

Documentos CIDOB

Migraciones; 12

Políticas y modelos de acogida. Una mirada transatlántica: Canadá
Alemania, Francia y los Países Bajos.
John Biles y Lara Winnemorelnes Michalowski

documentos



Serie: Migraciones

Número 12. Políticas y modelos de acogida. Una mirada transatlántica: Canadá y Alemania, Francia y los Países Bajos

© John Biles, Ines Michalowski y Lara Winnemore

© Fundació CIDOB, de esta edición

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: publicaciones@cidob.org

URL: <http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-13.038-2004

ISSN: 1697-7734

Imprime: Cargraphics S.A.

Distribuye: Edicions Bellaterra, S.L.

Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona

www.ed-bellaterra.com

Barcelona, junio de 2007

POLÍTICAS Y MODELOS DE ACOGIDA
Una mirada transatlántica:
Canadá
Alemania, Francia y los Países Bajos

John Biles* y Lara Winnemore**

Ines Michalowski***

Prólogo de Dan Rodríguez García****

Junio de 2007

*Proyecto Metrópolis. Departamento Canadiense
de Ciudadanía e Inmigración

**Agencia para la Integración. Departamento Canadiense
de Ciudadanía e Inmigración

***Investigadora, Programa sobre Conflictos Interculturales e Integración
Social, WZB-Social Science Research Centre, Berlín

****Profesor e investigador, Departamento de Antropología Social,
Universitat Autònoma de Barcelona. Grupo de Investigación sobre
Migraciones (GRM)

Sumario

Prólogo

Inmigración y modelos de incorporación: contextos, claves del debate y tendencias de futuro	7
<i>Dan Rodríguez García</i>	
Contextos y modelos	8
Límites y tendencias	17
España, Cataluña.....	33
Referencias bibliográficas.....	37

Un proceso de doble sentido: el modelo de integración de Canadá.

Un proceso con errores, tensiones y problemas de crecimiento	43
<i>John Biles y Lara Winnemore</i>	
El paradigma de la integración	47
La base constitucional y legislativa	47
La provisión de servicios.....	48
Los servicios principales.....	49
El papel de la naturalización y de la ciudadanía.....	54
Resultados: cómo gestionar los errores, las tensiones y los “problemas de crecimiento”	57
Conclusión	63
Referencias bibliográficas.....	64

Modelos de acogida en Alemania, Francia y los Países Bajos:

diseño y efectividad de los programas de acogida e integración	67
<i>Ines Michalowski</i>	
Los programas de integración como respuesta a la percepción de una crisis doble	67
El diseño de los programas	70
Evaluación de la efectividad de los programas.....	76
El cálculo del estado del bienestar social y el ulterior desarrollo de los programas de acogida.....	84
Referencias bibliográficas.....	89

Prólogo

Inmigración y modelos de incorporación: contextos, claves del debate y tendencias de futuro

Dan Rodríguez García

En las últimas décadas, y a causa de la nueva división internacional del trabajo y los procesos de globalización, los movimientos migratorios han alcanzado unas dimensiones y una complejidad que no tiene precedentes en la historia (Castles y Millar, 2003). Esta realidad está transformando las sociedades de una forma estructural. La inmigración, sin duda, es en la actualidad el principal factor de transformación social, política y económica. Por ello, reflexionar sobre las formas de gestionar estos procesos es una tarea fundamental. Con toda la cautela que requiere la comparación o traslación de experiencias de un contexto a otro, el análisis pormenorizado de modelos y experiencias de gestión de la inmigración en diferentes países y regiones, tanto de los diferentes países europeos como de los países clásicos de inmigración, resulta crucial para elaborar mejores estrategias de gestión a corto, medio y largo plazo en nuestro propio ámbito.

Hay muchas diferencias entre distintos continentes, países o regiones, e incluso entre ciudades de un mismo país o provincia; y es evidente que no hay, ni puede haber, un modelo único de integración válido para todos los casos. Cada modelo debe responder 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, sí es posible analizar distintos casos, encontrar puntos en común, y utilizar las distintas experiencias para reflexionar y actuar mejor. Más que un análisis exhaustivo de casos y modelos, en el breve espacio de esta introducción se trata, por un lado, de enfatizar la importancia de la contextualización para explicar las diferencias entre modelos; y por otro, de identificar elementos clave del debate y tendencias generales y deseables. Por las características de las aportaciones de los autores de este volumen, se trata también

de establecer comparaciones entre el contexto norteamericano y el europeo. Como veremos, el caso de Canadá en particular proporciona elementos más que interesantes para la reflexión.

Contextos y modelos

Las formas de incorporación de inmigrantes en las sociedades receptoras son muy diversas, y están en función de las particularidades históricas, demográficas, políticas y sociales de cada país o región, y en gran medida de cómo se ha concebido históricamente la comunidad nacional y la pertenencia. Tienen mucho que ver, por tanto, con la historia colonial, el surgimiento de los estados-nación y las consiguientes políticas de exclusión (segregación) e inclusión (integración) en base a la ciudadanía. Generalmente se distingue entre dos criterios básicos de acceso a la nacionalidad y a la ciudadanía¹, con distintos grados y combinaciones: el principio de *ius soli* (derecho de suelo o territorio), presente en países como Estados Unidos, Canadá, Francia, Reino Unido o los Países Bajos; y el principio de *ius sanguinis* (derecho de sangre o descendencia), presente en países como Suiza, Luxemburgo o Alemania. Así, por ejemplo,

1. Cabe distinguir entre nacionalidad (condición de pertenencia o estado jurídico de una persona nacida o naturalizada en una nación) y ciudadanía (calidad que dota de derechos y deberes a un individuo dentro de una unidad política, que suele ser un Estado). Ambos conceptos se superponen, y casi son intercambiables, pues casi todas las naciones tienen Estado. De hecho, la "nacionalidad" incluye la condición legal de pertenencia en un Estado. Es decir, generalmente, por derecho, todos los integrantes de una nación son ciudadanos de su Estado, y tienen unos deberes y derechos políticos, civiles, sociales, asociados a esta pertenencia. Pero individuos de distintas nacionalidades pueden disfrutar de los beneficios de ciudadanía de otra nación; y la ciudadanía puede superar los límites de un Estado (e.g. ciudadanía europea, ciudadanía universal).

sería imposible entender el modelo asimilacionista francés sin considerarlo el resultado de la Revolución Francesa y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (con los precedentes de la Carta Magna de 1215 y la Declaración de los Derechos de Estados Unidos de 1774), que sientan las bases del modelo de republicano liberal, del centralismo estatal, del laicismo y de la ciudadanía como eje que relaciona a los individuos con el Estado y con los demás ciudadanos a través de un conjunto de derechos y obligaciones legales otorgados y defendidos por el Estado. Tampoco podría entenderse el modelo alemán segregacionista sin atender a la concepción esencialista y exclusivista de la nacionalidad, basada en criterios étnico-raciales, que ha limitado el acceso a la ciudadanía y la integración de los que se han considerado tradicionalmente como “trabajadores invitados” temporalmente (*gastarbeiter*)²; ni el tratamiento de las minorías étnicas en el Reino Unido o en Holanda sin atender a su historia colonial y los estatus especiales concedidos a minorías en Asia o África (por ejemplo, a los musulmanes en la India colonial); ni el modelo pluralista federal de Bélgica, cuya formación como Estado tuvo que reconocer desde el principio la pluralidad de regiones y comunidades culturales y lingüísticas (flamenca, francesa y germanófono); ni, finalmente, el modelo multicultural canadiense sin hacer referencia a su peculiar historia demográfica, con el asentamiento de colonos franceses e ingleses desde el siglo XVII y los pactos entre las diferentes comunidades de colonos y las ya existentes para configurar un Estado independiente a mitades del siglo XIX, además de a su relativo aislamiento geográfico y a la necesidad continua de mano de obra durante toda su historia.

2. Sólo recientemente (a principios del 2000) Alemania ha modificado el *ius sanguinis* como único criterio, que hacía que los hijos de los inmigrantes turcos, aún nacidos y educados en Alemania, no pudieran ser considerados alemanes de pleno derecho.

Los modelos de los distintos países de Europa, por tanto, son muy diversos. Esto también ocurre en Norteamérica. Los modelos de Estados Unidos y Canadá, dos países clásicos de inmigración, son muy distintos, pues responden, de nuevo, a una geografía, historia, tradición política, social y cultural distinta. Los Estados Unidos, un país de tradición republicana, tienen un modelo asimilacionista –o, mejor, de “triple *melting pot*”, dado que se mantienen las diferencias entre católicos, judíos y protestantes³– mientras que Canadá, de tradición liberal socialista, tiene un modelo oficialmente multicultural o pluralista. Si nos fijamos en el caso de Estados Unidos, el sistema de castas duró doscientos años en el sur, hasta el fin de la Guerra Civil Americana y la abolición de la esclavitud en 1865, durante el mandato de Abraham Lincoln. En el siglo XX, la expansión económica, la movilidad social y geográfica y el cambio tecnológico hacen que el antiguo sistema se rompa. Surge entonces el modelo de asimilación o americanización (*anglo-conformity*), heredado de George Washington (primer presidente estadounidense), según el cual se exigía que los inmigrantes se despojaran de sus rasgos distintivos (lingüísticos, religiosos, etc.) y se conformaran en todos los aspectos al patrón sociocultural angloamericano WASP (*White Anglo-Saxon Protestant*). Esto iba acompañado de una política de inmigración restrictiva y eugenista, con leyes de exclusión y fijación de cuotas según el grupo étnico-racial y el grado de asimilabilidad potencial. Pero la segregación racial perduró otro siglo bajo otras formas: el llamado “sistema de Jim Crow”, un período entre 1876 y mediados de la década de 1960 en el que, sobre todo en el sur de Estados Unidos, operó un sistema de segregación racial funda-

3. Véase Kennedy, Ruby Jo Reeves. “Single or Triple Melting Pot? Intermarriage Trends in New Haven”. *American Journal of Sociology*, (1944). No. 49. P. 331-339; y Herberg, Will. *Protestant-Catholic-Jew: An Essay in American Religious Sociology*. Garden City, New York: Doubleday, 1955.

mentado en una ideología eugenista (darwinismo social) que legitimaba el racismo anti negro, con leyes y acciones explícitas de separación entre la población blanca y negra, en donde la población negra afroamericana estaba relegada a un estatus de ciudadanía de segunda clase. Tras la Segunda Guerra Mundial, y durante los años cincuenta, el Movimiento por los Derechos Civiles fue ganando fuerza. Y en 1964 se firmó, bajo el mandato del presidente Lyndon Johnson, la Civil Rights Act, que abolía definitivamente las leyes Jim Crow y toda discriminación basada en la raza, color, religión, sexo u origen. Esto fue poco antes del famoso discurso de Martin Luther King en la Marcha por los Derechos Civiles de 1963: "I have a dream". Paralelamente, a partir de los años cincuenta (aunque ya enunciada teóricamente a principios de siglo), toma fuerza la política del *melting pot* o *amalgamation*; esto es, la idea de fusión o mezcla de los diferentes grupos, minorías y mayoría, con un resultante híbrido nuevo ("cultura americana"). Pero la política del *melting pot* fue duramente atacada en los años sesenta, por considerarla símbolo de una política de asimilación coercitiva, y por discriminar socialmente a las minorías étnicas. A partir de los años sesenta, el patriotismo americano sufre un duro golpe. A la pérdida de hegemonía angloamericana se suma el *shock* social de la guerra de Vietnam, la falta de asimilación de las segundas y terceras generaciones y los conflictos raciales y de clase, entre otros factores. El Movimiento por los Derechos Civiles no sólo acabó con el sistema de segregación Jim Crow, sino que también inspiró otras luchas que afectaron el tuétano de la sociedad estadounidense, desde el movimiento contra la guerra en Vietnam, hasta el de los derechos de las mujeres y de los gays y lesbianas. Es en ese contexto en el que se produce una revalorización de las diferencias y un "renacimiento de la etnicidad" (*ethnic revival*), que ya se venía gestando desde el final de la Segunda Guerra Mundial. La identidad étnica, como búsqueda y valoración de las propias raíces, se toma como bandera entre africanos, asiáticos, chicanos o descendientes de europeos. Así empieza a resurgir el modelo de pluralismo cultural, que critica tanto el modelo de asimilación como el de *melting pot* y que recla-

ma el derecho de los grupos a mantener su propia identidad, sus características culturales o étnicas propias, y a la vez el mantenimiento de valores y normas comunes (integración política y económica en la sociedad). Es aquí donde surge la idea de “acción positiva” y varias tendencias, más débiles o más fuertes, de pluralismo. En cualquier caso, la idea de asimilación y *melting pot*, que fue uno de los clichés preferidos de Ronald Reagan en los años ochenta, ha dominado y domina política y socialmente en la sociedad estadounidense.

