman R.** (2002.): "Decolonization immigration and the social origins of the second generation: the case of North Africans in France", *International Migration Review*, 36(4), pp. 1169–1193.
- **Aldrich H., Cater J., Jones T., Mcevoy D.** (1981): "Business development and self-segregation: Asian enterprise in the British cities", in Peach C., Robinson V., Smith S. (eds.): *Ethnic segregation in cities*, Croom Helm, London, pp. 9-22.
- **Aldrich y Reiss** (1976): *Ethnic Communities in Business: Strategies for Economic Survival*, Cambridge University Press, Cambridge.
- **Alexander, J.** (1990): *Teoria sociologica e mutamento sociale*, Angeli, Milán.

- \_\_\_\_\_ (2013): "Struggling over the mode of incorporation: backlash against multiculturalism in Europe", *Ethnic and Racial Studies*, 36(4), pp. 531-556.
- **Altschull, E.** (1995): *Le voile contre l'école*, Editions du Seuil, Paris.
- **Alvarez, R.** (1987): "A profile of the citizenship process among Hispanics in the United States", *International Migration Review*, 21(2), pp. 327-351.
- **Amdouni, H.** (1989): *Le Hijab de la femme musulmane*, Al-Imen, Bruxelles.
- **Añón Roig, M.-J.** (2010): "Integración: una cuestión de derechos", *Arbor: Políticas migratorias y sociedad integrada*, vol. 186, n° 744, pp. 625-638.
- **Aparicio, R.** (2004): *Las redes sociales de los inmigrantes extranjeros en España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- **Aparicio, R., Tornos, A.** (2002): *El Estado de Bienestar y la inmigración en España*, MTAS, Madrid.
- **Arango, J.** (2006): "Europa y la inmigración: una relación difícil", en Blanco de Valderrama, c. (Ed), *Migraciones. Nuevas movilidades en un mundo en movimiento*, Anthropos Editorial, Barcelona.
- **Ardigo, A.** (1977): *Introduzione all'analisi sociologica del welfare state y delle sue trasformazioni*, Angeli, Milán.
- **Arguelaguet, J.** (1998): "Las políticas lingüísticas: diversidad de modelos lingüísticos-escolares", en R. Gomá y J. Subirats, *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ariel, Barcelona.
- **Arjona Garrido, Á., & Checa Olmos, J. C.** (2006). *Economía étnica. Teorías, conceptos y nuevos avances. Revista internacional de sociología*, 64(45), 117-143.
- **Artufel, C., Doureux, M.** (2006): *Nicolas Sarkozy et la communication*, Éditions Pepper, Paris.
- **Augustin, B.** (1990): "Sous le foulard de la laïcité", *Hommes et Migrations*, 1129-1130, p. 87-90.
- **Badie, B et alii** (2008): *Pour un autre regard sur les migrations. Construire une gouvernance mondiale*, Paris, La découverte, 2008.
- **Barth, E., Noel, D. L.** (1972): "Conceptual frameworks for the analysis of race relations: An evaluation", *Social Forces*, 50(3), 333-348.
- **Bascherini, G.** (2008): "Las políticas migratorias en Europa: una visión comparada", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 10.
- **Bauböck, R., Joppke, C.** (Eds) (2010): *How Liberal are Citizenship Tests*, 11-14. EUI Working pape.
- [http://eudocitizenship.eu/docs/RSCAS\\_2010\\_41.pdf](http://eudocitizenship.eu/docs/RSCAS_2010_41.pdf)
- **Beaujeu, M.** (2008): "Le modèle français d'intégration dans tous ses états: Entre reaffirmations républicaines et tentations populistes", *International Journal on Multicultural Societies (IJMS)*, UNESCO, Vol. 10, No 1.
- **Belbah, M., Spire, A.** (2004): "Logiques d'État et logiques de l'immigré", *Terrain et Travaux*, 7, pp. 146-172.
- **Belbah M., Chattou Z.** (2001): *Sujet et citoyen: évolutions, enjeux et significations de l'acquisition de la nationalité française par des Marocains en France*, Rapport de recherche, Ministère de l'emploi et de la solidarité, Paris.
- **Belbah M., Spire A.** (2004): "Logiques d'État et logiques de l'immigré", *Terrain et Travaux*, 7, pp. 146-172.
- **Beltran, M.** (2003): *La realidad social*. Tecnos, 2003.
- **Benet- Martínez, V., Leu, J. Lee, F, & Morris, M** (2002): "Negotiating biculturalism: Cultural frame-switching in biculturalism with "oppositional" vs "compatible" cultural identities", *Journal of Cross Cultural Psychology*, 33, 492-516.
- **Benkheira, M., Hennebelle, G.** (1997): "Au-delà du voile, un conflit de normativités", *Panoramiques. Politique et Sociétés*, 29, 1997, p. 75-81
- **Berry, J. W.** (1997): "Immigration, acculturation, and adaptation". *Applied psychology*, 46(1), 5-34.

- \_\_\_\_\_ (2005): “Acculturation: Living successfully in two cultures”, *International journal of intercultural relations*, 29(6), 697-712.
- **Bertossi, C.** (2009): “La République “modèle” et ses discours modélisants: l’intégration performative à la française”, *Migrations et société*, vol. 21, 122, pp. 39-76.
- **Besnard, P.** (1989): “Intégration”, en Boudon, R., Besnard, P., Cherkaoui M., Lécuyer B.-P. (eds.): *Dictionnaire de sociologie*, Larousse, Paris.
- **Biles, J., Winnemore, L., Michalowski, I.** (2007): “Políticas y modelos de acogida. Una mirada transatlántica: Canadá, Alemania, Francia y los Países Bajos”, *Documentos CIDOB, Migraciones*, n.º 12.
- **Birnbaum, P., Leca, J.** (1991): *Sur l’individualisme*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.
- **Birsl, U., Solé, C.** (coords.), (2004): *Migración e interculturalidad en Gran Bretaña, España y Alemania*, Anthropos Editorial, Rubí (Barcelona), 2004.
- **Bisson, A.** (2004): “Le contrat d’accueil et d’intégration”, *Regard sur l’actualité*, nº 299.
- **Blanco F. de Valderrama, M.C.** (1993): *La integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras: método de análisis y aplicación al País Vasco. Aspectos teóricos y metodológicos*, Universidad de Deusto, 1993.
- \_\_\_\_\_, (Ed): *Migraciones. Nuevas movilidades en un mundo en movimiento*, Anthropos Editorial, Rubí, Barcelona.
- \_\_\_\_\_ (2008): “Inmigración extranjera en el País Vasco. Estrategias políticas para la gestión de la diversidad”, en *Política y sociedad*, vol. 45/1.
- \_\_\_\_\_ (2000): *Las migraciones contemporáneas*, Ariel, Madrid.
- **Blatt, D.** (2000): “Une politique sans ethnicité? Les immigrés en France entre théorie et pratique” en Greven-Borde, H., Tournon, J. (eds.): *Les identités en débat: intégration ou multiculturalisme?*, L’Harmattan, Paris.
- **Bloemraad, I., Korteweg, A., & Yurdakul, G.** (2008): “Citizenship and immigration: Multiculturalism, assimilation, and challenges to the nation-state”, *Sociology*, 34(1), 153.
- **Blum A.** (1998): “Comment décrire les immigrés? A propos de quelques recherches sur l’immigration”, *Population*, 53(3), pp. 569–587.
- **Bockel, J-M.** (2002): *Rapport d’information déposé par la Délégation de l’Assemblée nationale pour l’Union européenne, sur l’immigration clandestine: approche européenne et réponses nationales.* (Documents d’information de l’Assemblée nationale, nº3683), FRANCE. Assemblée nationale. Délégation pour l’Union européenne.
- \_\_\_\_\_ (1999): *Rapport d’information déposé par la Délégation de l’Assemblée nationale pour l’Union européenne, sur le bilan de la coopération transfrontalière dans le cadre de la Convention de Schengen* (Documents d’information de l’Assemblée nationale, nº 1690), FRANCE. Assemblée nationale. Délégation pour l’Union européenne.
- **Bonino Covas, C., Aragón Medina, J. y Rochas Sánchez, F.** (2003): *Los planes de las Comunidades Autónomas para la integración social de las personas inmigrantes*, Madrid: CCOO.
- **Bonjour, S.** (2010): *Between integration provision and selection mechanism. Party politics, Judicial Constraints and the Making of French and Dutch Policies of Civic integration abroad*, *European Journal of Migration and Law*, nº 3, pp. 299-318.
- **Borjas, G.** (1990): *Friends or strangers: the impact of immigrants on the US. economy*, Basic Books, New York.
- \_\_\_\_\_ (1992): “Ethnic capital and intergenerational mobility”, *The Quarterly Journal of Economics*, 107(1), pp. 123–150.
- \_\_\_\_\_ (1995): “Ethnicity, neighborhood and human-capital externalities”, *The American Economic Review*, 85(3), pp. 365–390.

- \_\_\_\_\_ (1999): *Heaven's door: immigration policy and the American economy*, Princeton University Press, Princeton.
- **Borrel C., Tavan C.** (2004): "*La vie familiale des immigrés*", France, Portrait Social, Édition 2003-2004, pp. 109–124.
- **Bouamama, S, Cordeiro, A. et Roux, M.** (1992): *La citoyenneté dans tous ses états: de l'immigration à la nouvelle citoyenneté*. Paris: C.I.E.M.I. L'Harmattan
- **Bourdieu, P.** (1987): *Choses dites*, Ed. de Minuit, Paris.
- **Bray, B., Thabet, S.** (2008): *L'Europe face aux phénomènes migratoires*, Ecole des Mines de Paris, Paris.
- **Brion, F. y Rea, A.** (2007): "*Immigración, delincuencia y discriminación en Bélgica*". [www.munimadrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Publicaciones/TemaEmergencias/ConflictosInmigracion/Parte3.pdf](http://www.munimadrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Publicaciones/TemaEmergencias/ConflictosInmigracion/Parte3.pdf).
- **Brouard, S., Tiberj, V.** (200a): "*Rapport au politique des Français issus de l'immigration*", Rapport de la mire.
- \_\_\_\_\_ (2005b): *Français comme les autres*, Presses de Sciences PO, Paris.
- **Brubaker, R.** (1992): *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, Cambridge, Mas.
- \_\_\_\_\_ (1996): *Nationalism Reframed. Nationhood and National Question in the New Europe*, Cambridge UP, Cambridge.
- \_\_\_\_\_ (1989): *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, The German Marshall Fund of the United States and University Press of America, Lanham, Md.
- \_\_\_\_\_ (2013): "*Language, Religion, and the Politics of Difference*", In *Nations and Nationalism* 19, pp. :1-20.
- \_\_\_\_\_ (2013): "*Categories of analysis and categories of practice: a note on the study of Muslims in European countries of immigration*", *Ethnic and Racial Studies* 36, pp.1-8.
- \_\_\_\_\_ (2010): "*Migration and Membership*", *Journal of Interdisciplinary History* 41, pp. 61-78.
- \_\_\_\_\_ (2009): "*Ethnicity, Race and Nationalism*", *Annual Review of Sociology* 35 pp. 21-42.
- \_\_\_\_\_ (2001): "*The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and Its Sequels in France, Germany, and the United States*", *Ethnic and Racial Studies* 24 (4)pp. 531-548.
- \_\_\_\_\_ (1990): "*Immigration, Citizenship, and the Nation-State in France and Germany: A Comparative Historical Analysis*", *International Sociology* 5, pp. 379-407.
- \_\_\_\_\_ (1989): "*The French Revolution and the Invention of Citizenship*", *French Politics and Society* 7, pp. 30-49.
- \_\_\_\_\_ (1992): *Citizenship and nationhood in France and Germany*, Harvard univesrity Press, Cambridge.
- \_\_\_\_\_ (1993): "*De l'immigré au citoyen. Comment le jus soli s'est impose en France, à la fin du XIXe Siècle*", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 99, pp. 3–25.
- **Bruquetas- Callejo, M Garcés- Macareñas, B., Pennix, R., Scholten, P.** (2005): "*Policymaking Related to immigration and integration: The Dutch case*", Documento de trabajo nº 15, Imisocoe WP Country Report, 2005.
- **Cachón Rodríguez, L.** (2009): "*En la 'España inmigrante': entre la fragilidad de los inmigrantes y las políticas de integración*", en *Papeles del CEIC*, vol. 2009/1, nº 45, CEIC (Centro de Estudios sobre la Identidad Colectiva), Universidad del País Vasco, <http://www.identidadcolectiva.es/pdf/45.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2008): "*La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial*", *Política y sociedad*, vol 45/1.
- **Calhoun, C.** (1997): *Nationalism*, Buckingham, Open UP, 1997.
- **Calvo Buezas, T.** (1990): *Minorías étnicas, racismo y antropología aplicada*, Cuadernos de Acción Social, 26, 20-66.