El Reino Unido siguió un proceso parecido, aunque con una tendencia más marcada por el multiculturalismo. Fue sobre todo en el período de la Primera Guerra Mundial y, especialmente, de la Segunda, con el asentamiento permanente de muchos de los inmigrantes de la Commonwealth (ciudadanos británicos “no blancos”), cuando se empezó a plantear la cuestión de la integración, y especialmente de la “segunda generación”, a la que se referían como “*the Black question*” (Solomos, 1988). Durante décadas se pensó que con las restricciones a la entrada de nuevos inmigrantes se produciría un retorno masivo de “trabajadores invitados”. Pero se fue constatando que la inmigración no era un proceso coyuntural y que, generalmente, los inmigrantes no regresaban, sino que se instalaban, reagrupaban a sus familiares y formaban comunidades étnicoculturales, manteniendo vínculos y relaciones sociales (políticas, económicas, familiares, culturales, etc.) simultáneamente en varios países a la vez. “*The Black question*” se planteó inicialmente en términos de *anglo-conformity* o asimilación a los valores culturales dominantes. Este modelo de asimilación dominó desde los años cincuenta hasta mitades de los sesenta. Sin embargo, las críticas a este modelo crecieron paralelas a una política basada en la noción de integración pluralística (*pluralistic integration*) e igualdad de oportunidades. Los políticos asumieron que el simple aprendizaje de la lengua inglesa no era la solución, y que los procesos de interculturalidad que abordaban eran algo mucho más complejo. Así, durante los años setenta, el modelo multicultural se fue asentando, especialmente en cuanto a política educativa (por ejemplo,

curriculums multiculturales en las escuelas), aunque sin relacionarla de forma activa con el ámbito de la integración laboral, y produjo consecuentemente situaciones de exclusión y marginación social. A pesar del gobierno conservador de Margaret Thatcher y las restricciones en el campo de la inmigración, que estuvo jalonado de conflictos urbanos históricos, esta tendencia hacia un modelo pluralista se fue reforzando durante los años ochenta y noventa, y en la actualidad el primer ministro británico, Tony Blair, se refiere al Reino Unido como una sociedad multicultural o multirracial en términos positivos⁴.

En Canadá, otro de los países tradicionales de inmigración, junto con Estados Unidos y Australia, se tendió hacia un modelo distinto al estadounidense, y más próximo al británico y holandés. Un modelo, el primero, oficialmente multicultural, según el cual el Estado debe tomar parte activa en la defensa de la diversidad cultural y los derechos de las minorías, pero promoviendo a la vez un marco de referencia común en torno a valores compartidos y derechos y deberes de ciudadanía; es decir, más pluralista que multicultural en el sentido clásico de yuxtaposición cultural. Además, hay elementos históricos y sociales que han marcado la configuración de los distintos modelos en Estados Unidos y Canadá. Un factor distintivo está en las relaciones históricas entre los colonos ingleses y franceses en Canadá. Justamente, el modelo multicultural en Canadá, la base del compromiso de respeto y defensa de la diversidad étnicocultural, nace del compromiso de los británicos de protección del idioma y las instituciones religiosas y civiles de los franceses del Québec para evitar su alianza con Estados Unidos ante el

4. Aunque algunos autores, como Parekh, señalan que el término 'multirracial' es menos satisfactorio que el término 'multicultural' o 'multiétnico', de hecho todos pueden incluir diversos significados: universalismo, asimilación, homogeneidad cultural o igualdad. Véase Simpson (1995).

intento de invasión y anexión de 1793. A este inicio le seguiría el nacimiento de Canadá como Confederación de Naciones en 1867, la Declaración de Derechos y Libertades de 1882, y la aprobación oficial de la política multicultural en 1971, con Pierre Trudeau, confirmada por la Ley Multicultural de 1988. Otra diferencia de base es la tradición política y el trato dado a las minorías, particularmente a la población negra afroamericana. En Estados Unidos un tercio de la población es afroamericana, y muchos de sus ancestros fueron esclavos. En una sociedad donde tradicionalmente han sido discriminados, no tienen ningún interés en querer ser diferentes; al contrario, quieren asimilarse en el sentido de no ser excluidos de la sociedad. En Canadá la población negra no tiene su origen en la esclavitud; de hecho, muchos esclavos huyeron a Canadá tras la Guerra Civil en Estados Unidos. Por esta razón, han tenido la opción de hacer reconocer su hecho diferencial, porque eso no ha sido la consecuencia ni la causa de la exclusión social. Recuperaremos esta cuestión más adelante.

Pero también hay heterogeneidad de modelos dentro de un mismo país, o incluso entre ciudades de una misma región⁵. Siguiendo con el caso de Canadá, hay grandes diferencias entre distintas provincias, y de forma destacable entre Ontario, de tradición anglófona y protestante, y Québec, de tradición católica, francófona y nacionalista. En consecuencia, frente a la activa política multicultural de Ontario—que coincide más con el énfasis multicultural, que no multinacional, del Estado—en el caso de Québec no se habla tanto de multiculturalismo como de multinacionalidad y de asimilación de los inmigrantes (identificación con el territorio a través fundamentalmente de la educación y del aprendizaje del francés).

5. Véase Vertovec (1998) y las referencias a los estudios comparativos entre distintas ciudades europeas en Francia, Suiza, Reino Unido y Bélgica.

Resumidamente, los modelos de integración-incorporación se suelen dividir en tres tipos: 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, el caso de Francia); multiculturalista o pluralista (basado en el respeto y protección de la diversidad cultural en un marco de pertenencia compartida, el caso de los Países Bajos, Suecia o Canadá)⁶; y de separación o exclusión (caracterizado por un marco jurídico restrictivo sobre inmigración y acceso a la ciudadanía y la separación entre comunidades étnicoculturales, el caso de Austria o Alemania). Utilizando una terminología distinta, Soysal (1994) diferencia entre países de modelo corporativista (que reconoce institucionalmente las minorías étnicas que se relacionan con el Estado en una posición similar a la de cualquier otro grupo corporativizado, el caso de los Países Bajos o Suecia); individualista (que rechaza la creación de políticas enfocadas en colectivos y pone el énfasis en el inmigrante individual y los procesos de incorporación en el mercado de trabajo como base para su integración en la sociedad de acogida, el caso del Reino Unido); o estatista (que define a los inmigrantes como individuos, pero tomando un punto de vista mucho más estatocéntrico para su incorporación que el modelo individualista, el caso de Francia). En síntesis, habría dos perspectivas básicas, con grados según los países, y que no se identifican con una única ideología política: el modelo asimilacionista, de tradición liberal francesa, y el modelo pluralista, de tradición anglosajona.

6. Es importante tener presente que todas las sociedades son plurales y se construyen a partir de las diferencias, y generan continuamente nuevas diferencias y nuevos grupos. La homogeneidad o monoculturalidad es un mito de la modernidad europea que hizo equivaler Estado, nación, pueblo y cultura (en singular). Pero pluralidad no implica una orientación política pluralista.

El modelo asimilacionista, cuyo máximo valedor es Francia, se fundamenta en la necesidad de respetar unos valores y principios legales comunes y compartidos por todos, en favor de una sociedad cohesionada e inclusiva, dejando fuera la atención específica a la diversidad. La asimilación parte de la idea de monoculturalidad y adopción total (sumisión o absorción) de los valores y normas de la sociedad dominante, de forma que el grupo minoritario resulta indistinguible. El pluralismo cultural, presente en países como Reino Unido, los Países Bajos o Canadá, se basa en el reconocimiento y protección de la diversidad cultural, con mayor o menor énfasis en la igualdad cívica o en la consideración separada de las minorías; es decir, más individualistas o más corporativistas, en términos de Soysal.

Ambas perspectivas tienen límites, y en la práctica se combinan, con grados o tendencias más pluralistas o más asimilacionistas según la región o país. Por ejemplo, autores como Grillo (2001) hablan de multiculturalismo “débil” o “fuerte”, que coincide aproximadamente con la aproximación individual o grupal a la diversidad, respectivamente. En el primer caso, la diversidad cultural es reconocida sólo en la esfera privada, con un predominio de la asimilación de los inmigrantes y las minorías étnicas en la esfera pública institucional (trabajo, educación, etc.). En el segundo caso, hay un reconocimiento institucional de las diferencias y comunidades étnicoculturales en la esfera pública, como por ejemplo el apoyo en el aprendizaje de las lenguas de los inmigrantes, o aplicación real de la legislación del derecho a la libertad religiosa y de culto. En el Reino Unido, que sería un ejemplo del primer caso, el objetivo principal de la política de inmigración es la integración del individuo a través de la igualdad de oportunidades y las acciones anti-discriminación étnicoracial. El resultado es que también en el ámbito cultural predomina la asimilación: el que no se asimila está más separado de la sociedad dominante. En Canadá, que sería un ejemplo del segundo caso, se apoya activamente a las comunidades étnicas, y el *mainstream* es más diverso (justamente, la distinción entre minorías y

mayoría tiene menos sentido). La gente se identifica con el país y con la sociedad en conjunto, pero sin renunciar a otras afiliaciones identitarias étnicoculturales. Cabe preguntarse, sin embargo, hasta qué punto las autoadscripciones étnicas y las formas compuestas de identidad étnico-cultural (e.g. chino-canadiense, hindú-canadiense) son el reflejo de procesos de etnificación, racialización y discriminación social, más que elecciones libres en una estructura social que se piensa como horizontal.

Límites y tendencias

Tras los incidentes de 2005 en las *banlieues* francesas se dijo que el modelo francés de asimilación había fracasado, y que Francia debía reconocer el multiculturalismo. Lo mismo se dijo del modelo multicultural tras el asesinato del cineasta Theo van Gogh en los Países Bajos, en 2004, y los atentados en Londres, en 2006. Ciertamente, tanto el multiculturalismo como el asimilacionismo en sentido estricto están en proceso de replanteamiento. Por un lado, la perspectiva asimilacionista y la abolición total de la diversidad cultural más allá del ámbito privado, implica no reconocer la complejidad de la pluralidad. Si además se falla en la cohesión social, la equidad y la creación de un espacio político realmente participativo, el resultado es la marginación y la exclusión social de una parte de la población. Un ejemplo claro son los acontecimientos de 2005 en barrios periféricos de ciudades francesas, que hace décadas que se repiten, y que no tienen tanto que ver con la diversidad cultural *per se*, sino con la desventaja social y la exclusión; es decir, con el aislamiento social y espacial forzado (segregación y ghettización de la población de origen inmigrado, alejamiento de las instituciones y estigmatización); el recorte continuo del gasto en servicios sociales, como los programas de inserción laboral o vivienda social; la discriminación étnica en el mercado de trabajo, etc. La violencia urbana fue una reacción por frustración a la marginación social,

etnificada y desculturizada (en aspectos como la identidad religiosa), lo cual se presta engañosamente a interpretaciones culturalistas. En plena campaña a las presidenciales francesas de 2007, el candidato conservador Nicolas Sarkozy continuaba reiterando –con sabor a “choque de civilizaciones”– la vinculación directa entre inmigración, diversidad cultural y explosión social en las *banlieues* francesas, enfatizando el discurso anti-inmigración y pro-asimilación. En este contexto, proponía la creación de un Ministerio de Inmigración e Identidad Nacional, partiendo de la idea que “los franceses de hace poco” tienen una crisis de identidad de sus valores republicanos, y hacen peligrar la identidad nacional francesa.

Por otro lado, el modelo de “mosaico cultural” puede favorecer procesos de esencialización y segregación, en detrimento de principios fundamentales de igualdad y cohesión social. Los ataques a la perspectiva multiculturalista de los últimos años se han dirigido precisamente a su esencialismo implícito y al peligro de que el reconocimiento de la diversidad cultural, religiosa y lingüística conduzca a la “balcanización” o la creación de sociedades paralelas, limitando así la cohesión social (Steinberg, 1981; Bauböck, 1995, 1996, 2004; Vertovec, 1996; Baumann, 1999; Kymlicka, 1995; Martiniello, 1997; Parekh, 2000; Grillo, 2001; Carens, 2000). Ciertamente, las políticas del derecho a/de la diferencia pueden contribuir a mantener o reproducir desigualdades sociales, relaciones de poder y estatus diferenciales, tanto entre las minorías y la mayoría, como en las relaciones entre minorías y dentro de ellas. Y es que seríamos muy ingenuos si obviáramos que las identidades culturales, étnicas, religiosas o nacionales, no son simples entramados de significación simbólica, sino que también constituyen ideologías que sirven para otorgar poder a unos y subordinar a otros. Aquí hay muchas variantes: desde, genéricamente, el etnopolitismo y la sobredimensión esencialista y estigmatizadora de las diferencias o fundamentalismo cultural (Stolcke, 1995; Vertovec, 1996); a la des-

culturalización e instrumentalización política de la diferencia (por ejemplo, de la religión⁷), que puede servir para justificar prácticas discriminatorias en términos culturales⁸; las desventajas entre comunidades por el hecho de que unas, y no otras, han podido disfrutar de mayores recursos institucionales en función de los niveles socioeconómicos de partida y de su relación privilegiada con el Estado (como es el caso de los inmigrantes chinos de Hong Kong respecto a los de República Popular en Canadá, o de los cubanos en Estados Unidos que, frente a otras minorías latinas, fueron beneficiados por una política de promoción de una “minoría modelo” para ensalzar las bondades del modelo capitalista en el período de la Guerra Fría); hasta las políticas lingüísticas multiculturales en estados pluriculturales, donde, por razones de mayor legitimidad histórica, poder político-económico o posición en el mercado global, unas lenguas minoritarias pueden disfrutar de posiciones privilegiadas respecto a otras también minoritarias. Este es el caso del italiano en Suiza que, a pesar de ser igual de oficial que el alemán o el francés, en la práctica no tiene el mismo estatus. Algo parecido ocurre en Canadá con el francés.

Todas estas problemáticas existen. Sin embargo, también hay muchas distorsiones de la idea de multiculturalidad y de pluralismo. En primer lugar, se tiende a hacer una interpretación de las culturas como entidades homogéneas, bloques fijos e inmutables, en lugar de pensarlas como construcciones heterogéneas y cambiantes; y casi inevitablemente se cae en una equivalencia reduccionista entre multiculturalidad y segregación o ghetización. Las críticas al multicultura-

7. Sobre la politización o instrumentalización política de la religión aplicada al islam, véase Roy (2006).
8. Véase Rodríguez García (2002) para el caso de las mutilaciones genitales femeninas.

lismo de autores como Sartori (2002), por ejemplo, caen en este reduccionismo. Partiendo de la idea de inconmensurabilidad cultural, argumenta que hay inmigrantes que son más fáciles de integrar que otros, de forma que conceder la ciudadanía a los no-integrables (los inmigrantes musulmanes encarnan aquí la otredad absoluta) conduciría a la desintegración. Para Sartori hay un “umbral de tolerancia” que parece existir de forma ontológica, y la inmigración implica una “superabundancia de diversidad”, un “exceso de alteridad” no deseable (Grillo y Pratt, 2002). Es en este tipo de argumentaciones donde se confunde, por ejemplo, islam con intransigencia religiosa y se contrapone, en bloque, a democracia. En segundo lugar, es importante señalar que las diferencias no implican necesariamente desigualdades, y que la existencia de diferentes identidades étnicoculturales es compatible con la cohesión y la igualdad social. Asimismo, no toda la segregación tiene las mismas causas ni los mismos significados. Autores como Portes y Zhou (1993, 1994) o Brubaker (2001) han señalado que las comunidades étnicas pueden ser un motor de integración más fuerte que la asimilación unidireccional, porque pueden ofrecer más oportunidades que el sistema de mercado abierto. Esto tiene que ver con el desarrollo de las teorías de la asimilación segmentada (*segmented assimilation*), que se han venido desarrollando como crítica a la teoría clásica de la asimilación (*straight-line assimilation*) (Gordon, 1964), y que describe los diferentes procesos de incorporación sociocultural de los inmigrantes y de sus descendientes en contextos plurales. Una de las formas observadas es la rápida movilidad social ascendente, paralela a un deliberado mantenimiento de valores, normas y comportamientos étnicos (este es el caso de los sikhs en el Reino Unido, o de los chinos y coreanos en Toronto, Los Ángeles o Chicago). Es decir, que las minorías étnicas pueden escoger los vínculos comunitarios con el fin de obtener beneficios sociales, culturales o económicos asociados a la coresidencia continuada, más allá de los que se obtienen en el período de inmigra-

ción inicial de adaptación⁹. En este caso, el pluralismo daría lugar a mayor justicia social que la pura asimilación. En cualquier caso, parece claro que la configuración comunitaria desde la precariedad de recursos no favorece la integración. Volveremos más adelante sobre el papel de la dimensión comunitaria en la gestión de la diversidad.

En suma, habría dos polos reduccionistas a evitar: uno que podríamos llamar “efecto Benetton” o la trivialización de la diversidad, la multiculturalidad y el mestizaje, y otro que podríamos denominar el “efecto ghetto” o la abominación de cualquier signo de pluralismo entendido como segregación negativa¹⁰. Y es realmente difícil criticar uno sin coquetear con el otro.

En general, la tendencia actual 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. Es decir, que proporcionen a los inmigrantes y minorías los mismos derechos civiles y las mismas oportunidades socioeconómicas que a la mayoría, y a la vez revaloricen la diferencia; pero superando las relaciones de poder desiguales y de fragmentación de la sociedad en comunidades cerradas; es decir, promoviendo una valoración crítica y no defensiva del propio grupo y de los demás. Esto es lo que propone Baumann (1997) cuando habla de pasar del discurso *dominante* al discurso *demio-*

9. En este contexto cabe diferenciar entre: a) enclaves de inmigrantes, o barrios de nuevos inmigrantes de bajo nivel socioeconómico, en momentos inmediatamente posteriores a la llegada (segregación forzada); b) comunidades étnicas, o barrios donde la comunidad proporciona beneficios asociados a la co-residencia más allá de los que se obtienen a la llegada (comunitarismo voluntario y conectado) y c) ghettos, cuando el enclave o la comunidad étnica sufre la exclusión de la sociedad mayoritaria, es decir, que se produce aislamiento social y falta de transversalidad (comunitarismo y exclusión).

10. Esta línea de argumentación se ha desarrollado en Rodríguez García (2004).

tico de la cultura, entendida como un proceso de interacción y multietnicidad, y no en términos esencialistas.

Pero ¿cómo hacer que la defensa de las diferencias legítimas no suponga la limitación de la igualdad y la perpetuación de diferencias de clase? O al revés, ¿cómo hacer que la defensa de principios democráticos esenciales no limite el derecho a la pluralidad (de hecho, un principio democrático y un derecho individual y universal fundamental)? ¿Y en qué términos debe reconocerse una comunidad cultural o minoría? ¿Cuáles son los prerequisites para acceder a derechos comunitarios diferenciados (el idioma, la densidad o el tamaño de un grupo)? ¿Donde están los límites del reconocimiento en un contexto de acomodación? Es esta tensión entre pluralismo y democracia, entre el derecho a/de la diferencia (pluralismo) y el de la igualdad (no discriminación), lo que supone el eje del debate. Y aquí es necesario recuperar dos dimensiones fundamentales: la individual y la comunitaria. Por un lado, el nivel individual hace referencia al acceso a los derechos de ciudadanía, de normalización o compensación de desventajas e igualdad de oportunidades. Este es el significado clásico de los derechos de ciudadanía –civil, política y social– de Marshall (1950), que se refiere al acceso en condiciones de igualdad a recursos como la vivienda, el trabajo, la escolarización, la cobertura sanitaria o la participación y representación política. Aquí tradicionalmente el destinatario es el individuo. Por otro lado, la dimensión comunitaria hace referencia a los derechos sociales y culturales colectivos en base a vínculos comunitarios (lingüísticos, territoriales, culturales, religiosos, etc.), y cuyo destinatario es el colectivo. El nivel comunitario ha sido tradicionalmente obviado por una lógica liberal basada en la economía y el individuo como ente atomizado. Se obvia, por ejemplo, el hecho de que todo inmigrante es a la vez un emigrante (Sayad, 1998), y que esto implica colectividades y conexiones multi-dimensionales en lo local y en lo global. Parece obvio, pues, que hay conexiones y aspectos de la diversidad que necesitan un espacio público, más allá del ámbito privado, como por ejemplo los aspectos de diversidad lingüística (se obvia la importan-

cia instrumental de los vínculos lingüísticos con las comunidades de origen, y lo que supone de desventaja tanto para los grupos minoritarios como para el conjunto de la sociedad), o la creencia-vivencia religiosa –en un marco institucional neutral que garantice la igualdad de trato, no en términos de ortodoxia institucional. Como ha señalado Kymlicka (1995) la cuestión no es tanto si las minorías violan la neutralidad del Estado, sino si el Estado, que en la práctica no es culturalmente neutral, es injusto en el reconocimiento de las minorías y de sus derechos. Legislaciones internacionales como la Declaración de Viena (1989) y la Declaración de Copenhague (1991), sobre la protección de los derechos de las minorías étnicas, culturales y religiosas, son un referente a tener en cuenta aquí. Dicho de otra forma, en un contexto verdaderamente liberal, los derechos comunitarios serían una extensión o condición de la libertad e igualdad individual; de forma que las cuestiones de diversidad cultural o comunitaria y las que tienen que ver con la igualdad cívica o la justicia social no deberían estar separadas. Es más, las identidades étnico-culturales deben desarrollarse en un marco de igualdad social, política y económica, frente a la exclusión y la desigualdad, para evitar procesos de segregación y etnificación excluyente.