- **Capel, H.** (2007): “*Los inmigrantes en la ciudad. Crecimiento económico, innovación y conflicto social*”, Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, n.º 3 pp. 1-13.
- **Carens J.** (1989): “*Membership and morality: admission to citizenship in Europe and North America*”, in Brubaker W. R. (ed.): *Immigration and the Politics of citizenship in Europe and North America*, University Press of America, Lanham MD, pp. 31-50.
- **Carrera, S.** (2006): “Programas de integración para inmigrantes. Una perspectiva comparada en la Unión Europea”, *Migraciones*, n.º 20, 2006.
- **Carrera, S., Wiesbrock, A.** (2009): *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, www.ceps.eu.
- **Castellan M., Goldberger M-F., Marpsat M.** (1992): “*Les quartiers prioritaires de la politique de la ville*”, Insee Première n.º 234, INSEE.
- **Castián Maestro, J-I** (2009): “*Migraciones internacionales y nuevas identidades sociales*”; Gaceta Sindical. Reflexión y debate; N.º 12.
- **Castles S.** (1992): “*The Australian model of immigration and multiculturalism: Is it applicable to Europe?*”, *International Migration Review*, 26(2), pp. 549–567.
- **Castells, M.** (2001): *La société en réseaux*, Paris, Fayard, 2001.
- \_\_\_\_\_ (1995): “*How nation-states respond to immigration and ethnic diversity*”, *New Community*, 21(3), pp. 293–308.
- \_\_\_\_\_ (2004): “*Por qué fracasan las políticas migratorias*”, *Migraciones* n. 15, págs 147- 184.
- \_\_\_\_\_ (2006): “*Guestworkers in Europe: a resurrection*”, *International Migration Review*, Vol. 40, N.º 4.
- **Cea D’Ancona, M. A.** (2007): *Inmigración, racismo y xenofobia en la España del nuevo contexto europeo*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Observatorio Español de Racismo y Xenofobia, Madrid.
- **Centro de Estudios Políticos y Constitucionales** (2006): *Dossier: La inmigración en Europea (II). Unión Europea, Alemania, Bélgica, Francia, Italia y Reino Unido*, n.º 25- 26, enero- agosto de 2006, Madrid.
- **Charbit Y., Hily M., Poinard M.** (1997): *Le va-et-vient communautaire*, Presses Universitaires de France, Paris.
- **Checa, J.C.** (2009): *La integración de los inmigrantes de “segunda generación” en Almería. Un caso de pluralismo segmentado*, *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, Vol.67, n.º 3.
- **Chetail, V.** (2007): “*Migration, droits et souveraineté*” in Chetail, V.: *Mondialisation, migration et droits de l’homme: le droit international en question*, Bruylant, Bruxelles, pp. 13-133.
- **Chevron, S.** (2009): *La réforme des structures en charge de l’immigration. De l’ ANAEM à l’ OFII. L’ Harmattan*, Paris.
- **Cohen, J.** (1999): “*Intégration: théories, politiques et logiques d’État*”, in Dewitte, P. (dir.) : *Immigration et intégration: l’état des savoirs*. Éditions La Découverte. Paris.
- **Collard, C.** (2006): *Des sources pour l’histoire de l’immigration en France de 1830 à nos jours*, Bibliothèque Nationale de France, Paris.
- **Comisión Europea** (2005): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Programa Común para la Integración- Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea*. Comunidades Europeas, Bruselas.
- \_\_\_\_\_ (2007): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Tercer informe anual sobre Inmigración e integración*. COM(2007) 512 final, Comunidades Europeas, Bruselas.



- \_\_\_\_\_ (2004): *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales*, Bruselas, noviembre de 2004. Comunidades Europeas, Bruselas.
- **Commission de l'Union Européenne** (2005): *An EU approach to managing economic migration*, Green paper. Comunidades Europeas, Bruselas.
- \_\_\_\_\_ (2007): *La discrimination dans l'Union européenne*. Eurobaromètre spécial n°263. Comunidades Europeas, Bruselas.
- **Commissariat Général au Plan** (2002): *Immigration, marché du travail, intégration*, rapport du séminaire présidé par François Héran, La Documentation française, 2002, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/024000590.shtml>
- \_\_\_\_\_ (1988): *Immigrations: le devoir d'insertion*: rapport du groupe de travail immigration présidé par Stéphane Hessel, sur le rapport de Claire Guignard-Hamon, 2 vol., 87 et 620p., La Documentation française, 1988.
- **Commission de la nationalité** (1988): *Être Français aujourd'hui et demain*, Rapport de la commission de la nationalité présenté par M. Long, La Documentation française, Paris.
- **Conseil Economique et Social** (2003): *Les défis de l'immigration future*, avis présenté par Michel GEVREY, novembre 2003 <http://www.ces.fr/rapport/docton/03102922.PDF>
- **Constant A.** (2005): *Immigrant adjustment in France and Impact on the natives*, in Zimmermann K. F. (ed.) *European migration: What do we know?*, Oxford University Press, Oxford, pp. 263–302.
- **Costa-lascoux, J.** (1991): *Réussir l'intégration: assimiler, insérer, intégrer*, Projet, Paris.
- \_\_\_\_\_ (1992): "L'immigration au gré des politiques", in Ferréol, G. (ed.): *Intégration et exclusion dans la société française contemporaine*, Presses Universitaires de Lille, Lille.
- \_\_\_\_\_ (1998): *De l'immigré au citoyen*, La documentation française, Paris.
- \_\_\_\_\_ (2005): "L'ethnisation du lien social dans les banlieues françaises", *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 17(2), pp. 123-138.
- \_\_\_\_\_ (2006): "L'intégration "à la française": une philosophie à l'épreuve des réalités", *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 22, 2,
- **Costa-Lascoux J., Cheyron P.** (2004): "Quand la recherche française investit les circulations migratoires", *Revue française des affaires sociales*, 2, pp. 183-205.
- **Cour des Comptes** (2004): *L'accueil des migrants et l'intégration des populations issues de l'immigration*, Rapport au Président de la République, Paris: Cour des Comptes.
- \_\_\_\_\_ (2004): *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration: rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*. Paris: La Direction des Journaux Officiels.
- **Cournil, C, Depigny, Y.** (2008): *Contractualisation et externalisation de la politique migratoire: analyse et critique de la loi Hortefeux*, *Revue de droit public*, no. 4, pp. 1045-1079.
- **Dahl, R.** (1954): "El método conductista en la Ciencia Política", *Revista de Estudios Políticos*, marzo-abril (134), pp. 85-109.
- **Dahrendorf, R.** (1994): "The Changing Quality of Citizenship", in Van Steenberger, B (ed.), *The Condition of Citizenship*, Sage, Londres.
- **Dans Aleinikoff, A., Klusmeyer D.** (eds.): *From migrants to citizens: membership in a changing world*, Brookings Institution Press, Washington D.C.
- **De Cock, L., et alii** (Dir) (2008): *Comment Nicolas Sarkozy écrit l'histoire de France*, Agone, Marseille.