Todo esto nos lleva a una reformulación, desde abajo, de la ciudadanía como elemento central en los procesos de incorporación. La acomodación y el interculturalismo (proceso interactivo de convivencia en la diversidad, con participación plena e intercambio de todos los integrantes de la sociedad, más allá del simple reconocimiento y coexistencia) implican un cambio en la estructura de la ciudadanía tal como la concebimos hoy día. En un contexto donde coexisten los procesos de transnacionalismo, globalización y localización, es preciso avanzar en la consideración del nivel infranacional (regional, local) y supranacional (continental, multinacional o mundial) de la ciudadanía, y redefinirla en términos políticos, sociales y culturales; es decir, incluyendo todos estos derechos y deberes a distintos niveles (individuales, comunitarios, estatales y universales) que identifican la participación o intervención en los

asuntos públicos, de forma plena y real, de todos los miembros de la sociedad. La atribución de miembro de pleno derecho sigue criterios todavía muy restrictivos en Europa, segmentando social y políticamente entre ciudadanos, extranjeros y *denizens* (Hammar, 1990), autóctonos y alóctonos, comunitarios y nocomunitarios, en situación legal o ilegal, y con grados excluyentes de seudociudadanía añadidos en función de factores de origen, clase social, sexo, edad, temporalidad de la residencia o grado de integración conseguido. Está claro que puede haber diferentes niveles de adscripción cívica que atiendan a las circunstancias particulares de los individuos y su relación con los diferentes niveles de relación política (estatal, federal, etc.). Pero el acceso a la ciudadanía y también la atribución de la nacionalidad¹¹ deben hacerse más accesibles cuando son

11. En general se diferencia entre *atribución* de la nacionalidad (por *jus soli* o *jus sanguinis*) y *adquisición* de la nacionalidad (naturalización), que se refiere a las personas que han tenido el estatus de extranjero. En este caso, los inmigrantes cambian de nacionalidad por diferentes mecanismos. Por ejemplo, después de un período más o menos largo de residencia en el país de acogida (tres años en Canadá, cinco en Francia o en el Reino Unido, diez en Alemania o Bélgica). En general también se exige el dominio del idioma oficial y los rudimentos de historia y valores fundamentales del país de acogida. Por ejemplo, países como Francia, Alemania, Austria, los Países Bajos o Dinamarca aplican programas de integración para formalizar el proceso de incorporación, que implican la realización de cursos de formación lingüística y adquisición de conocimientos sobre los aspectos culturales, sociales y económicos del país. En otros países, generalmente en los países clásicos de inmigración, como en Canadá, para optar a la ciudadanía se requiere pasar por un examen o "test de ciudadanía" que evalúa los conocimientos lingüísticos, históricos y sociales básicos del país; pero esto no equivale a la integración coercitiva de los "programas de integración", donde se limita el acceso a la residencia o a su renovación, se recortan los beneficios sociales y se multa con sanciones económicas en caso de no superar o no progresar satisfactoriamente en los largos programas.

reclamadas, y deben encontrarse fórmulas para la extensión de los derechos a todos los residentes. Lo contrario limita la participación plena en la vida social y económica de la sociedad (Brubaker, 1989).

Las propuestas de nuevas formas de entender la ciudadanía y el pluralismo incluyen la ciudadanía “transnacional”, “multicultural”, “diferenciada” o “neo-republicana” (van Gusteren, 1994). Así, autores como Martiniello (1995, 1997) o Vertovec (1998, 1999) apuntan hacia la necesidad de una ciudadanía comunitaria multicultural dentro de una democracia multicultural; Kymlicka (1995, 2003) argumenta a favor de un multiculturalismo postétnico, flexible e híbrido o mestizo del tipo de Québec; y Bauböck (1995, 1996, 2004) propone deconstruir la identificación entre ciudadanía y nacionalidad y argumenta que la mejor forma de interpretar el impacto de la migración, la globalización y transnacionalización en la ciudadanía democrática es la ciudadanía cívica transnacional –en lugar de multinacional– que reconoce la superposición o coexistencia de diversas afiliaciones políticas, y la tendencia a un cosmopolitismo federal “desde abajo” (es decir, no centralizado, sino con distintos niveles y competencias, desde el nivel local al nacional). En esta línea, también Soysal (1994) ha argumentado en torno a la creciente importancia de un modelo de legislación “postnacional”. La Figura 1 intenta sintetizar las dimensiones planteadas:

Figura 1. Dimensiones de integración-incorporación social

	ASIMILACIÓN CLÁSICA (<i>anglo-conformity</i>)	MULTICULTURALISMO CLÁSICO (segregación)	PLURALISMO TRANSNACIONAL (interculturalismo)
MARCO IDEOLÓGICO- SOCIAL	universalismo cultural (tradición francesa)	particularismo cultural (tradición alemana-inglesa)	cosmopolitismo, globalización-locali- zación, transmigración y transnacionalismo (<i>border-crossing</i>)
EFFECTO POLÍTICO	ciudadanía nacional (cohe- sión nacional): integración unidireccional, igualdad estructural y cultu- ral (identitaria) (<i>top-down</i>)	ciudadanía multicultural: diferencia cultural y estructural (separación institucional) (<i>bottom-up</i>)	ciudadanía transnacional (pluri-nacionalidad: <i>ius domicilii</i>), acomodación bi-direccional: negociación de la diferencia en la unidad. Federalismo (<i>top-down + bottom-up</i> , centro-periferia)
EFFECTO SOCIO- CULTURAL	asimilación: aculturación (enclaves étnicos, guetos)	retención cultural: segregación, ghettización (enclaves étnicos, guetos)	multiculturalismo transnacional, interculturalidad (comunidades étnicas + espacios de diálogo-negociación)
EFFECTO BIOSOCIAL	fusión: un tipo único (nacional)	yuxtaposición: mosaico cultural	hibridez, sincretismo, interculturalidad

Fuente: Elaboración propia basada en Grillo (2001).

Hay cada vez mayor consenso en que la gestión de la diversidad en las democracias multiculturales debe ser un proceso de adaptación bidireccional o acomodación mutua; es decir, que requiere cambios también en la estructura de la sociedad mayoritaria (Bauböck, 1996, Zapata-Barrero 2004). Y en que la integración adecuada no consiste en hacer que los individuos sean indistinguibles a todos los niveles; es decir, que la igualdad a nivel estructural (derechos y deberes de ciudadanía) no implica una eliminación de las diferencias que pueden coexistir en el espacio público. En todo caso, habrá que negociar, en un marco democrático de participación real, qué aspectos son o no compatibles; pero sin ser paternalistas ni limitar la capacidad de propuesta, creación y cambio de todos los actores que intervienen en el proceso. Esto implica, sin duda, una gran dosis de madurez en la gestión, que asuma con normalidad los problemas y los conflictos que se generan del mismo proceso. Porque, de nuevo, la realidad no es como un anuncio de Benetton.

La acomodación sociocultural implica también una gestión integral y más descentralizada y autónoma, con mayor distribución de poderes, funciones y competencias entre los distintos niveles de gobernación. Esto se puede traducir políticamente en un federalismo asimétrico. Los modelos federales pueden ser muy distintos, desde el nivel provincial de Canadá o el modelo de comunidades y regiones de Bélgica, a los *länder* (estados soberanos) de Alemania o Austria, o el régimen de soberanía cantonal (confederación de cantones autónomos) de Suiza. Pero el principio básico es promover un modelo de intervención basado en la integralidad, la participación y la coordinación y cooperación entre distintos niveles de gobierno, y entre las administraciones y los agentes sociales. Hablamos aquí de participación plena por parte de los distintos actores en los procesos públicos de adopción de decisiones, más allá de la asistencia social básica. El ámbito local (regiones, ciudades, barrios) toma cada vez más peso en el desarrollo de estrategias de gestión de la inmigración y la diversidad, pues es ahí donde se produce y transforma principalmente la acción social. El entramado institucional local (escuelas, asociaciones, comercios, etc.) requiere competencias y recursos de la administración. Y los apoyos tendrán que tener en cuenta que en el plano local, las realidades también son diversas. Es decir, que, las distintas regiones, municipios o barrios pueden establecer estrategias de gestión adaptadas a sus características particulares. Por otro lado, aunque tenga que ser contextualizada y flexible, capaz de adaptarse continuamente a las nuevas necesidades, la gestión debe hacerse también desde parámetros comunes, coordinadamente. Se trata, en suma, de ir estableciendo un equilibrio entre coordinación y cohesión, y descentralización y flexibilidad en la gestión.

El caso de Canadá sigue siendo un buen ejemplo donde ver reflejado el hecho de que los procesos de incorporación social son más un problema de concepción y de gestión que de volumen o grado de diversidad en sí mismos. De nuevo, más que para pensar en “trasplantar” en bloque el modelo, el ejemplo nos sirve para la reflexión. El hecho es que Canadá es a menudo tomado como referencia porque parece que ha sabido resolver mejor la gestión de la inmigración y la diversidad. Se trata de uno de los

países que recibe más inmigrantes y con mayor diversidad cultural del mundo. Casi el 20% de la población es inmigrante (nacida fuera de Canadá); y en ciudades como Toronto el porcentaje alcanza el 45%, y si contamos a los nacidos en Canadá de un progenitor inmigrante la proporción asciende al 75%. No parece, sin embargo, que la inmigración ni el modelo multicultural oficial haya sido un problema, más bien al contrario. Canadá es el país con mejor imagen en el mundo, según una encuesta de la cadena de radiotelevisión pública británica BBC en la que fueron entrevistadas decenas de miles de personas en 27 países distintos, y Toronto, que se suele definir como la ciudad más multicultural del mundo (*the world in a city*), está considerada como una de las cinco mejores ciudades del mundo para vivir según el diario *The Economist*. Cabe señalar en primer lugar que en Canadá se establece que el Estado debe tomar parte activa en la defensa de la diversidad cultural y los derechos de las minorías, pero a la vez debe promover los valores comunes que posibilitan el sentimiento de pertenencia compartida, la igualdad cívica y la lucha contra la discriminación; es decir, un mismo marco de referencia compartido que permita la cohesión social, y cuyo elemento clave es la ciudadanía. De hecho, la multiculturalidad en Canadá no se refiere sólo a las diferencias culturales, sino en general a la atención a la diversidad y a los grupos tradicionalmente discriminados por razón de sexo, opción sexual, edad, discapacidad, etc. Es decir, es un modelo que plantea y aplica la idea de *igualdad en la diferencia*, y que se sitúa, por tanto, más en la línea de pluralismo transnacional que de multiculturalismo en el sentido clásico de separación entre comunidades o relativismo extremo.