- **De la Dehesa, G.** (2008): *Comprender la inmigración*, Alianza Editorial, Madrid, 2008.
- **De Lucas Martín, J. et alii** (2008): *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*, Fundación BBVA, Bilbao.
- **De Lucas Martín, J.** (2004): *Ciudadanía: la jaula de hierro para la integración de los inmigrantes*, in Aubarell Solduga, G y Zapata- Barrero, R., (Eds): *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el mediterráneo en el contexto global*, ( pp. 215-236) Barcelona: Icaria.
- \_\_\_\_\_ (2006): *La integración de los inmigrantes, la integración política, condición del modelo de integración*. In De Lucas Martín, J y Díez Buesa, L.: *La integración de los inmigrantes*, (pp. 11-43), Madrid: Centro de estudios Políticos y Constitucionales.
- \_\_\_\_\_ (2009): *La inmigración y la lógica del “estado de sitio” (a propósito de algunas claves recientes de la política europea de inmigración)*. In De Lucas Martín, J y Solanes Corella, A., (Coords): *La igualdad en los derechos: claves de la integración*, (pp. 67- 96), Madrid: Dykinson.
- \_\_\_\_\_ (2001a): “*La(s) sociedad(es) multicultural(es) y los conflictos políticos y jurídicos*”. En de Lucas, J. (ed): *La multiculturalidad*. Cendoj/Consejo general del Poder Judicial, San Sebastián.
- \_\_\_\_\_ (2001b): “*Hacia una ciudadanía europea inclusiva. Su extensión a los inmigrantes*”, *Revista Cidob d’Afers Internacionals*, 53 (2001), pp. 63-75.
- \_\_\_\_\_ (2002a): “*Inmigración e Integración*”, en Moreno, I. (ed): *Convivir en paz. Vivir sin racismo*. APDH, Sevilla.
- \_\_\_\_\_ (2002b): “*El vínculo social, entre ciudadanía y cosmopolitismo*”, en de Lucas, J. (Ed): *El vínculo social, entre ciudadanía y cosmopolitismo*, Tirant lo blanch, Valencia.
- **De Prada, M.A.** (2008): “*Inmigración extranjera en la Comunidad de Madrid*”, *Política y sociedad*, vol 45/1.
- **De Ussel, J-I,** (2010): *Las políticas de integración de los inmigrantes en las Comunidades Autonomas*, Fundación BBVA, Madrid.
- **Delriu, R.** (2001): “*Características de la inmigración en Francia*”, en VV.AA, *La gestión de la seguridad en las sociedades multiétnicas*, Comisión Europea, Programa Odysseus, Madrid, 2001.
- **Dewitte, P.** (1999): “*L’immigration, sujet de rhétorique et objet de polémiques*”, in Dewitte, P. (dir.): *Immigration et intégration: l’état des savoirs*. Éditions La Découverte. París.
- **Dieckoff, A.,**(2000): *La nation dans tous ses états. Les identités nationales en mouvement*, Flammarion, Paris.
- **Dubet, F.** (1987): *La galère: jeunes en survie*, Fayard, Paris.
- \_\_\_\_\_ (1989): “*Trois processus migratoires*”, *Revue française des affaires sociales*, 33(3), pp. 7-28.
- **Dumont, G-F** (1996): “*Les valeurs républicaines en France*” in Prévelakis, G. (Dir): *Les réseaux des diasporas*, Nicosia, KYKEM, p. 355-371.
- **Durkheim, E.** (1893): *De la division du travail social*, Alcan, Paris. Cinquième édition
- \_\_\_\_\_ (1894): *Les règles de la méthode sociologique*, Presses Universitaires de France.
- \_\_\_\_\_ (1922): *Education et sociologie*, Presses Universitaires de France, Paris. Édition de 1989.
- **Eisenstadt, S. N.** (con Abitbol, M. Chazan, N, y Schachar, A.) (1990): “*Modes of Structural Differentiation, Elite Structure, and Cultural Visions*”, in Alexander, J-C y Colomy, P (eds.): *Differentiation Theory and Social Change. Historical and Comparative Perspectives*, Columbia University Press, Nueva York.
- **Escarfé-Dublet, A.** (2007): “*France, immigration, and the policies of Culture: understanding the French Integration Model*”, Paper- EUSA Conference, Montreal.
- **Esping-Andersen, G.** (1993): *Los tres mundos del bienestar*, Ediciones Alfons el Magnànim, Valencia.

- **Esser, H.** (2004): *Does the "New" Immigration Require a "New" Theory of Intergenerational Integration?*, *International Migration Review*, 38(3), 1126-1159.
- **Faist, T., Ette, A.** (Eds) (2007): *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. Between Autonomy and the European Union*, Palgrave MacMillan, New York.
- **Fassin, D.** (2006): "Du déni à la dénégation. Psychologie politique de la représentation des discriminations", in Fassin E., Fassin D. (eds.): *De la question sociale à la question raciale? Représenter la société française*, La découverte, Paris, pp. 133-157.
- **Favell A.** (2001a): "Integration policy and integration research in Europe: a review and critique", in Aleinikoff A., Klusmeyer D. (eds.): *Citizenship today: global perspectives and practices*, Brooking Institute, Washington DC, pp. 349-399.
- \_\_\_\_\_ (2001b): "Multi-ethnic Britain: an exception in Europe?", *Patterns of Prejudice*, 35(1), pp. 35-57.
- \_\_\_\_\_ (2001c.): *Philosophies of integration: immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, Macmillan, London.
- \_\_\_\_\_ (2010): "Integration nations: the nation-state and research on immigrants in Western Europe. Selected Studies", *International Migration and Immigrant Incorporation*, n° 1, pp 371-385.
- **Felouzis G.** (2003): "La ségrégation ethnique au collège et ses conséquences", *Revue française de Sociologie*, 44(3), pp. 413-447.
- **Fourquet, J.** (2007): "Le raid réussi de Nicolas Sarkozy sur l'électorat lepéniste", *Revue politique et parlementaire*, n°1044, p. 123-135.
- **Freeman G., Birrel B.** (2001): "Divergent paths of immigration politics in the United States and Australia", *Population and Development Review*, 27(3), pp. 525-551.
- **Gaeremynck, J., Galard, F.** (2000): *La politique de la nationalité en 1999: données chiffrées et commentaires*, la Documentation Française, Paris.
- **Gaeremynck, J.** (2000): "De L'immigration a l'intégration", *Cahiers français*, n.° 307.
- **Gans H.** (1997): "Toward a reconciliation of assimilation and pluralism: the interplay of acculturation and ethnic retention", *International Migration Review*, 31(4), pp. 875-892.
- **Garreta Bocacha, J.** (2003): *La integración sociocultural de las minorías étnicas (gitanos e inmigrantes)*, Anthropos, Barcelona.
- **Geddes, A.** (2003): *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, SAGE Publications, Londres.
- **Gellener, E.** (1983): *Naciones y nacionalismo*, México, Alianza/Conaculta.
- **Giménez Romero, C.** (1993): "Perfiles del cambio cultural: asimilación, aislamiento, marginación y sincretismo", *Entre Culturas*, n° 6.
- **Giraudon, V.** (2008): "Contratos de integración para inmigrantes: tendencias comunes y diferencias en la experiencia europea", *Real Instituto Elcano*, 10 de junio de 2008; [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org) (2 de junio de 2009).
- \_\_\_\_\_ (2000): *Les politiques d'immigration en Europe (Allemagne, France, Pays-Bas)*. L'Harmattan, collection logiques politiques, Paris.
- **Glazer, N.** (1993): "Is assimilation dead?" *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 530, pp. 122-136.
- \_\_\_\_\_ (1997): *We are all multiculturalists now*, Harvard University Press, Cambridge.
- **Glazer, N., Moynihan D.** (1963): *Beyond the melting pot: the Negroes, Puerto Ricans, Jews, Italiens and Irish of New York City*, MIT press. Édition de 1970.

- **Glick Schiller, N., Basch. L. y Szanton Blanc, C.** (1999): “From Immigrant to Transmigrant: Theorizing Transnational Migration”, In Ludger Pries (edit.): *Migration and Transnational Social Spaces*, Ashgate, England, pp.73-105.
- \_\_\_\_\_ (1992): *Towards a Transnational Perspective in Migration: race class ethnicity and nationalism reconsidered*. Annals of the New York Academy of Sciences, vol.645, Nueva York, 1992. pp. 1-24.
- **Goldberger M-F, Choffel P, Le Toqueux J-L.**, (1998): “Les zones urbaines Sensibles”, Insee Première n°573, INSEE.
- **González Rodríguez, H.** (2005): “Legislación en materia de extranjería de los Estados miembros de la Unión Europea”, in Alvarez Conde, E. y Pérez Martín, E. (Dirs): *Estudios de Derecho de Extranjería*, Instituto de Derecho Público Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.
- **González, A., Morales, L.** (2006): “Las asociaciones inmigrantes en Madrid. Una nota de investigación sobre su grado de integración política”, *Revista Española del Tercer Sector*, n. 4.
- **Gordon, M.** (1964): *Assimilation in American life: the role of race, religion, and national origins*, New York, Oxford University Press.
- **Gourévitch, J-P.** (2007): *Les migrations en Europe. Les réalités du présent, les défis du futur*, Acropole, París.
- **Graciela, M., & Jiménez, C.** (2000): *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*.
- **Guarnizo, L-E., & Smith, M-P.** (1999): *Las localizaciones del transnacionalismo*. In Mummert, G. (Ed): *Fronteras fragmentadas*, México: El Colegio de Michoacán, pp. 87-112.
- **Guarnizo, L-E., A. Portes, Haller, W-J.** (2003): “Assimilation and Transnationalism: Determinants of Transnational Political Action among Contemporary Migrants”, *American Journal of Sociology*, 108, (6) pp. 1211-1248.
- **Guimezanes, N.** (1992): *Les politiques d’immigration en Europe, Problèmes politiques et sociaux*, La Documentation française, Paris.
- **Habermas J.** (1994): “Citizenship and national identity”, in Steenbergen B. V. (ed.): *The condition of Citizenship*, Sage, London, pp. 20–35.
- \_\_\_\_\_ (1992): “Ideologies and Society in the Post-war Period”, in Dews, P. (ed.): *Autonomy and Solidarity, Interviews with Jürgen Habermas*, Verso, Londres.
- **Hall, P. A.** (1993): “Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain”, *Comparative politics*, pp. 275-296.
- **Hammar T.** (1985): *European immigration policy: a comparative study*, Cambridge.
- \_\_\_\_\_ (1989): “Comparing European and North American international migration”, *International Migration Review*, 23(3), pp. 631-637.
- \_\_\_\_\_ (1993): “Political participation and civil rights in Scandinavia”, in Wrench J., Solomos J. (eds.): *Racism and migration in Western Europe*, Berg, Oxford.
- **Hansen R., Weil P.** (eds.), (2000): *Towards a European nationality: Citizenship, immigration and nationality law in the European Union*, Macmillan, London.
- **Haut Conseil à l’Intégration (HCI)**, (2006): *Analyse comparative de différents modèles d’intégration en Europe*, 2006. Disponible en [http://www.hci.gouv.fr/IMG/pdf/AVIS\\_Comp\\_pol\\_integ\\_europ.pdf](http://www.hci.gouv.fr/IMG/pdf/AVIS_Comp_pol_integ_europ.pdf) (2 de junio de 2009).
- \_\_\_\_\_ (1993): *L’Intégration à la française*, La Documentation française, Paris. pp. 10-18.
- \_\_\_\_\_ (1999): *Lutte contre les discriminations: faire respecter le principe d’égalité*. Rapport, La Documentation française, Paris.

- \_\_\_\_\_ (2001): *Les parcours de l'intégration*, Rapport au Premier ministre, Collection des rapports officiels, La Documentation française, Paris.
- \_\_\_\_\_ (2004): *Le Contrat et l'intégration*, La Documentation française, Paris.
- \_\_\_\_\_ (2006): *Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005*, Rapport au Premier ministre, Collection des rapports officiels, La Documentation française, Paris.
- \_\_\_\_\_ (2009): *Faire Connaitre Les Valeurs et Symboles de la République et organiser les modalités d'évaluation de leur connaissance*, La Documentation française, Paris.
- \_\_\_\_\_ (1998): *Rapport relatif aux discriminations*, La Documentation française, Paris.
- \_\_\_\_\_ (2001): *Quelle efficacité pour les politiques d'intégration? Cinquante ans de politiques publiques d'intégration*. Cahiers français n° 352. Fecha de consulta 1 de septiembre de 2011, [http://www.hci.gouv.fr/IMG/pdf/Cahiers\\_Francais\\_integracion-2.pdf](http://www.hci.gouv.fr/IMG/pdf/Cahiers_Francais_integracion-2.pdf)
- **Héran, F.** (2002): "Les immigrés et leurs descendants dans le système statistique français: réflexions sur les pratiques et les principes", in: *Immigration, marché du travail et intégration*, Rapport du séminaire présidé par F. Héran, La documentation française, pp. 120–133.
- **Héran, F.** (2004): "Cinq idées recues sur l'immigration", *Populations et sociétés*, INED.
- **Herrera Gómez, M.** (2001): "Política social y ciudadanía", in *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales*, n°30.
- **Herrera Gómez, M., Castón Boyer, P.** (2003): *Las políticas sociales en las sociedades complejas*, Ariel, Barcelona.
- **Herrera, M.** (1998): *El Tercer Sector en los Sistemas de Bienestar*, Tirant lo Blanc, Valencia.
- **Herrera, M., Castón, P.** (2003): *Las políticas sociales en las sociedades complejas*, Ariel, Barcelona.
- **Herrera, M., Trinidad, A., Soriano, R.** (2006): "Ciudadanía, política social e inmigración: el caso de las Comunidades Autónomas Españolas", en *Revista Sistema*, n. 191-192, págs. 105-142.
- **Hessel, S.** (1988): *Immigrations: le devoir d'insertion*, rapport au Commissariat général du Plan, La Documentation française, Paris.
- **Honneth, A.** (2000): *La lutte pour la reconnaissance*, Le Cerf, Paris.
- **Horowitz, D.** (1992): "Immigration and group relations in France and America", in Horowitz D. L., Noiriel G. (eds.): *Immigrants in two democracies: French and American experience*, New York University Press, pp. 3-35.
- **Husband, C.** (2003): "Una buena práctica sigilosa, aunque flirteando con el racismo. Algunas dinámicas contradictorias del multiculturalismo británico", *Migraciones*, n.º 14, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, diciembre de 2003.
- **Itxaso, M. E.** (1997): "La inclusión del otro: Habermas y Rawls ante las sociedades multiculturales", *Revista de estudios políticos*, (98), 59-84.
- **Ivaldi, G., Evans, J.** (2002): "Populisme, extrême-droite et immigration en Europe", *Migrations Société*, CIEMI, Mythe(s), mémoire(s), histoire(s), identité(s), 14, pp. 145-158.
- **Izquierdo, A. y León, S.** (2008): "La inmigración hacia dentro: argumentos sobre la necesidad de coordinación de las políticas de inmigración en un Estado multinivel", *Política y sociedad*, vol 45/1, 2008.
- **Izquierdo, A.** (1999): "Lugares migratorios. Una propuesta teórica y metodológica" en *Migraciones n° 6*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, págs 19-42.
- \_\_\_\_\_ (2003): *Inmigración: Mercado de Trabajo y Protección Social en España*, Consejo Económico y Social, Colección de Estudios, Madrid.

- \_\_\_\_\_ (dir.) (2003): *Inmigración: mercado de trabajo y protección social en España*, Madrid, Consejo Económico y Social, Madrid.
- **Izquierdo, A. y López de Lera, D.** (2003): “El rastro demográfico de la inmigración en España: 1996-2002”, *Papeles de economía española*, nº 98, págs. 68-94.
- **Jack Lang, H-B.** (2006): *Immigration positive*, Odile Jacob, Paris.
- **Jacobs, D. y Rea, A.** (2007): “Open Forum: The End of National Models? Integration Courses and Citizenship Trajectories in Europe”, *International Journal on Multicultural Societies*, vol. 9, n.º 2, UNESCO.
- **Jazmin, J.** (2003): “Débattre de l’intégration en France et en Belgique”, *Debat*, n.º 1244, 2003.
- **Jiménez Romero, C.** (2002): “Planteamiento multifactorial para la mediación e intervención en contextos multiculturales: una propuesta metodológica de superación del culturalismo”, en F. J. García Castaño y C. Muriel López (eds.): *La inmigración en España: contextos y alternativas*. Volumen II, págs. 617-644. Actas del III Congreso sobre la Inmigración en España (ponencias). Laboratorio de Estudios Interculturales, Granada.
- **Joppke, C. y Torpey, J.** (2013): *Legal Integration of Islam: A Transatlantic Comparison*, Harvard University Press, Cambridge.
- **Joppke, C. y Seidle, L.** (2012): *Immigrant Integration in Federal Countries*, McGill-Queens University Press, Montreal.
- **Joppke, C y Morawska, E.** (Eds) (2003): *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*, Palgrave-Macmillan, London.
- **Joppke, C y Giraudon, V.** (Eds) (2001): *Controlling a New Migration World*, Routledge, London.
- **Joppke, C y Lukes, S.** (Eds) (1999): *Multicultural Questions*, Oxford University Press, Oxford.
- **Joppke, C.** (2010): *Citizenship and Immigration*, Polity Press, Cambridge.
- \_\_\_\_\_ (2005): *Selecting by Origin: Ethnic Migration in the Liberal State*, Harvard University Press, Cambridge
- \_\_\_\_\_ (1999): *Immigration and the Nation-State: The United States, Germany, and Great Britain*, Oxford University Press, Oxford.
- \_\_\_\_\_ (1998): *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States* (edited). Oxford: Oxford University Press, 1998.
- \_\_\_\_\_ (2014): “Europe and Islam: Alarmists, Victimists, and Integration by Law”, *West European Politics* 37(6), pp. 1314-1335.
- \_\_\_\_\_ (2014): “The Retreat is Real— But What is the Alternative? Multiculturalism, Muscular Liberalism, and Islam”, *Constellations* 21(2), pp. 286-295.
- \_\_\_\_\_ (2013): “A Christian Identity for the Liberal State?”, *British Journal of Sociology* 64(4), pp. 597-616.
- \_\_\_\_\_ (2010): “Minority Rights for Immigrants? Multiculturalism versus Antidiscrimination”, *Israel Law Review* 43, pp. 49-66.
- \_\_\_\_\_ (2009): “Is religion the problem?” *Ethnicities* 9(4), pp. 560-66.
- \_\_\_\_\_ (2008): “Immigration and the Identity of Citizenship”, *Citizenship Studies* 12(6), pp. 533-46.
- \_\_\_\_\_ (2008): “Comparative Citizenship: A Restrictive Turn in Europe?”, *Journal of Law and Ethics of Human Rights* 2, pp. 1-41.
- \_\_\_\_\_ (2007): “Transformation of Immigrant Integration: Civic Integration and Antidiscrimination in the Netherlands, France, and Germany”, *World Politics* 59(2), pp. 243-73.



- \_\_\_\_\_ (2007): "Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe", *West European Politics* 30(1), pp. 1-22.
- \_\_\_\_\_ (2004): "The Retreat of Multiculturalism in the Liberal State: Theory and Policy", *British Journal of Sociology* 55(2), pp. 237-257.
- \_\_\_\_\_ (1996): "Multiculturalism and Immigration", *Theory and Society* 25(4), pp. 449-500.
- \_\_\_\_\_ (2002): "European Immigration Policies at the Crossroads", in Heywood, P Jones, E, and Rhodes, M. (Eds.): *Developments in West European Politics 2*, Palgrave, London.
- **Kadouci, N., Neradeau, E.** (2008): "L'organisation des compétences en matière d'intégration en France", in Blazquez Rodriguez, I. (Dir): *Regiones, Unión Europea e integración de inmigrantes*, Atelier, Barcelona, 2008.
- **Kallen, H. M.** (1924): *Culture and democracy in the United States*, Transaction Publishers.
- **Kastoryano, R.** (1992): "Être Turc en France et en Allemagne", *Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien*, 13, pp. 5-19.
- \_\_\_\_\_ (2002): *Negotiating identities: states and immigrants in France and Germany*, Princeton University Press, Princeton.
- **Kazal, R. A.** (1995): "Revisiting assimilation: The rise, fall, and reappraisal of a concept in American ethnic history", *The American Historical Review*, 100(2), pp. 437-471.
- **Keck, M. E. & Sikkink, K.** (1998): *Activists beyond borders: Advocacy networks in international politics* (Vol. 35), Ithaca, NY: Cornell University Press.
- **Kennedy, R.** (1944): "Single or triple Melting Pot? Inter-marriage trends in New Haven 1870-1940", *The American Journal of Sociology*, 49(4), pp. 331-339.
- **Kiwan, D.** (2008): "A Journey to Citizenship in the United Kingdom", *International Journal on Multicultural Societies (IJMS)*, vol. 10, n.º 1, 2008, UNESCO.
- **Kloosterman, R.; Van Der Leun, J.; Rath, J.** (1999): "Mixed Embeddedness: (In)formal Economic Activities and Immigrant businesses in the Netherlands", *International Journal of Urban and Regional Research*, 23 (2): 253-267.
- **Klusmeyer, D.** (2000): "Introduction", in Aleinikoff A., Klusmeyer D. (eds.): *From migrants to citizens: membership in a changing world*, Brookings Institution Press, Washington D.C, pp. 1-21.
- **Koopmans, R., Statham, P.** (1999): "Challenging the liberal Nation-State? Postnationalism, multiculturalism, and the collective claims making of migrants and ethnic minorities in Britain and Germany", *The American Journal of Sociology*, 105(3), pp. 652-696.
- \_\_\_\_\_ (2000): *The Dynamics of Integration Policies. A Multidimensional Model*, in *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics: Comparative European Perspectives*, Oxford University Press, Oxford.
- **Koopmans, R.** (Ed.). (2005): *Contested citizenship: Immigration and cultural diversity in Europe* (Vol. 25), University of Minnesota Press.
- \_\_\_\_\_ (2010): "Trade-offs between equality and difference: Immigrant, integration, multiculturalism and the Welfare State in cross-national perspective", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 36, n.º 1, pp. 1-26.
- **Koukoutsaki-Monnier, A.** (2010): "La construction symbolique de l'identité nationale française dans les discours de la campagne présidentielle de Nicolas Sarkozy", *Communication*, Vol. 28/1|2010, pp. 11-39.
- **Kymlicka W., Norman W.** (1994): "Return of citizen: a survey of recent work on citizenship theory", *Ethics*, 104(2), pp. 352-381.
- **La Spina, E.** (2011): *Familias transnacionales, sociedades multiculturales e integración: España, Italia y Portugal en perspectiva comparada*, Madrid, Dykinson.