Un factor crucial es que en Canadá el estado del bienestar es un valor fundamental. Por eso, aunque también exista control de la inmigración, divisiones sociales, estatus diferenciales, discriminación en el acceso al mercado laboral, y otras formas de estratificación y discriminación social y étnica, se trata de una de las sociedades occidentales menos segmentadas, donde la diferencia entre ricos y pobres y la correlación entre nivel socio-económico y estatus étnicoracial o minoritario es menos pronunciada en comparación

con otras democracias occidentales. De alguna forma, las políticas de acomodación de la diversidad se han resuelto con menos conflictos, mayores niveles de apoyo público y mayores niveles de confort y seguridad para las minorías, asegurando también mayores niveles de movilidad social. Es cierto que el aislamiento geográfico del país, que limita la inmigración ilegal y permite mayor control de flujos, así como la necesidad continua de mano de obra, la flexibilidad del mercado de trabajo y la eficacia de las políticas de selección¹², son aspectos que han determinado el éxito del llamado “modelo canadiense”. Pero el éxito del modelo —que se enfrenta a nuevos

12. Desde 1967, para los inmigrantes voluntarios existe un sistema de puntos a partir de criterios como el conocimiento de las lenguas oficiales, el nivel educativo, la experiencia laboral y adecuación a las demandas por sector de actividad, o los contactos previos en el país. Esto supone la posibilidad de competir en el mercado laboral y de fomentar el crecimiento económico del país. A esto hay que sumar la inmigración vía reagrupación familiar, que constituye más del 30% del total, y la inmigración de refugiados y asilados, que representa casi el 15%. De hecho, Canadá tiene una de las políticas de asilo y refugio más abiertas del mundo, y se destinan muchos recursos a la formación y cualificación de los inmigrantes sin recursos. En Toronto, por ejemplo, encontramos comunidades de Vietnam y Camboya (por las migraciones forzadas tras la guerra de Vietnam); Nicaragua (tras la revuelta sandinista); Salvador (a causa de la guerra civil); Chile (tras la caída de Allende); Ruanda (por el conflicto étnico-político entre hutus y tutsis); Sri Lanka (por los conflictos étnico-políticos entre tamiles y cingaleses); Tibet (por la política represiva de China); Somalia y Sudán (por las guerras internas y los desastres medioambientales); Rumania (por la dictadura comunista de Ceausescu), Croacia (por el conflicto en la ex Yugoslavia); Irán (a causa del régimen fundamentalista de Homeini); Afganistán (a causa de la ocupación soviética y la guerra civil), etc. Esta es una importante diferencia respecto a otros países que también aplican algún sistema de puntos, como es el caso del Reino Unido, cuyos criterios de selección no son sólo muy elevados, sino que tampoco se pretende una política de inmigración a gran escala.

retos con el fuerte aumento de inmigración no europea de las últimas décadas y el actual Gobierno conservador de Stephen Harper— se explica también en gran parte, como decimos, por llevar a la práctica de la gestión estos principios de *igualdad en la diversidad*. Sintéticamente: una promoción activa de la pluralidad y a la vez de la cohesión social (uno de cuyos ejes es el sistema educativo); un gran número de programas de integración o inclusión efectiva *versus* exclusión (*welfarism*) que incluyen el fomento de la inserción educativa o laboral (incluida la equiparación de títulos o credenciales de los inmigrantes, que es una de las desventajas principales) así como de la adquisición rápida de la ciudadanía (en 3 años) y de la participación plena en la vida social, política y cultural del país; un nivel alto de descentralización en la gestión, donde las provincias y los ayuntamientos disponen de recursos y competencias para adecuar políticas de integración en función de su realidad particular; un modelo basado en la asociación y las estrategias de transversalidad, participación y negociación entre instituciones o administración y agentes sociales (el entramado asociativo es muy fuerte); y una atención también particular a la transferencia de conocimiento entre la academia, los políticos y técnicos de la administración y las entidades que trabajan directamente sobre el terreno.

Pero antes que en estrategias de gestión, las diferencias se encuentran en las concepciones y las mentalidades. A pesar de las diferencias internas en los modelos de países de Europa y Norteamérica a las que nos hemos referido anteriormente, aquí está también la gran diferencia entre el “nuevo” y el “viejo” mundo: en la concepción de base de lo que representa la inmigración y la diversidad. Quizás la diferencia principal es que tanto Estados Unidos como Canadá, también Australia¹³, son países relativamente jóvenes, que han experimentado cambios estructurales a raíz de las migraciones en

13. Sobre el caso australiano véase, de esta misma colección de *Documentos CIDOB-Migraciones*, el trabajo de Iredale (2006).

los últimos cien años. Y esto ha tenido un impacto en la manera como se ve y en la forma de gestionar la inmigración y la diversidad que es muy diferente a la de Europa. En el “viejo continente” aún se ve la inmigración y la diversidad en general como un problema; como algo que supone un alto coste y la pérdida de derechos sociales y culturales, además de un riesgo para la identidad nacional. La inmigración se ve como algo que pone en peligro el *status quo*. En general se mantiene todavía la concepción de los años 1970 de la inmigración como un fenómeno coyuntural, y de los inmigrantes como trabajadores invitados temporalmente (*guestworkers*) que han de resultar baratos, al mínimo coste posible, porque no se cree en su contribución más allá de la aportación circunstancial como, y sólo como, mano de obra. Cada territorio se ve más como una sociedad ya construida, con un “núcleo sociocultural” fijo, en donde hay que insertarse sin más. Hay la idea de la “preservación” más que de “cambio”. El siguiente ejemplo puede ser clarificador: en una campaña publicitaria de Margaret Thatcher en los años 1980 se daba la siguiente imagen de la *Britishness*, y que prácticamente se mantiene hoy día: aparecía una persona blanca con traje y bombín, con un signo de igual a “*British*”, y al lado una persona negra con traje y bombín, con la misma equivalencia. En Canadá, por ejemplo, no haría falta llevar nada específico para ser considerado canadiense; pues la concepción de lo que significa ser canadiense incluye, o incluso equivale, a la diversidad misma. Por eso la idea que se transmite a los inmigrantes en Europa es, a lo máximo, que son bienvenidos pero que no pertenecen del todo hasta que no se asimilen; o la otra cara de la moneda: se les segrega porque no se considera que tienen tanto derecho a pertenecer de forma plena a la sociedad civil o a la nación. Sobre todo, existe el miedo al fracaso si no se consigue su asimilación. Si la política de acogida e integración está organizada bajo estas premisas, no se puede pensar en integrar plenamente, ni se plantea la necesidad de cambios estructurales. Generalmente las políticas son muy proteccionistas, de no dejar hacer muchas cosas a los que llegan, porque no se piensa profundamente en lo que pueden ofrecer, en las oportunidades que ofrece el proceso. Así, el sistema resulta cerrado.

En contraste con esto, los cambios que han producido las migraciones en la sociedad y la cultura norteamericanas han sido estructurales, y estos cambios han sido vistos como positivos. Aunque no puede obviarse que históricamente ha habido en Norteamérica períodos de fuerte restricción a la inmigración, y políticas racistas y xenófobas (como la política anti-china o anti-judía), y que hay en la actualidad restricciones de distinto tipo, en general, y especialmente en Canadá, la inmigración se ha concebido como un fenómeno que aporta más que quita; algo que tiene un impacto social y económico provechoso. Es decir, no se piensa tanto que el Estado ofrece cosas a los inmigrantes, sino que se ve la inmigración como una contribución esencial y como una oportunidad. A pesar de las falacias de la meritocracia, tanto los Estados Unidos como Canadá son países de “llegar a ser” (“*of becoming*”), y así son percibidos. La idea clásica del “sueño americano”, o de “hacer las américas” lo representa bien. Por eso se favorece en general la adquisición de la ciudadanía. En Canadá, por ejemplo, todos los partidos políticos propugnan políticas pro-inmigración; y como las políticas de acogida y de asentamiento son muy sólidas, los inmigrantes que llegan ven la sociedad canadiense como un lugar donde pueden desarrollarse y participar plenamente; es decir, económicamente, políticamente, socialmente y culturalmente. Y el mantenimiento de afiliaciones étnicoculturales propias no es óbice para desarrollar un sentimiento de pertenencia compartida o identificación nacional. No hay, en general, un clima social de rechazo hacia la inmigración y la diversidad equivalente al que podríamos encontrar casi en cualquier país de Europa, donde, de entrada, la política predominante es anti-inmigratoria. El resultado es que la distancia entre el proyecto migratorio y la realidad es mayor, aunque en la práctica suelen quedarse. En Canadá se quedan a gusto, y esto no es algo trivial; es un indicador social fundamental. La cuestión es que en Canadá la dicotomía “nosotros/ellos” no es tan marcada, y se concibe la sociedad como algo en continua evolución gracias a la inmigración; es decir, se piensa como un proyecto en marcha, más que como algo finalizado. Un ejemplo que refleja bien esto es el debate que hubo en septiembre de 2005 sobre la *sharia* en

la provincia de Ontario, y que más que la aplicación de un sistema jurídico paralelo proponía la creación de una figura legal para los mediadores ya existentes, imames y muftis (intérpretes del islam) en los conflictos familiares; es decir, se proponía la formación y habilitación de los posibles mediadores justamente para evitar abusos cometidos sin las garantías y la supervisión legal. Lo importante a resaltar aquí, más que el resultado, es que, a diferencia de otros países, allí este tema se puede dialogar y negociar, pues la realidad es que en Canadá, más allá del factor numérico –hay unos 700.000 musulmanes en Canadá– se reconoce ese hecho diferencial y el hecho de que quizás algunos de los aspectos de la jurisprudencia deban ser negociados y puedan ser consensuados, siempre en un marco de respeto a los valores democráticos liberales. La gran diferencia, pues, es cómo se concibe la diversidad y cómo encara la gestión. En Europa todavía predomina la política del rechazo por el miedo. Y el miedo, como diría George Lucas, es el origen del lado oscuro.

Sólo recientemente empieza a calar en Europa la idea de que la inmigración ha sido un motor de acción social, de dinamismo y de riqueza fundamental para el desarrollo de sus países y regiones, y se toma conciencia de que no es un hecho coyuntural, y de la importancia del enfoque integral, de la transversalidad y la descentralización, y de la bi-direccionalidad e interculturalidad como elementos clave en la gestión de la inmigración y la diversidad.

España, Cataluña

La rapidez con la que España ha dejado de ser un país de emigración y se ha convertido en un país de inmigración no tiene precedentes en la historia demográfica europea. Mientras que en los países del norte de Europa, como Francia o Inglaterra, este cambio se produjo en varias décadas (entre los años 1950 y 1970), en el caso español el panorama ha cambiado radicalmente en poco más de cinco años. De hecho, España es el país de la Unión Europea que ha experimentado el mayor incremento

de inmigración ininterrumpidamente desde 1997, recibiendo en el año 2006 casi el 45% de toda la población inmigrante que llegó a la UE. Es más, en los últimos seis años España se ha situado sólo por detrás de Estados Unidos en la intensidad de flujos migratorios a nivel mundial. De modo que, a pesar del lento inicio, desde el año 2000 la inmigración ha marcado de forma crucial la agenda política española, dejando claro que no se trata de un fenómeno coyuntural ni de una cuestión puramente técnica y administrativa, sino de una realidad con efectos estructurales (políticos, económicos, demográficos, socioculturales) que cabe gestionar. En el caso de España, por tanto, la legislación sobre inmigración es muy reciente, y todavía muy inmadura en cuanto al diseño de una política integral. De hecho, la falta de claridad respecto al modelo de “integración” que se propone es paralela a la existencia de muchos obstáculos en el acceso a los derechos civiles básicos defendidos teóricamente. En el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010* (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007) se deja claro desde el principio la importancia de la integración de los inmigrantes, y se habla de enfoque integral y transversalidad, de ciudadanía e igualdad, así como de interculturalidad, bi-direccionalidad, adaptación mutua y diálogo como principios básicos. Explícitamente se plantea la necesidad de “garantizar a un tiempo la cohesión social basada en principios constitucionales compartidos y el respeto y la valoración positiva de la diversidad”. Y también se niega explícitamente “la posibilidad de una simple asimilación a las pautas culturales dominantes entre la población española”, y se añade que “la defensa de la diversidad no debe llevar al mantenimiento de grupos culturales aislados entre sí, ni a una consideración ahistórica o acrítica de las culturas”. También se deja claro que “la convivencia se basa en la primacía de los derechos individuales sobre los colectivos, en el respeto a la pluralidad de opciones y proyectos personales y colectivos, y en la existencia de un Estado aconfesional que ampara y promueve la efectividad de dichos derechos” y el “apoyo a las expresiones culturales y religiosas que respeten los valores, derechos y leyes nacionales y europeos” (páginas

115-125). Habrá que ver cómo se pone todo esto en la práctica, y si, como ha sido hasta ahora, la gestión sigue más centrada en el control y la asimilación que en la gestión integral. De momento, en un contexto donde coexisten procesos de multiculturalidad interna (autonómica) y de multiculturalidad resultante de la inmigración internacional, puede decirse que el modelo de integración en España es más cercano al asimilacionismo francés que al pluralismo, y que está más centrado en los límites y el control que en la asunción de las oportunidades que representan la pluralidad y la bi-direccionalidad del proceso.