- \_\_\_\_\_ (2012): *El "modelo" francés como un posible contraejemplo del marco jurídico-político de la integración en España*, VII Congreso sobre las Migraciones Internacionales en España, Bilbao. <http://nadiesinfuturo.org/de-interes/article/vii-congreso-sobre-las-migraciones>.
- \_\_\_\_\_ (2013): "¿Hacia el control "infra-droit" de la integración efectiva en la normativa de extranjería española?", *Revue des droits de l'homme* [En ligne], 4|2013, mis en ligne le 12 janvier 2014, consulté le 21 mars 2015. URL: <http://revdh.revues.org/450>
- **Laborde, C.** (2001): "The Culture (s) of the Republic: Nationalism and Multiculturalism in French Republican Thought", *Political Theory*, vol. 29, n° 5, pp. 716-735.
- **Lacoste-Dujardin, C, Sekik, N.** (1995): "Les Jeunes filles issues de l'immigration maghrébine: une problématique spécifique", Rapport final. Paris, Ministère de la justice. Ministère de la jeunesse et des sports, Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain. Paris.
- **LaFromboise, T., Coleman, H.L., Gerton, J.** (1993): *Psychological impact of biculturalism: evidence and theory*, *Psychol Bull.* Nov;114(3), pp 395-412
- **Lal, B. B.** (1986): "The 'Chicago School' of American sociology, symbolic interactionism, and race relations theory", *Theories of race and ethnic relations*, pp. 280-99.
- **Lambert, W. E., Taylor, D. M.** (1990): *Coping with cultural and racial diversity in urban America*, Praeger Publishers.
- **Lamizet, B., Silem, A.** (Dir) (1997): *Dictionnaire encyclopédique des sciences de l'information et de la communication*, Éditions Ellipses, Paris.
- **Laparra, M.** (2008): "La dinámica de la integración social de los inmigrantes y su impacto en la sociedad de acogida. La perspectiva desde Navarra", en *Política y sociedad*, vol 45/1, 2008.
- **Le Bras, H.** (1998): *Le démon des origines*, L'Aube, Paris.
- **Legrain, P.** (2008): *Inmigrantes, tu país los necesita*, Intermon Oxfam, Madrid, 2008.
- **Leveau, R., Withol de Wnden, C., Mohsen Finan, K.** (2001): *Nouvelles citoyennetés: réfugiés et sans-papiers dans l'espace européen*, Institut français des relations internationales, (IFRI), Paris.
- **Levitt, P., Glick Schiller, N.** (2004): "Perspectivas internacionales sobre migración: conceptualizar la simultaneidad", *Migración y Desarrollo* 2004. Segundo semestre, p. 60-91.
- **Liebertson, S.** (1961): "A societal theory of race and ethnic relations", *American Sociological Review*, 26 pp. 902-910.
- \_\_\_\_\_ (1963): *Ethnic Patterns in American Cities*. Free Press, New York.
- **Light, I.** (1979): "Disadvantaged minorities in self-employment", *International Journal of Comparative Sociology*, 20: 31-45.
- **Llano, A.** (2000): *Humanismo cívico*, Ariel, Barcelona.
- **Lochack, D., Fouteau, C.** (2008): *Immigrés sous contrôle. Les droits des étrangers: un état des lieux*, Le cavalier bleu éditions. Paris.
- \_\_\_\_\_ (1985): *Etrangers: de quel droit?*, PUF, Paris.
- \_\_\_\_\_ (2008): "La integración como orden. Los desafíos ideológicos y políticos ligados a la inmigración", in *Cultures & Conflicts*, Textos en castellano, mis en ligne le 18 novembre 2008, consulté le 28 juillet 2014. <http://conflicts.revues.org/13763>
- **Lone, M. A.** (2013): "Towards A Sociology of Assimilation: Concept, Theory, Debate and Practice in Cultural Anthropology", *Asian Journal of Research in Social Sciences and Humanities*, 3(12), pp 131-166.

- **López-Pich, P.** (2007): “La política de integración de la Unión Europea”, Migraciones, n.º 22.
- **Lowi, T.** (1969): *The end of liberalism: ideology, policy, and the crisis of public authority*, Norton. England.
- **Lyman, S. M.** (1968): *The race relations cycle of Robert E. Park.*, Pacific Sociological Review, 16-22.
- **Ma Mung, E.** (2003): “French immigration policy during the last twenty years”, en Gonzalez, J y Turton, D.: *Immigration in Europe: issues, policies and case studies*, Universidad de Deusto, Bilbao.
- **Maiz, R.** (2005): “Nacionalismo e inmigración en Francia: la République une et indivisible y el affaire du foulard”, Revista de Estudios Políticos (nueva época), n.º 129.
- **Mariani, T.** (2006): *Rapport d'information sur les politiques d'intégration des migrants dans l'Union Européenne*, Asssemblée Nationale française, decembre 2006.
- **Marshall, T. H.** (1965): *Class, Citizenship and Social Development*, Anchor Book, Nueva York.
- **Martín Pérez, A.** (2004): “Las asociaciones de inmigrantes en el debate sobre las nuevas formas de participación política y de ciudadanía: Reflexiones sobre algunas experiencias en España”, Migraciones, n.º 15, UPC, Madrid, p. 125.
- **Martínez, E.** (2000): “Robert E. Park y las migraciones” in *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, Nº 75, 1 de noviembre de 2000.
- **Martiniello, M., Rea, A.** (2009): “Belgium’s Immigration Policy Brings Renewal and Challenges”, Migration Information Source-Journal on line, octubre de 2003. Disponible en <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=164> (2 de junio de 2009).
- **Martiniello, M et alii** (2005): “Philosophies de l’intégration en Belgique”, *Hommes & Migrations*, n.º 1193.
- **Martiniello, M.** (1997): *Sortir des ghettos culturels*, Presses de Sciences Po, Paris.
- \_\_\_\_\_ (Coord) (2007): *¿Cómo combinar la integración y la diversidad? el desafío de una ciudadanía multicultural en la UE*. Ikuspegi, Gipuzkoa, Observatorio Vasco de Inmigración Informes 3.
- **Maurin, E.** (2004): *Le ghetto français: enquête sur le séparatisme social*, Seuil, Paris.
- **Michalowski, I.** (2007): “Modelos de acogida en Alemania, Francia y los Países Bajos: diseño y efectividad de los programas de acogida e integración”, Documentos CIBOD, Serie Migraciones, n.º 12, junio de 2007.
- \_\_\_\_\_ (2004): *An overview on Introduction Programmes for Immigrants in seven European Member States*, Amsterdam, Adviescommissie voor findclingenzaken, The Hague.
- \_\_\_\_\_ (2011): “Required to assimilate? The content of citizenship tests in five countries”, *Citizenship studies* 15 (6-7), pp.749-768.
- \_\_\_\_\_ (2009): *Citizenship Tests in Five Countries—An Expression of Political Liberalism?*, WZB Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- **Michalowski, I., Finotelli, C.** (2012): “The heuristic potential of models of citizenship and immigrant integration reviewed”, *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 10(3) pp. 231-240.
- **Michalowski, I., de Hart, B., Böcker, AGM** (2004): *Migration and the regulation of social integration*, IMIS, Osnabrück.
- **Michalowski, I., Van Oers, R.** (2012): “How can we categorise and interpret civic integration policies?”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38 (1), pp.163-171.
- **Miro Linares, F.** (2009): “Alemania: La política pública de inmigración: entre el control de los flujos y la integración de los inmigrantes” in Tur Ausina, R (2009), *La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español*, Iustel, Madrid, 2009.
- **Mohr, K.** (2005): “Stratifizierte Rechte und soziale Exklusion von Migranten im Wohlfahrtsstaat”. *Zeitschrift für Soziologie*. No. 34 (5), (2005). P. 383-398.

- **Moinet, J-P.** (2006): *Célébrer la bienvenue dans la République française*, Rapport à la Ministre déléguée à la Cohésion sociale et à la Parité, avril, 32 p.
- **Moraes, N.** (2004): *Entre el transnacionalismo y la relocalización: un estudio del movimiento asociativo de migrantes uruguayos en España*, Actas del 4º Congreso sobre inmigración en España: Ciudadanía y participación. Universidad de Girona, 2004.
- **Muñoz Mora, J-L.** (2005): *Sobre la cuestión migratoria en Finlandia*. web: [http://www.infopankki.fi/es-S/Refugiados\\_y\\_solicitantes\\_de\\_asilo/74\\_PAJARES\\_ALONSO,M,](http://www.infopankki.fi/es-S/Refugiados_y_solicitantes_de_asilo/74_PAJARES_ALONSO,M,) Inmigración y políticas de integración, p.4.
- **Nair, S.** (1997): *Contre les lois Pasqua*, Diffusion Le Seuil, Paris.
- **Noriel, G.** (1988): *Le Creuset français; histoire de l'immigration (19ème-20ème siècles)*, Seuil, collection "L'Univers Historique", Paris.
- \_\_\_\_\_ (1991): *La Tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe (1793-1993)*, Calmann-Lévy, Paris.
- \_\_\_\_\_ (1992 a): *Population, immigration et identité nationale en France (19ème-20ème siècles)*, Hachette, collection. "Carré-Histoire", Paris.
- \_\_\_\_\_ (1992 b): *Immigrants in two Democracies. French and American Experience, ouvrage collectif dirigé par D. L. Horowitz et G. Noiriel*, New York University Press.
- \_\_\_\_\_ (1997): *Construction des nationalités et immigration dans la France contemporaine, ouvrage collectif dirigé par E. Guichard et G. Noiriel*, Paris, Presses de l'Ecole Normale Supérieure, Paris.
- \_\_\_\_\_ (1999): *Les Origines républicaines de Vichy*, Hachette, Paris.
- \_\_\_\_\_ (2001): *État, nation et immigration. Vers une histoire du pouvoir*, collection "Socio-histoires", Gallimard, Paris.
- \_\_\_\_\_ (2004): *Gens d'ici venus d'ailleurs. La France de l'immigration de 1900 à nos jours*, Editions du Chêne, Paris.
- \_\_\_\_\_ (2005): *Les Fils maudits de la République. L'avenir des intellectuels*, Fayard, collection "Histoire de la pensée", Paris.
- \_\_\_\_\_ (2007): *Immigration, antisémitisme et racisme (XIXe-XXe siècle). Discours publics, humiliations privées*, Fayard, Paris.
- \_\_\_\_\_ (2007): *À quoi sert l'identité nationale?*, Agone, Marseille
- **North, D.** (1990): *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press.
- **Novak, W.** (1983): *The great American man shortage*, Rawson Associates, New York.
- **Novotný, V.** (Eds) (2012): *Opening the Door? Immigration and integration in the European Union*, CES, Brussels, 2012.
- **Park, R.** (1925): "The City: suggestions for the investigation of human behavior in the city environment", *American Journal of Sociology*, 20(5), pp. 577–612.
- \_\_\_\_\_ (1928): "Human migration and the marginal man", *American Journal of Sociology*, 33(6), pp. 881–893.
- \_\_\_\_\_ (1930): "Assimilation, Social", in Seligman E., Johnson A. (eds.): *Encyclopedia of the Social Sciences*, Macmillan, New York.
- \_\_\_\_\_ (1952): *Human communities: The city and human ecology*, Free Press, Glencoe.
- **Park, R., Burgess, E.** (1921): *Introduction to the science of sociology*, University of Chicago Press, Chicago.
- **Park R., Burgess E., McKenzie R.** (1925): *The city*, University of Chicago Press, Chicago.
- **Pedreño, A., Hernández, M.** (coord.). (2005): *La condición inmigrante. Exploraciones e investigaciones desde la región de Murcia*, Universidad de Murcia, Murcia.

- **Pennix, R., Martiniello, M.** (2006): "Procesos de integración y políticas (locales): estado de la cuestión y algunas enseñanzas", REIS, 116, pp. 123-156.
- **Phinney, J., Alipuria** (2006): *Multiple social categorization and identity among multiracial, multiethnic and multicultural individuals: Processes and implications*, en R. Crisp & M. Hewstone (Eds.) (2006): *Multiple social Categorizations: Processes, models, and applications* (pp. 211-238). New York: Psychology Press.
- **Poiret, C.** (1996): *Familles africaines en France*, L'Harmattan, Paris.
- **Portes, A.** (1995): *The Economic sociology of immigration: Essays on networks, ethnicity and entrepreneurship*, Russel Sage Foundation, New York.
- \_\_\_\_\_ (1996): *The New Second Generation*, Russell Sage Foundation, New York.
- \_\_\_\_\_ (1997a): *Globalization from below: The rise of transnational communities*, Wptc-98-01, Princeton.
- \_\_\_\_\_ (1997b): "Immigration theory for a new century: Some problems and opportunities", *International Migration Review*, 31(4), pp. 799-825.
- \_\_\_\_\_ (1999): "The study of transnationalism: Pitfalls and promises of an emergent research field", *Ethnic and Racial Studies*, 22(2), pp. 217-237.
- \_\_\_\_\_ (2005): "Convergencias teóricas y evidencias empíricas en el estudio del transnacionalismo de los inmigrantes", *Migración y Desarrollo*, primer semestre, p. 2-19.
- \_\_\_\_\_ (2000): "Immigration and the Metrópolis: reflection of urban history", *Journal of Internacional Migration*, vol. 1, n° 2, pp. 248-282.
- **Portes, A., Curtis, J.** (1987): "Changing flags: Naturalization and its determinants among Mexican immigrants", *International Migration Review*, 21(2), pp. 352-371.
- **Portes, A., Guarnizo, L., Haller, W.** (2002): "Transnational entrepreneurs: an alternative form of immigrant economic adaptation", *American Sociological Review*, 67(2), pp. 278-298.
- **Portes, A., Mozo, R.** (1985): "The Political adaptation process of Cubans and other ethnic minorities in the United States: A preliminary analysis", *International Migration review*, 19(1), pp. 35-63.
- **Portes, A., Rumbaut, R.** (1990): *Immigrant America: a portrait*, University of California Press 2d, Berkeley, CA.
- **Portes, A., Sensenbrenner, J.** (1993): "Embeddedness and immigration: notes on the social determinants of economic action", *American Journal of Sociology*, 98(6), pp. 1320-1350.
- **Portes, A., Zhou, M.** (1993): "The New Second Generation: segmented assimilation and its variants", *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 530, pp. 74-96.
- **Premier Ministre** (2005): *Rapport au Parlement: les orientations de la politique de l'immigration - Premier rapport établi en application de l'article 1er de la loi du 26 novembre 2003*, 2005.
- **Pumares Fernandez, P., Zapata Hernandez, V.** (2008): "Población extranjera y política de inmigración en Andalucía" en *Política y sociedad*, vol 45/1, 2008.
- **Ramirez, A., Mijares, L.** (2005): "Gestión del Islam y de la inmigración en Europa: tres estudios de caso", *Migraciones*, n.º 18.
- **Ramírez, M. C., Rodríguez, A.** (2006): "Variables previctorias de la actitud hacia los inmigrantes en la Región de Murcia (España)", en *Anales de Psicología*, vol. 22, n° 1, págs. 76-80.
- **Rea A., Tripier, M.** (2003): *Sociologie de l'immigration*, La Découverte, Paris.
- **Rea, A.** (1994): "La politique d'intégration des immigrés et la fragmentation des identités. Le modele belge à l'épreuve de la crise économique et de la fédéralisation de l'État", *Revue internationale d'action communautaire*, n.º 71.
- **Rémond, R.** (2005): *L'invention de la laïcité. De 1789 à demain*, Bayard, Paris.



- **Renan, E.** (1882/1997): “*Qu’est-ce qu’une nation?*” (discours prononcé à la Sorbonne en 1882), Éditions Mille et une nuits, Paris.
- **Rex, J., Mason, D.** (Eds.) (1986): *Theories of race and ethnic relations*, Cambridge University Press.
- **Ribert, E.** (2006): *Liberté, égalité, carte d’identité*, La Découverte, Paris.
- \_\_\_\_\_ (2007): “*Une tendance larvée, depuis 20 ans, à une certaine “ethnisation” de l’identité nationale?*”, Journal des anthropologues, Hors-série 2007, mis en ligne le 12 juin 2010, consulté le 20 janvier 2015. URL: <http://jda.revues.org/3015>
- **Richard, J-L.** (2004): *Partir ou rester?*, Presses Universitaires de France, Paris.
- **Richard, J-L., Tripiet, M.** (2002): “*Quelle intégration?*” en Héran, F.: *Immigration, marché du travail et intégration*, Rapport du séminaire, La documentation française, Paris.
- **Richmond, A.H.** (1988): “*Socio-cultural adaptation and conflict in immigrant-receiving countries*”, En Stahl, Ch. (ed.): *International migration today*. Vol.2. Emerging issues. Unesco-University of Western Australia. Centre for Migration and Development Studies, pp.109-124.
- **Rodríguez Fernandez, S.** (2009): “*El logro de la integración de la población inmigrante en Austria a partir del reconocimiento constitucional de los Volksgruppen*”, in Tur Ausina, R (2009), *La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español*, Iustel, Madrid, 2009.
- **Rojas, M.** (2008): *Reinventar el Estado de Bienestar*, FAES, Colección Gota a Gota, Madrid.
- **Ruby Jo Reeves, K.** (1994): *Single or Triple Melting Pot?* In Lyman, S. M., & Embree, L. (Eds): *Ethnic studies as multi-discipline and phenomenology*, Springer Netherlands, pp 211-249
- **Ruiz López, D., Cadenas Ayala, C.** (2003): “*¿Qué es una política pública?*” Revista Jurídica Ius, Universidad Latina de América. [http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm#\\_edn1](http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm#_edn1)
- **Safi, M.** (2007): *Le devenir des immigrés en France. Barrières et inégalités*, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS).
- **Sala, A. M. L.** (2005): *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria* (Vol. 43). Anthropos Editorial, Madrid.
- **Sammur, G.** (2011): *Civic solidarity: The negotiation of identity in modern societies*, Papers on social representations, n° 20.
- **Sánchez Lorenzo, S.** (Coord.) (2009): *Integración de los extranjeros. Un análisis transversal desde Andalucía*, Atelier Libros. Barcelona.
- **Santos, N. B.** (2007): *Conceptos y teorías sobre la inmigración*, Anuario jurídico y económico escorialense, (40), 817-840.
- **Sartori, G.** (2001): *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Taurus, Madrid.
- **Sassen, S.** (1997): “*Ethnicity in the global city: a new frontier*”, en Delgado, M. (comp.): *Ciutat i immigració*, Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- **Sato, F.** (1985): *Desarrollo de la Teoría étnica en las ciencias sociales*, Anthropologica, del Departamento de Ciencias Sociales, (3-4), 7.
- **Savarino, F.** (2001): “*Los retos del nacionalismo en el mundo de la globalización*”, Convergencia, año 8, n° 26, septiembre-diciembre 2001, pp.97-120.
- \_\_\_\_\_ (2003): “*Nación y nacionalismo*”, en *Primer Foro de la investigación científica ENAH*, México, SEPENAH, 2003, pp.465-471.

- \_\_\_\_\_ (2007): “*Historia e identidda nacional. La perspectiva etnosimbolica*” in *Navegando*, nº 1, 2007, pp. 39-44.
- Sayad, A. (1994): “*Qu’est ce que l’intégration?*”, *Hommes et Migrations*.
- \_\_\_\_\_ (1992): *L’immigration, ou les paradoxes de l’altérité*, De Boeck Université.
- \_\_\_\_\_ (1999): *La double absence. Des illusions de l’émigré aux souffrances de l’immigré*, Seuil, Paris.
- \_\_\_\_\_ (2006): *L’immigration ou les paradoxes de l’altérité. 2. Les enfants illégitimes*, Éditions Raisons d’agir, Paris.
- \_\_\_\_\_ (2014): *L’immigration ou les paradoxes de l’altérité. 3. La fabrication des identités culturelles*, Éditions Raisons d’agir, Paris.
- \_\_\_\_\_ (2014): *L’école et les enfants de l’immigration, essais critiques*, Seuil, La couleur des idées, Paris.
- **Schain, M.** (2009): *The Politics of Immigration in France, Britain and the United States*, Palgrave Macmillan, London.
- **Schnapper, D.** (1992): *L’Europe des immigrés. Essai sur les politiques d’immigration*, François Bourin, Paris.
- \_\_\_\_\_ (1998): *La relation à l’autre. Au coeur de la pensée sociologique*, Gallimard, Paris.
- \_\_\_\_\_ (2007): *Qu’est ce que l’intégration?*, Gallimard, Paris.
- \_\_\_\_\_ (1991): *La France de l’intégration. Sociologie de la nation*, Gallimard, Paris.
- \_\_\_\_\_ (1994): *La communauté des citoyens, Sur l’idée moderne de nation*, Gallimard, Paris.
- **Schweisguth, E.** (2007): “*Le trompe-l’œil de la droitisation*”, *Revue française de science politique*, vol. 57, nº 3-4, pp 393-410.
- **Smith, A-D.** (2001): “*Ethno-Symbolism*” en. Leoussi, S (ed.): *Encyclopedia of Nationalism*, New Brunswick / London, Transaction Publishers, pp. 84-87.
- \_\_\_\_\_ (1998): *Nationalism and Modernism*, London, Routledge, 1998.
- \_\_\_\_\_ (1986): *The Ethnic Origins of Nations*, Blackwell, Oxford.
- **Solanes Corrella, A.** (2004): *Las políticas holísticas de integración de los inmigrantes: su dimensión jurídica*, Actas del IV Congreso sobre la inmigración en España. Girona, 11-13 noviembre.
- \_\_\_\_\_ (2009): “*¿Integrando por ley? De los contratos europeos de integración al compromiso de la ley autonómica Valenciana 15/2008*”, *Revista española de derecho de extranjería y migratorio*, 20, pp. 47-77.
- **Solé, C.** (2001): *El Impacto de la inmigración en la economía y en la sociedad receptora*, Anthropos, Barcelona.
- \_\_\_\_\_ (2003): “*The labour market and racial discrimination in Spain*”, en *Journal of Ethnic and Migration Studies*, núm 29, págs 121-140.
- **Solé, C., Birsl, U.** (2004): *Migración e interculturalidad en Gran Bretaña, España y Alemania*, Anthropos, Barcelona.
- **Solé, C., Parella, S.** (2008): “*El modelo de gestión de las migraciones en Cataluña: ¿una “vía catalana” de integración?*” en *Política y sociedad*, vol 45/1.
- \_\_\_\_\_ (2005): *Negocios étnicos. Los comercios de los inmigrantes no comunitarios en Catalunya*, Barcelona: Fundació CIDOB
- **Solé, C., Parella, S., Cavalcanti, L.** (2007): *El empresariado inmigrante en España*, Barcelona, La Caixa.
- **SOPEMI** (2007): *Perspectives des migrations internationales*, OCDE, Paris.
- **Soysal, Y. N.** (1994): *Limits of citizenship: Migrants and postnational membership in Europe*, University of Chicago Press.
- **Stenum, H.** (2003): “*The EU-US. Approaches to the Management of inmigración*”, Migration Policy Group, Bruselas, 2003.