En Cataluña –donde el número de población extranjera ronda ya el millón de personas, lo que supone casi el 12% de la población total– la política de inmigración ha sido históricamente más elaborada que en el conjunto del Estado, con tendencia hacia un modelo propio, la llamada “vía catalana de integración”, que no quiere ser ni asimilacionista ni multiculturalista, sino parecido al de Québec; es decir, inclusivo y centrado en el aprendizaje de la lengua y la educación como elementos de integración e identificación con el territorio. Sin embargo, falta todavía conciencia de la necesidad de cambios estructurales en el enfoque y en el modelo, además de pasar a la aplicación real de lo que se plantea. Así, el nuevo Estatut del 2006, que se refiere en varios artículos a la inmigración (14.2, 35.4, 42.6, 84.2m, 138 y 206.6) deja a medio camino la regulación del modelo propio, especialmente en cuanto al acceso a la ciudadanía. Por otro lado, aunque el *Pla de ciutadania i immigració 2005-2008* de la Generalitat de Catalunya –que comulga con los principios básicos comunes aprobados por el Consejo de la Unión Europea en 2004 en materia de integración– pone el énfasis en la igualdad, la cohesión social y la extensión de la ciudadanía tanto como en la idea de integración bi-direccional y la importancia del pluralismo cultural y la interculturalidad (páginas 33-38), de hecho, también aquí predomina la idea de asimilación a los valores y estructuras ya existentes, incluido el aspecto identitario-comunitario. Se consideran las aportaciones de los inmigrantes a una sociedad en evolución, pero idealmente deben quedar difumi-

nadas. De nuevo, el enfoque institucional multicultural está anclado todavía en una concepción de la identidad cultural que limita los procesos y configuraciones reales de la multiculturalidad. En consecuencia, parece que el modelo catalán está también, en el fondo, más orientado hacia la asimilación que hacia la acomodación bidireccional.

Hay que señalar, sin embargo, que por primera vez hay en el *Pla de Ciutadania i immigració 2005-2008* objetivos específicos en la línea de una política de inmigración integral, no sólo planteando estrategias, sino también legislando. Algunos ejemplos son: el sistema de primera acogida (por ejemplo, protocolos de acogida en los centros educativos); el implemento de política social de acceso a la salud, la educación y la vivienda; los programas de convivencia ciudadana y formación ocupacional; la promoción de dinamización en los barrios para jóvenes; cursos de catalán y apoyo al conocimiento de las lenguas maternas; la implementación de programas de mediación, sensibilización y no discriminación; la aplicación de principios de interculturalidad también en el sector empresarial, etc. Y, quizás más importante todavía, hay un fondo de recursos específicos para política de acogida e integración, gran parte de los cuales están destinados a educación y a agentes locales. Es decir, se está empezando a hacer algo fundamental, que es destinar recursos específicos para poder llevar a la práctica los programas. Ciertamente, en nuestro propio entorno se está haciendo mucho, especialmente desde los servicios técnicos de los ayuntamientos y el entramado de asociaciones locales, que son actores fundamentales en estos procesos. Hay ya experiencias muy valiosas en esta primera línea de acción en municipios como Barcelona, Manlleu, Madrid, Almería o Granada que serán de gran interés también para quienes nos miren desde fuera. Se trata ahora de seguir actuando, de compartir experiencias, de intercambiar conocimientos, de evaluar qué ha funcionado mejor o peor, de medir necesidades y de coordinar esfuerzos. Y todo esto precisa de más recursos y competencias.

Karl Marx decía que cada paso de movimiento real vale más que una docena de programas. En este ámbito habrá que dar muchos pasos; pero también será crucial saber hacia donde y cómo queremos darlos. Tanto como actuar, pues, es importante mirar hacia otros lados, desde otras perspectivas, para reflexionar y para vernos y orientarnos mejor. Es en este contexto que se presentan las aportaciones de John Biles y Lara Winne-more, por un lado, y de Inés Michalowski, por otro, para el Programa Migraciones de la Fundación CIDOB, que recogen las ponencias realizadas en el “Seminario europeo: políticas y modelos de acogida” celebrado en octubre de 2006 en la Fundació CIDOB. En el primer caso, se trata de un análisis del modelo multicultural canadiense, donde se describe tanto el contexto legislativo como las competencias y servicios que se ofrecen desde los distintos niveles de la administración, enfatizando la necesidad de la bidireccionalidad y de la descentralización en la gestión. En el segundo caso, se analiza comparativamente la concepción y la efectividad de programas de integración de tres países de Europa (Alemania, Francia y los Países Bajos), especialmente en los aspectos de recepción o acogida. Sin duda, el análisis pormenorizado de modelos y experiencias de gestión de la inmigración en diferentes países y regiones será crucial para elaborar mejores estrategias en nuestro propio contexto. Por esta razón, seguro que esta línea de análisis planteada por el programa de Migraciones de la Fundación CIDOB será de gran importancia en la agenda política de Cataluña y del conjunto de España en los próximos años.

Referencias bibliográficas

- BAUBÖCK, Rainer. *Transnational Citizenship: Membership and Rights in International Migration*. Aldershot: Elgar, 1995.
- BAUBÖCK, Rainer “Social and Cultural Integration in a Civil Society”. En: BAUBÖCK, R., HELLER, A. y ZOLBERG, A. R. (eds.) *The Challenge of Diversity. Integration and Pluralism in Societies of Immigration*. Vienna: Avebury, 1996. P. 67–133.

- BAUBÖCK, Rainer. "Civic Citizenship – A New Concept for the New Europe". En: SÜSSMUTH, R. y WEIDENFELD, W. (eds.) *Managing Integration. European Union responsibilities towards immigrants*. Brussels: Bertelsmann Foundation, 2004. P. 146–163.
- BAUMANN, Gerd. "Dominant and demiotic discourses of culture: their relevance to multi-ethnic Alliances". En: WERBNER, P. y MODOOD, T. (eds.) *Debating Cultural Hybridity. Multicultural Identity and the Politics of Anti-Racism*. London y New Jersey: Zed Books, 1997. P. 209–225.
- BAUMANN, Gerd. *The Multicultural Riddle: Rethinking National, Ethnic, and Religious Identities*. New York, London: Routledge, 1999.
- BRUBAKER, Rogers. "Membership without Citizenship: The Economic and Social Rights of Noncitizens". En: BRUBAKER, R. (ed.) *Immigration and the Politics of citizenship in Europe and North America*. New York: University Press of America, 1989. P. 145–162.
- BRUBAKER, Rogers. "The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and its Sequels in France, Germany, and the United States", *Ethnic and Racial Studies*. No. 24(4) (2001). P. 531–48.
- CARENS, Joseph. "Cultural Adaptation and Integration. Is Quebec a Model for Europe?". En: BAUBÖCK, R. (ed.) *From Aliens to Citizens. Redefining the status of immigrants in Europe*. Vienna: Avebury, 1994. P. 149–187.
- CARENS, Joseph. *Culture, Citizenship, and Community*. New York: Oxford University Press, 2000.
- CASTLES, Stephen y MILLER, Mark. *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. Hampshire: PalgraveMacmillan, 2003.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. *Pla de ciutadania i immigració 2005-2008*, Secretaria per a la Immigració, Departament de Benestar i Família. 2005. http://www.gencat.net/benestar/imm/imm/pdf/pla_05_08.pdf
- GLAZER, Nathan y MOYNIHAN, Daniel. *Beyond the Melting Pot*. Cambridge: The MIT Press, 1970.
- GRILLO, Ralph. "Transnational Migration and Multiculturalism in Europe", Working Paper WPTC-01-08, Transnational Communities Programme, Oxford University, 2001.

- GRILLO, Ralph y PRATT, Jeff. *The Politics of Recognizing Difference: Multiculturalism Italian-Style. Research in Migration and Ethnic Relations Series*. Aldershot: Ashgate, 2002.
- GORDON, Milton. *Assimilation in American Life*. New York: Oxford University Press, 1964.
- HAMMAR, Tomas. *Democracy and the Nation-State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot: Avebury, 1990.
- IREDALE, Robyn. "Política migratoria y de refugio, asentamiento e integración en Australia". *Documentos Migraciones*. No. 11. Barcelona: Fundación CIDOB, (2006).
- KÖNIG, Matthias. "Cultural diversity and language policy", *International Social Science Journal* . Vol. 51. No. 161. (1999). P. 401–408.
- KYMLICKA, Will. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon, 1995.
- KYMLICKA, Will. "Immigration, Citizenship, Multiculturalism: Exploring the Links". En: SPENCER, S. (ed.) *The Politics of Migration: Managing Opportunity, Conflict and Change*. Oxford: Blackwell, 2003. P. 195–208.
- MARSHALL, Thomas. *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press, 1950.
- MARTINIELLO, Marco (ed.). *Migration, Citizenship, and Ethno-National Identities in the European Union*. Aldershot: Avebury, 1995.
- MARTINIELLO, Marco. *Sortir des ghettos culturels*. Paris: Presses des Sciences politiques, 1997.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Dirección General de Integración de los Inmigrantes, 2007. <http://www.mtas.es/migraciones/Integracion/PlanEstrategico/Docs/PECI-DEF180407.pdf>
- PAREKH, Bhikhu. *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*. London: Macmillan Press, 2000.
- PORTES, Alejandro y ZHOU, Min. "The new second generation: segmented assimilation and its variants among post-1965 immigrant youth", *The Annals* 530. (1993). P. 74–96.