- **Taboada-Leonetti, I.** (1989): “*Cohabitation pluri-ethnique dans la ville: stratégies d’insertion locale et phénomènes identitaires*”, *Revue européenne de migrations internationales*, 5(2), pp. 51-70.
- **Taft, R.** (1963): “*The shared frame of reference concept applied to the assimilation of immigrants*”, *Human Relations*. August 1963, n° 16: pp. 279-293.
- **Terrén, E.** (2001): “*La asimilación cultural como destino: el análisis de las relaciones étnicas de R. Park*”, *Sociológica*, n° 4, 2001, pp: 85-108.
- **Thiesse, A-M.** (2006): “*Les identités nationales, un paradigme transnational*” in Dieckhoff, A y Jaffrelot (Dir): *Repenser le nationalisme*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, pp. 193-226.
- **Thomas, W., Znaniecki, F.** (1927): *The polish peasant in Europe and America*, University of California Libraries, California.
- **Tilly, C.** (1990): “*Transplanted networks*” in Yans-MacLoughlin V. (ed.): *Immigration reconsidered*, Oxford University Press, pp. 79–95.
- **Todd, E.** (1994): *Le destin des immigrés. Assimilation et ségrégation dans les démocraties modernes*, Seuil, Paris.
- **Todorov, T.** (1989): *Nous et les autres. La réflexion française sur la diversité culturelle*, Éditions du Seuil, Paris.
- **Triadafilopoulos, T.** (2011): “*Illiberal means to liberal ends? Understanding recent immigrant integration policies in Europe*”, *Journal of Ethnic and migration Studies*, n° 37(6), 861-880.
- **Tribalat, M.** (1995): *Faire France. Une enquête sur les immigrés et leurs enfants*, La Documentation française, Paris.
- \_\_\_\_\_ (2013): *Michèle, Assimilation. La fin du modèle français*, Le Toucan, Paris.
- **Tshitshi Ndouba, K.** (2012): *Migraciones y convivencia urbana. Un estudio comparativo sobre los conflictos sociales y la segregación residencial en 6 ciudades europeas*, Cuadernos de la EPIC, n° 8, EPIC, Madrid.
- \_\_\_\_\_ (2011): *Inmigración y Gobernanza. Un estudio comparativo de la gobernanza de la inmigración en 6 ciudades europeas*, Cuadernos de la EPIC, n° 3, EPIC, Madrid.
- **Tur Ausina, R.** (Dir) (2009): *La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español*, Iustel, Madrid 2009.
- **Urteaga, E.** (2010): “*Los modelos de integración europea*”, *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, n° 26(2), 17-30.
- **Urth, H.** (2005): “*Building a Momentum for the integration of third-country nationals in the European Union*”, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 7, n° 2, pp. 163 180.
- **Vallejo, A.** (2003): “*El congreso de Granada: comentario de un recién llegado*”, *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona, Vol. VIII, n° 428, 15 de febrero de 2003. <http://www.ub.es/geocrit/b3w-428.htm>
- **Valluy, J.** (2008): “*Quelles sont les origines du ministère de l’Identité nationale et de l’Immigration?*”, *Cultures & Conflits*, n° 69, printemps 2008, mis en ligne le 16 juin 2008, consulté le 12 octobre 2012. URL : <http://conflits.revues.org/10293>
- **Van Oers, R.** (2008): “*From Liberal to Restrictive Citizenship Policies: the Netherlands*”, *International Journal on Multicultural Societies (IJMS)*, vol. 10, n° 1, 2008, UNESCO.
- **Vertovec, S.** (2009): *Transnationalism*. Routledge.
- \_\_\_\_\_ (2003): *Migration and other Modes of Transnationalism: Towards Conceptual Cross-Fertilization*, *International Migration Review* Volume 37, Issue 3, pp. 641–665.
- **Vila-Belda, J. A.** (2004): *Inmigración, cambio demográfico y cambio social*, Información Comercial Española, ICE: Revista de economía, (815), 31-44.
- **Vink, M. P.** (2007): “*Dutch ‘Multiculturalism’ beyond the pillarisation myth. Political*” *Studies Review*, 5(3), 337-350.

- **VV.AA.** (2009): *Rapport d'information, au nom des delegues élus par le Sénat á l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les «Migrations et l'intégration: un défi pour l'Europe»*, adressé a M. le Président du Sénat, en application de l'article 108 du Règlement, 19 janvier 2004. Disponible en [http:// extranet.senat.fr/rap/r03-273/r03-273.htm](http://extranet.senat.fr/rap/r03-273/r03-273.htm) (2 de junio de 2009).
- **Waldinger, R., McEvoy, D., Aldrich, H.** (1990): "*Spatial Dimensions of Opportunity Structures*", en Waldinger, R. et alii (eds.): *Ethnic Entrepreneurs. Immigrant Business in Industrial Societies*. Sage. Londres.
- **Weil, P.** (1997): *Mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration: rapports au Premier ministre*, La Documentation française, (Collection des rapports officiels), Paris.
- \_\_\_\_\_ (2005): *Immigration, intégration, discriminations*, Seuil, Paris.
- \_\_\_\_\_ (2004): *Qu'est-ce qu'un Français?*, Paris, Gallimard.
- \_\_\_\_\_ (2006): *La République et sa diversité. Immigration, intégration, discriminations*, Seuil: La République des idées, Paris.
- **Westin, C.** (2006): "*Suecia: la política de inmigración restrictivas y multiculturalismo*", Centro de Investigación en Migraciones Internacionales y Relaciones Étnicas, Universidad de Estocolmo. 2006: <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=406>
- **Wihtol de Wenden, C.** (1999): *L'immigration en Europe*, Collection Vivre en Europe, La Documentation française, Paris.
- \_\_\_\_\_ (2001): *Le point sur... l'Europe des migrations*, Collection Le point sur l'intégration et la citoyenneté, La Documentation française, Paris.
- \_\_\_\_\_ (2005): "*Les grandes tendances de la politique française d'immigration*", *Migrations Société*, 9/10, pp. 153-159.
- \_\_\_\_\_ (2007): "*L'Union européenne et les enjeux migratoires*", in Thierry Chopin et Michel Foucher (dir.): *L'Etat de l'Union 2007*, Rapport Schuman sur l'Europe, Paris, Fondation Robert Schuman, Ed. Lignes de repères.
- **Zamagni, S.** (2002): "*Migraciones y modelos de integración intercultural en Europa*", en *Corintios XIII*, Revista de Teología y Pastoral de la Caridad, n. 103-104.
- **Zancarini-Fournel, G., Khosrow-Khavar, F.** (1995): "*Le foulard et la République*" *Clio. Histoire, femmes et sociétés*, N° 2, 1995, mis en ligne le 01 janvier 2005, consulté le 21 octobre 2014. URL: <http://clio.revues.org/510>
- **Zapata-Barrero, R.** (2002): *El turno de los inmigrantes. Esferas de Justicia y Políticas de Acomodación*, MTAS, Madrid.
- \_\_\_\_\_ (2013): "*La dimensión exterior de las políticas migratorias en el área mediterránea: premisas para un debate normativo*", *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n°2, pp. 1-37.
- \_\_\_\_\_ (2009): *Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración*, Trotta, Madrid.
- \_\_\_\_\_ (2013): "*Borders in motion. Concept and Policy Nexus*", *Refugee Survey Quarterly*, vol 32, n° 1, pp. 1-23.
- **Zapata, R., Aubarell, G.** (2004): *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, Icaria, Barcelona.
- **Zegrí, M., Navarro, J. M., Aramburu, M.** (2006): "*El encaje de los comercios extranjeros en el tejido comercial de acogida*", *Migraciones*, 20: 233-258.
- **Zhou, M.** (1997): "*Segmented assimilation: Issues, controversies, and recent research on the new second generation*", *International migration review*, 975-1008.
- \_\_\_\_\_ (2004): "*Revisiting Ethnic Entrepreneurship: Convergencies, Controversies and Conceptual Advancements*", *International Migration Review*, 38 (3): 1040-1074.

- **Zolberg, A.** (1992): “*Reforming the back door : perspective, pour une réforme de la politique américaine d’immigration*”, in Costa-Lascoux, J, Weil, P. (Dir): *Logiques d’États et immigrations*, Kimé, Paris, pp. 221-250
- \_\_\_\_\_ (2003): “*The Archeology of ‘Remote Control’*”, en Fahrmeir, A., Faron, O., Weil, P. (eds.): *Migration Control in the North Atlantic World: The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period*, New York, Berghan Books, 2003.
- \_\_\_\_\_ (1999): “*Matters of State: Theorizing Immigration Policy*”, en C. Hirschman, C., Kasinitz, P. y Dewind, J. (eds.): *The Handbook of International Migration: The American Experience*, New York, Russell Sage, pp. 71-93.



# APENDICE

## **Apéndice legislativo sobre la integración de los inmigrantes en España**

### **I. Planes de integración de los inmigrantes**

- Plan para la Integración Social de los Inmigrantes, 1994.
- Plan Global de Regulación y Coordinación de los Extranjeros e Inmigrantes 2001-2004.
- Plan Estatal de Ciudadanía e Integración 2007-2010.
- II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2006-2009.
- Plan Integral para la Inmigración en Aragón 2004.
- I-II Plan Integral de Atención a las personas inmigradas de las Illes Balears. Editado por la D<sup>o</sup>G<sup>a</sup> de Servicios Sociales, Consejería de Presidencia y Deportes.
- Plan Canario para la Inmigración 2002-2004.
- Plan Canario para la Inmigración 2005-2007.
- Plan de Interculturalidad de Cantabria.
- Red Regional de Atención para Inmigrantes de Castilla-La Mancha, Año 2005.
- Plan Integral de Inmigración en Castilla y León, 2005-2010. Consejería de Presidencia.
- Pla de Ciutadania i Immigració de Catalunya, 2005-2008. Departament de Benestar i Família. Secretaria per a la Immigració.
- I Plan Integral de Inmigración de La Rioja 2004-2007.
- Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid, 2001-2003.
- II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009.
- Plan de Integración 2009-2012 de la Comunidad de Madrid.
- Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia, 2002-2004.

- II Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2005-2007.
- Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante 2002-2007 de la Comunidad Foral de Navarra.
- Plan Vasco de Inmigración 2003-2005. Dirección de Inmigración. Viceconsejería de Asuntos Sociales.
- Plan Valenciano de la Inmigración, 2004-2007. Dirección General de Inmigración.
- Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE, de 12 de enero).
- Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de extranjeros en España y su Integración Social (BOE, de 23 de diciembre) <http://www.extranjeros.mir.es/es/index.html>
- Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su redacción dada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre, y 14/2003, de 20 de noviembre.
- Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Resolución de 19 de abril de 2004, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad a la prórroga para el año 2004, del Convenio de colaboración suscrito entre el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y la Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía para el desarrollo de actuaciones conjunta en materia de acogida básica a inmigrantes.
- Resolución de 19 de abril de 2004, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad a la prórroga para el año 2004, del Convenio de colaboración suscrito entre el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y la Consejería de Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para el desarrollo de actuaciones conjunta en materia de acogida básica a inmigrantes.
- Resolución de 19 de abril de 2004, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad a la prórroga para el año 2004, del Convenio de colaboración suscrito entre el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y la Consejería de Bienestar Social de la Ciudad de Ceuta para el desarrollo de actuaciones conjunta en materia de acogida básica a inmigrantes.
- Resolución de 19 de abril de 2004, de la Secretaría General Técnica, por la que se



da publicidad a la prórroga para el año 2004, del Convenio de colaboración suscrito entre el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y la Consejería de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Madrid para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de acogida básica a inmigrantes.

- Resolución de 19 de abril de 2004, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad a la prórroga para el año 2004, del Convenio de colaboración suscrito entre el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de la Ciudad de Melilla para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de acogida básica a inmigrantes.
- Resolución de 19 de abril de 2004, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad al Convenio de colaboración entre el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y la Consejería de Bienestar Social de la Generalidad Valenciana para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de acogida básica a inmigrantes.
- Resolución de 19 de abril de 2004, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad a la prórroga para el año 2004, del Convenio de colaboración suscrito entre el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y la Consejería e Familia y Promoción del Empleo, Mujer y Juventud de la Junta de Galicia para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de acogida básica a inmigrantes.
- Resolución de 14 de junio de 2004, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad a la Prórroga del Convenio de Colaboración suscrito entre el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y la Consejería de Trabajo y Política Social de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de acogida básica a inmigrantes.
- Resolución de 14 de junio de 2004, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad a la Prórroga del Convenio de Colaboración suscrito entre el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Extremadura para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de acogida básica a inmigrantes.
- Resolución de 14 de junio de 2004, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad a la Prórroga del Convenio de Colaboración suscrito entre el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales de la Comunidad Autónoma de Canarias, para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de acogida básica a inmigrantes.
- Resolución de 14 de junio de 2004, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad a la Prórroga del Convenio de Colaboración suscrito entre el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y la Consejería de Bienestar Social de la Generalidad de Cataluña, para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de acogida básica a inmigrantes.
- Resolución de 22 de agosto de 2005, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad al Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos

Sociales y la Consejería de Bienestar y Familia de la Generalidad de Cataluña, para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes así como de refuerzo educativo.

- Real Decreto 490/1995, de 7 de abril, por el que se crea el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. (Vigente hasta el 26 de abril de 2001).
- Real Decreto 807/2000, de 19 de mayo, por el que se crea en el Ministerio del Interior la Dirección General de Extranjería e Inmigración.
- Real Decreto 345/2001, de 4 de abril, por el que se regula el Observatorio Permanente de la Inmigración.
- Orden TAS/1693/2005, de 26 de mayo, por la que se aprueba la delegación del ejercicio de competencias de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración y la Subsecretaría en el titular de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

## II. Legislaciones autonómicas

### Andalucía

- Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía.
- Decreto 55/2001, de 26 de febrero, por el que se regula el Foro Andaluz de la Inmigración.
- Orden de 2 de junio de 2005, sobre proceso de selección de vocales del Foro Andaluz de la Inmigración.
- Orden de 5 de julio de 2004, por la que se regulan los ficheros de datos de carácter personal gestionados por la Consejería. Modificada por la Orden de 2 de agosto de 2004.
- Decreto 1/2002, de 9 de enero, por el que se aprueba el I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía.

### Aragón

- Ley 4/1996, de 22 de mayo, relativa al Instituto Aragonés de Servicios Sociales.
- Decreto 113/2001, de 22 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la comisión interdepartamental para la inmigración y el Foro de la Inmigración en Aragón.
- Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social.
- Decreto 117/1997, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la Comisión de Reclamaciones del Ingreso Aragonés de Inserción.
- Decreto 252/2003, de 30 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Servicios Sociales y Familia (BOA nº 123, de 10 de Octubre de 2003).
- Ley 11/2004, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 2005.
- Decreto 113/2001, de 22 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Comisión Interdepartamental para la Inmigración y el Foro de la Inmigración en Aragón.

- Decreto 122/2002, de 9 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se nombra al Presidente del Foro de la Inmigración en Aragón.
- Orden de 3 de diciembre de 2002, del Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales, por la que se modifica la composición de vocales del Foro de la Inmigración en Aragón.

## **Asturias**

- Ley 1/2003, de 24 de febrero de Servicios Sociales.

## **Baleares**

- Ley del Parlamento de las Islas Baleares 9/1987, de 11 de febrero, de Acción Social (BOIB núm. 53, de 28 de abril de 1987).

## **Canarias**

- Ley del Parlamento de Canarias 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales (BOCA núm. 56, de 4 de mayo de 1987).
- Decreto 73/2000, de 8 de mayo, por el que se crea el Foro Canario de la Inmigración, se regula su composición, organización y funcionamiento y se modifica el Decreto 329/1995, de 24 de noviembre, que aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales (B.O.C.A 71, de 9.6.2000).

## **Cantabria**

- Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 5/1992, de 27 de mayo, de Acción Social (BOC núm. 113, de 5 de junio de 1992).

## **Castilla-La Mancha**

- Ley 3/1986, de 16 de abril, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

## Castilla y León

- Ley de las Cortes de Castilla y León 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción social y servicios sociales (BOCL núm. 5, de 9 de enero de 1989).
- Ley de las Cortes de Castilla y León 2/1995, de 6 de abril, de la Gerencia de Servicios Sociales (BOCL núm. 71, de 12 de abril de 1995).

## Cataluña

- Ley del Parlamento de Cataluña 4/1994, de 20 de abril, de Administración institucional, de descentralización, de desconcentración y de coordinación del Sistema Catalán de Servicios Sociales (DOGC núm. 1890, de 29 de abril de 1994).
- Decreto 194/1998, de 30 de julio, de la Comisión Interdepartamental de Inmigración y de su Consejo asesor (DOGC núm. 2697, de 6 de agosto Pàg. 10065).
- Decreto 188/2001, de 26 de junio, de los extranjeros y su integración social en Cataluña.

## Extremadura

- Ley 5/1987, de 23 de abril, de Servicios Sociales (D.O.E. nº 37, de 12 de Mayo de 1987).
- Decreto 31/2004, 23 de marzo por el que se regula la protección sanitaria a los extremeños en la CA de Extremadura y se crea la tarjeta para la atención sanitaria en el sistema sanitario público de Extremadura.
- Decreto 122/2000, 16 de mayo, por el que se establecen ayudas para la promoción y rehabilitación de alojamientos destinados a inmigrantes y temporeros, en el marco del Plan Regional de Vivienda 1999-2000.
- Decreto 170/2002, de 17 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público de la Administración de la Comunidad A. de Extremadura de ciudadanos nacionales de otros estados a los que sea aplicable el derecho a la libre circulación de trabajadores y de ciudadanos extranjeros residentes en España.
- Decreto 116/97, 23 septiembre por el que se crea el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes en Extremadura.

## Galicia

- Ley del Parlamento de Galicia 4/1993, de 14 de abril, de Servicios Sociales (DOG núm. 76, de 23 de abril de 1993).

## La Rioja

- Ley de Servicios Sociales (Ley 1/2002, de 1 de Marzo de 2002).
- Decreto 10/2000, de 24 de marzo, BOR 39 N° del 25/03/2000, por el que se crea el Foro para la Integración de los Inmigrantes en La Rioja.

## Madrid

- Ley 11/2002, de 18 de diciembre, de Ordenación de la Actividad de los Centros y Servicios de Acción Social y de Mejora de la Calidad en la Prestación de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.
- Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.
- Decreto 64/1998, de 23 de abril, por el cual se crea el Foro Regional para la inmigración de la Comunidad de Madrid (BODM nº 108, de 8 de mayo).

## Murcia

- Ley 11/1986, de 19 de diciembre, por la que se crea el Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia.
- Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia.
- Decreto 72/1998, de 20 noviembre, por el que se crea el Consejo Asesor “Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de Murcia”.
- Orden de 12 de abril de 2000, de la Consejería de Trabajo y Política Social, por la que se crea la Oficina Regional de Atención a la Inmigración de la Comunidad de Murcia (OFRAIN).
- Decreto 96/ 2000, de 14 de julio de 2000, por el que se crea y regula la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para la Integración Social de los Inmigrantes.



## Navarra

- Ley Foral del Parlamento de Navarra 14/1983, de 30 de marzo, sobre Servicios Sociales (BON núm. 44, de 8 de abril de 1983).

## País Vasco

- Ley 5 /1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales.
- Decreto 155/2002 de 25 de Junio por el que se regulan las ayudas para la realización de actividades en el ámbito de inmigración.
- Decreto 200/2002 de 30 de Agosto por el que se crea el Foro para la participación e integración social de las ciudadanas y los ciudadanos inmigrantes en el País Vasco.
- Orden de 30 de abril de 2003 por el que se ordena la publicación del Reglamento de funcionamiento de los órganos del Foro para la participación e integración de las ciudadanas y ciudadanos inmigrantes y se abre el plazo para la incorporación a las Comisiones de Trabajo.
- Decreto 200/2003 de 2 de septiembre de 2003, de ayudas a Entidades Locales para la consolidación de la red de acogida a personas inmigrantes extranjeras de base municipal.

## Comunidad Valenciana

- Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el sistema de servicios sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana [DOGV núm. 3.028, de 4 de julio]
- Decreto 26/2000, de 22 de febrero, del Gobierno Valenciano, por el que se establece el derecho a la asistencia sanitaria a ciudadanos extranjeros en la Comunidad Valenciana y se crea la Tarjeta Solidaria.
- Decreto 120/2003, de 11 de julio, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consellería de Bienestar Social. DOGV nº 4543, de 14.07.2003.
- Decreto 161/2001, de 30 de octubre, del Gobierno Valenciano, por el que se crean determinadas unidades orgánicas. DOGV nº 4118, de 31.10.2001.
- Decreto 33/2002, de 26 de febrero, del Gobierno Valenciano, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Inmigración. DOGV nº 4201, de 01.03.2002.
- Decreto 34/2002, de 26 de febrero, del Gobierno Valenciano, por el que se crea el Foro Valenciano de la Inmigración. DOGV nº 4201, de 01.03.2002.