- PORTES, Alejandro y ZHOU, Min. "Should immigrants assimilate?", *The Public Interest*. No. 116. (1994). P. 18–33.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, Dan. "Las mutilaciones genitales en la población senegambiana en Cataluña y África: El debate entre universalismo y relativismo cultural". En: GONZÁLEZ ECHEVARRÍA, A. y MOLINA, J. L. (coords.) *Abriendo surcos en la tierra. Investigación básica y aplicada en la UAB*. Bellaterra: Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona, 2002. P. 79–102.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, Dan. *Inmigración y mestizaje hoy*. Bellaterra: Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona, 2004.
- ROY, Oliver. *El Islam en Europa: ¿una religión más o una cultura diferente?*. Madrid: Complutense, 2006.
- SARTORI, Giovanni. *Pluralismo, Multiculturalismo e Estranei: Saggio sulla società Multiétnica*. Milan: Rizzoli, 2002.
- SAYAD, Abdelmalek. "Le retour, élément constitutif de la condition de l'immigré". *Migrations société*. No. 10, (1998). P. 57: 9-45.
- SIMPSON, Jacqueline. "Pluralism: The Evolution of a Nebulous Concept". *American Behavioral Scientist*. No. 38(3). (1995). P. 459–477.
- SOLOMOS, John. "Institutionalised Racism: Policies of Marginalisation in Education and Training". En: COHEN, P. y BAINS, H. S. (eds.) *Multi-racist Britain: new directions in theory and Practice*. London: Macmillan, 1988. P. 156-194.
- SOYSAL, Yasemin. *Limits of citizenship. Migrants and postnational membership in Europe*. Chicago: The University of Chicago Press, 1994.
- STEINBERG, Stephen. *The Ethnic Myth: Race, Ethnicity and Class in America*. New York: Atheneum, 1981.
- STOLCKE, Verena. "Talking Culture: New Boundaries, New Rhetorics of Exclusion in Europe", *Current Anthropology* No. 36(1). (1995). P. 1–24
- Van GUSTEREN, Herman. "Four conceptions of citizenship". En: Van STEINBERGEN, B. (ed.) *The Condition of citizenship*. London: Sage, 1994. P. 36–48.

- VERTOVEC, Steven. "Multiculturalism, Culturalism and Public Incorporation", *Ethnic and Racial Studies*, No. 19(1). (1996). P. 49–69.
- VERTOVEC, Steven. "Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities", *International Social Science Journal*. Vol. 50. No. 156. (1998). P. 187–199.
- VERTOVEC, Steven, "Introduction". En: VERTOVEC, S. y COHEN, R. (eds.) *Migration, Diasporas and Transnationalism*. Aldershot: Edward Elgar, 1999. P. xiii–xxviii.
- ZAPATA-BARRERO, Ricard. *Inmigración, innovación política y cultura de acomodación en España*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2004

Un proceso de doble sentido: el modelo de integración de Canadá

Un proceso con errores, tensiones y problemas de 'crecimiento' *

John Biles y Lara Winnemore

En la actualidad, el respeto por la diversidad está considerado la piedra angular del modelo de integración canadiense, y por ello, en el discurso de las políticas públicas se cita como un elemento central de una identidad canadiense común o compartida. Esto no ha sido siempre así: la historia canadiense está llena de acciones políticas de las que no es posible hablar sin avergonzarse, incluyendo la del internamiento de los canadienses de origen japonés (corregida en 1988) y la naturaleza explícitamente racista del 'head tax'¹ que se aplicaba a los inmigrantes

** Publicado en versión inglesa en Canadian Diversity/Diversité canadienne. Vol. 5, No.1 (invierno 2006). Las opiniones expresadas en este trabajo son las de sus autores y no reflejan necesariamente las del Proyecto Metrópolis, las del Departamento de Ciudadanía e Inmigración, ni las del Gobierno canadiense.*

1. La 'head tax' o tasa por persona, fue un instrumento político que se utilizó en Canadá para controlar la inmigración procedente de China. A diferencia del resto de los inmigrantes, los nacionales chinos debían abonar una cantidad para poder acceder a territorio canadiense [Nota de edición]

procedentes de China (abolida en 2006). Existe un conjunto importante de literatura que describe estos momentos poco gloriosos de la historia canadiense (Adachi 1976; Ferguson 1975; Ward 1990), aunque una vez dicho esto, hay que señalar que los canadienses y sus gobiernos han trabajado con tesón durante generaciones para construir un Canadá más inclusivo. Si bien el progreso en este frente ha sido irregular y aún queda mucho por hacer, el hecho es que se ha ido desarrollando un modelo robusto y extraordinariamente inclusivo. Un modelo que ha sido positivo para Canadá, ya que su población se ha diversificado rápidamente al hilo de las reformas sobre inmigración de las décadas de 1960 y 1970, que supusieron la introducción del famoso “sistema de puntos” que suprimió explícitamente las razones raciales y basadas en el país de origen en los procesos de selección de inmigrantes².

La solidez de este enfoque y el amplio apoyo del que goza puede entenderse mejor si se presta atención a los momentos de “crisis” y en cómo han reaccionado los canadienses y sus instituciones ante los mismos. Ejemplos de ello sería la llegada, en 1999, frente a la costa occidental de Canadá, de tres barcos cargados de refugiados chinos que solicitaban ser acogidos; las secuelas de los ataques terroristas del 11 de septiembre; el brote de SARS [Síndrome Respiratorio Agudo Severo] en Toronto el 2003; o la detención de 17 sospechosos de terroris-

2. Históricamente, las políticas de ciudadanía e inmigración establecen un vínculo explícito entre identidad nacional e identidad racial, al menos hasta la década de los sesenta con la introducción del sistema de puntos en la *Ley sobre la Inmigración* de 1967, que supone que el grupo étnico ya no es considerado como un requisito de entrada o de exclusión. La *Ley sobre la Inmigración* de 1976 continuó eliminando los prejuicios del sistema de selección e introdujo la idea de diversidad cultural como uno de los aspectos positivos de la inmigración.

mo en Toronto el verano del 2006. En cada uno de estos casos el discurso público se tiñó brevemente de intolerancia y xenofobia, pero finalmente, en todos ellos prevaleció un amplio respaldo al enfoque multicultural e inclusivo.³ Esto sitúa claramente a Canadá en un escenario distinto al de muchos de los países que afrontan este tema, en los que se percibe claramente un retroceso de los enfoques multiculturales e inclusivos.

De forma bastante reveladora, en el contexto canadiense, la determinación política se mantiene firme. Por ejemplo, después de las detenciones de 17 acusados de terrorismo en Toronto el verano del 2006, el primer ministro Stephen Harper reafirmó la posición de la política pública canadiense sobre el multiculturalismo cuando dijo que las detenciones habían “generado algunos comentarios en el sentido de que la sociedad abierta y culturalmente diversa de Canadá nos convierte en un objetivo más vulnerable de la actividad terrorista... Yo creo que lo que sucede es exactamente lo contrario. La diversidad de Canadá, adecuadamente fomentada, es nuestra gran fortaleza” (Harper, 2006).

Este apoyo político puede, simplemente, basarse en una interpretación de la demografía canadiense. La intersección entre inmigración y diversidad religiosa y étnica es una realidad profundamente arraigada en Canadá. En el censo de 2001, 5,4 millones de personas, o sea el 18,4% de los 31 millones de que consta la población canadiense,

3. A pesar de las afirmaciones de algunos críticos que, como el experto y analista político Allan Gregg, afirman que el 75% de los canadienses creen que hay demasiados inmigrantes en Canadá (Gregg, 2005), otras encuestas rebajan esta cifra al 49%, y recogen que un 18% de los encuestados creen que son pocos los inmigrantes que llegan a Canadá (Ipsos Reid 2005). Esta última cifra está más en consonancia con las encuestas de seguimiento elaboradas desde 1988 (Biles, 2006).

habían nacido en el extranjero. La considerada ‘minoría visible’⁴ de la población era el 13,4% de la población canadiense, o sea, unos 4 millones de personas. Esta cifra representa un incremento de un 25% entre 1996 y 2001, mientras que el total de la población canadiense ha tenido un incremento del 4%. Las proyecciones demográficas sugieren que, para el 2017, la minoría visible representará un 20% de la población total de Canadá.

El pluralismo religioso es también una característica de importancia creciente en el paisaje demográfico canadiense. Por ejemplo, la población musulmana canadiense creció a un ritmo de un 128,9% entre 1991 y 2001. Las proyecciones demográficas para el 2017 mencionadas más arriba calculan que el número de creyentes de religiones distintas al cristianismo crecerá del 6,3% de la población total que recogía el censo del 2001, hasta entre un 9,2% y un 11,2% de la población total en 2017 (GoC 2005b).

La tasa de crecimiento de la diversidad en Canadá (en el censo de 2001, y para las preguntas relacionadas con el origen de sus antepasados, los canadienses citaron más de 200 grupos étnicos) se debe, en gran parte, al programa de inmigración relativamente abierto de Canadá y a la diversificación de los países de origen de la inmigración en los últimos 20 años (lo que explica que la gran mayoría de nuevos inmigrantes formen parte de las minorías visibles). Hasta la mitad del siglo XX, la mayoría de inmigrantes eran de origen europeo; progresivamente, Canadá ha ido recibiendo cada vez más inmigrantes procedentes de Asia, América del Sur y Central, Oriente Medio y África. El año 2005, los 5 principales países de

4. Minoría visible es una expresión que se utiliza para referirse tanto a inmigrantes como a personas nacidas en Canadá con orígenes etnoraciales no europeos. El concepto “minoría visible” lo define la *Ley sobre la Igualdad del Empleo* como “aquellas personas diferentes de los aborígenes que son de raza no caucásica o de color no blanco”. Esta categoría incluye a los siguientes grupos: negros, sudasiáticos, chinos, coreanos, japoneses, sudasiáticos orientales, filipinos, árabes, asiáticos occidentales, latinoamericanos y procedentes de las islas del Pacífico.

origen de la inmigración fueron la República Popular China (16,1%), India (12,6%), Filipinas (6,7%), Pakistán (5%) y Estados Unidos (3,5%).

El paradigma de la integración

En Canadá, el modelo preferido de integración de los inmigrantes es el multiculturalismo. Descrito a menudo por aquello que no es ni segregación ni asimilación, 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. Desde la política pública, la integración de los inmigrantes se describe a partir de la perspectiva de la reciprocidad. Más que, simplemente, ayudar a un recién llegado a encontrar un trabajo y un lugar donde vivir, la integración en Canadá se describe como una “vía de doble sentido” que requiere compromisos y ajustes, derechos y responsabilidades, tanto por parte de los recién llegados como por parte de la sociedad receptora.⁵

La base constitucional y legislativa

El modelo multicultural de integración de la inmigración canadiense está protegido por un completo marco constitucional y legislativo que manifiesta explícitamente su respaldo al pluralismo lingüístico, religioso, etnocultural y etnoracial. Todo ello en el contexto del compromiso de Canadá con los derechos individuales. Este es el marco que proporciona el impulso a la “vía de doble sentido” de la integración descrita más arriba.

Las piezas legislativas clave que definen el enfoque canadiense de la integración incluyen la Ley sobre el multiculturalismo de 1988, y la Ley

5. Para profundizar en cómo los programas federales de asentamiento fomentan el enfoque de la vía de doble sentido, véase Winnemore 2005.

sobre la inmigración y la protección de los refugiados de 2001. La sección 3(1)c de la primera hace constar que la política del Gobierno de Canadá es la de “promover la participación plena y equitativa de individuos y comunidades de cualquier origen en la continua evolución y configuración de todos los aspectos de la sociedad canadiense, y asistirles en la eliminación de cualquier barrera que se oponga a dicha participación”. Trece años más tarde, esta misma idea se repite en la sección 3 de la citada ley de 2001, donde se definen objetivos como: “(e) promover la integración de los residentes permanentes en Canadá reconociendo que dicha integración comporta obligaciones mutuas tanto para los nuevos inmigrantes como para la sociedad canadiense”.

Estas dos leyes principales están, por supuesto, enmarcadas en la Constitución: la Sección 27 de la Carta canadiense de Derechos y Libertades (1982), declara que la Carta debe ser interpretada “en un sentido acorde con la preservación y la intensificación del patrimonio multicultural de los canadienses”. Finalmente, otros instrumentos legislativos clave son la Ley de Ciudadanía (de 1947 y de 1977), la Ley canadiense de Derechos Humanos (1977), la Ley de Igualdad en el Empleo (de 1985 y 1995) y la Ley de las Lenguas Oficiales (de 1969 y 1995), todas las cuales respaldan el multiculturalismo. Naturalmente, el conjunto del marco legislativo está estructurado acorde con los acuerdos internacionales sobre derechos humanos.

La provisión de servicios

Como responsabilidades compartidas que son,⁶ los servicios y programas de integración funcionan como consecuencia lógica de la decisión de admitir a alguien en Canadá. El asentamiento y la adaptación de los recién llegados tienen lugar en diversos ámbitos de integración, como la vivien-

6. La Sección 95 de la *Constitution Act* de 1867 define la inmigración como una jurisdicción compartida entre el Gobierno federal y los gobiernos provinciales.

da, la salud, la educación y el mercado laboral.⁷ En este sentido, existen una serie de programas y servicios para el asentamiento y la integración, subvencionados con fondos federales y provinciales, que se proporcionan tanto a los recién llegados como a los futuros inmigrantes, tanto antes como después de su llegada a Canadá. Mientras que el Gobierno federal subvenciona la provisión de servicios para el asentamiento, incluyendo orientación, asesoramiento y capacitación lingüística para los inmigrantes adultos, en Canadá los servicios de salud, educación y vivienda dependen de la jurisdicción provincial. Asimismo, dado que los inmigrantes viven y trabajan en ciudades y comunidades, los ayuntamientos tienen a menudo un interés lógico en planificar como responder a las necesidades de los recién llegados a nivel local.

Dada esta naturaleza multisectorial y multijurisdiccional de la integración en Canadá, la cooperación entre todos los niveles del Gobierno, con los sectores privados y con las ONG, es esencial para el éxito de la integración positiva de los recién llegados. Las organizaciones de base que atienden a los inmigrantes y a los refugiados son decisivas a la hora de ayudar a los recién llegados en sus necesidades inmediatas y durante el proceso de asentamiento, puesto que son muy sensibles a las necesidades de la comunidad local así como a los diversos contextos culturales y experiencias que los inmigrantes recientes y los refugiados traen consigo al llegar a Canadá.

Los servicios principales

El sistema migratorio del Gobierno de Canadá procura seleccionar a los inmigrantes en base a factores de capital humano como el nivel educativo o los conocimientos lingüísticos, con lo cual trata de minimizar la necesidad de servicios para el asentamiento y la integración. A pesar de ello, no existe,

7. Para una mayor perspectiva de los múltiples ámbitos de integración, véase Biles y Mulholland, 2006.

por supuesto, lo que uno de nuestros colegas ha calificado de “inmigrante a medida” (“*ready to wear immigrant*”, en su versión en inglés). El proceso migratorio es disruptivo y el asentamiento y la integración son procesos complejos. Tanto a los inmigrantes como a la sociedad canadiense en su conjunto les interesa que los perjuicios que ocasione sean los mínimos y que las dificultades se resuelvan lo más rápidamente posible. Es importante tener en cuenta que la responsabilidad de resolver estas complicaciones es compartida entre los recién llegados y los otros canadienses.

Para responder a estos desafíos, el Gobierno de Canadá ha desarrollado una serie de programas básicos como el programa de asentamiento y adaptación ISAP (*Immigrant Settlement and Adaptation Program*) el programa de capacitación lingüística para recién llegados LINC (*Language Instruction for Newcomers to Canada*) y el programa de acogida Host. Estos servicios se ofrecen por medio de acuerdos de colaboración y participación de un amplio abanico de entidades, que incluye organizaciones comunitarias, ONG, empresas, instituciones educativas y diversas agencias gubernamentales.

Las acciones específicas para el asentamiento de refugiados incluyen el programa de asistencia para el reasentamiento de refugiados (RAP), un programa de ayuda económica que también proporciona servicios de acogida, alojamiento temporal y orientación básica para los refugiados a los que asiste el Gobierno; y el *Private Sponsorship Program*, un programa de ayuda privado por el que diversos grupos canadienses se responsabilizan del reasentamiento de los refugiados procedentes del extranjero proporcionándoles la orientación y el apoyo emocional y económico necesario⁸.

El objetivo del ISAP es cubrir las necesidades de toda la familia, y los fondos destinados a este programa permiten la implementación de servicios puente de carácter social y económico como los servicios de traducción e

8. Ello incluye la Joint Assistance Sponsorship, en la que la ayuda privada y la gubernamental comparten responsabilidades.

interpretación; programas de inserción laboral; sesiones de orientación tanto en Canadá como en el extranjero; apoyo para la acogida en las aulas para maestros, menores inmigrantes y padres; y financiación de los *Enhanced Language Training*, unos cursos de capacitación lingüística que incluyen clases de idiomas de nivel alto, especializadas en lenguaje laboral en inglés y francés y servicios de orientación laboral, que incluyen asesoramiento, inserción y otros tipos de asistencia para el acceso al mercado laboral. El ISAP también financia actividades que contribuyen a la provisión de programas de asentamiento como investigación, conferencias, formación de asistentes sociales especializados en asentamiento y diversas herramientas para los proveedores de servicios y otros agentes comunitarios.

Si bien algunos de los servicios financiados por el ISAP están disponibles, gracias a la agencia Canadian Orientation Abroad, para los inmigrantes antes de su llegada al país, estos servicios de orientación previos están limitados tanto en su alcance como en su contenido. Algunas voces críticas apuntan que aún se debe hacer mucho más para informar a los posibles inmigrantes acerca de la vida en Canadá, incluso antes de que estos hayan tomado la decisión de emigrar. Los actores implicados en el proceso han identificado la falta de información concreta y detallada para los futuros y nuevos inmigrantes como una de las principales barreras para una integración exitosa de los inmigrantes en el mercado laboral y en la sociedad canadienses. En el presupuesto del 2005 se ha previsto una partida para el desarrollo de un portal nacional, de carácter global e integrador, para la inmigración. El *Going to Canada Immigration Portal* está siendo desarrollado en colaboración con las provincias y territorios mediante la mejora de la página web ya existente *Going to Canada*.

El programa Host, formado sobre la base de la acción voluntaria, ha sido concebido para crear conexiones entre los recién llegados y los canadienses y residentes permanentes, poniendo en relación a los primeros con anfitriones voluntarios de la sociedad canadiense (individuos, jóvenes, familias) que respalden las actividades encaminadas al asentamiento y a la integración, como orientación, prácticas de capacitación lingüística y el fortalecimiento de las redes sociales y económicas. Si bien el pro-

grama Host es uno de los programas de asentamiento que de un modo más evidente articula la “vía de doble sentido” de la integración, creando vínculos entre anfitriones e inmigrantes, e involucrando con ello en el propio proceso de integración a los canadienses y a los residentes ya instalados, lo cierto es que todavía se podría hacer más.

El programa Host, basado en la acción voluntaria, ha sido financiado históricamente con menos del 2% del presupuesto federal para el asentamiento, por lo que son muchos los retos que tienen planteados los proveedores de servicios con respecto a la promoción, el reclutamiento y la continuidad de los voluntarios, y a las listas de espera. Mediante la partida adicional anunciada en el Presupuesto Federal del 2005 destinada al Plan de Acción contra el Racismo, el nuevo enfoque horizontal del Gobierno canadiense para eliminar las barreras a la igualdad de oportunidades para los canadienses cualquiera que sea su pertenencia étnica, racial, religiosa y lingüística, el CIC (Departamento Canadiense de Ciudadanía e Inmigración) se ha comprometido a extender el programa Host a más niños y jóvenes, familias y empresas.

El programa LINC financia la instrucción en inglés y francés de los adultos recién llegados, e incluye servicios de apoyo y evaluación. Incluye también servicios de guardería para fomentar la participación de las mujeres, un horario de clases flexible y ayudas complementarias para el transporte. Desafortunadamente, la presencia del LINC es irregular en la geografía del país e, incluso en aquellos lugares con un mayor nivel de actividad, sólo proporciona niveles básicos de capacitación lingüística⁹. Para complicar aún

9. Lanzada originalmente en el año 2003, la iniciativa ELT (20 millones de dólares anuales) aborda tangencialmente este tema, pero fue principalmente diseñada para ayudar a los inmigrantes a adquirir el nivel de competencia lingüística necesario para encontrar y conservar un trabajo acorde con sus niveles de capacitación y experiencia, y en este sentido, no trata la distribución desigual en el territorio de los niveles básicos de capacitación lingüística.

más las cosas, la educación infantil depende de la administración provincial, por lo que las clases de idiomas a nivel federal para recién llegados a Canadá solamente se imparten a los inmigrantes adultos. El inglés como segunda lengua lo aprenden los niños recién llegados en el sistema educativo que gestionan los gobiernos provinciales.

Según los presupuestos parlamentarios, el año 2005 la partida federal para los programas de integración de los inmigrantes fuera del Québec ascendió a 44,7 millones de dólares para la programación del ISAP, incluyendo proyectos como el Canadian Orientation Abroad [orientación en el extranjero], Settlement Workers in Schools [integración de los trabajadores en las escuelas] y Enhanced Language Training [capacitación lingüística de nivel superior]; 2,8 millones de dólares para el programa Host; 100,5 millones de dólares para el LINC; y 44,5 millones de dólares para el RAP. El Gobierno Federal también aportó 227,5 millones de dólares en acuerdos provinciales con British Columbia, Manitoba y Québec¹⁰.

Si bien la elegibilidad para beneficiarse de los programas y servicios de asentamiento de financiación federal comprende generalmente los tres primeros años de estancia en Canadá¹¹ o hasta que un inmigrante se convierte en ciudadano canadiense, no se espera que un recién llegado esté

10. El CIC [Departamento Canadiense de Ciudadanía e Inmigración] tiene acuerdos bilaterales para la administración y provisión de servicios y programas de asentamiento con los gobiernos provinciales, British Columbia y Manitoba, y con Québec, mediante el acuerdo Canadá-Québec. En 2005, el Gobierno de Canadá también firmó el Acuerdo de Inmigración Canadá-Ontario. En el presupuesto federal del 2006, el Gobierno federal ha introducido una partida de 230 millones de dólares para respaldar la implementación del acuerdo con la provincia de Ontario, y una partida adicional de 77 millones de dólares para las provincias y territorios fuera de Ontario y Québec destinada a mejorar los programas de asentamiento.
11. Tres años es el período de tiempo de residencia que se requiere para la concesión de la ciudadanía, y tiene muy poco que ver con el tiempo necesario para la integración.

completamente integrado y todas sus necesidades de asentamiento satisfechas después de un período de tiempo relativamente tan corto en Canadá. De la misma manera que el discurso público describe la ciudadanía como “el objetivo final de la política” del programa de integración, también reconoce que el proceso de integración no termina con la ceremonia oficial de concesión de la ciudadanía.

El papel de la naturalización y de la ciudadanía

Tener la ciudadanía canadiense significa tener el estatus legal de ciudadano de Canadá tal como se establece en la *Citizenship Act* [Ley de Ciudadanía] de 1977; compartir equitativamente los derechos y responsabilidades que corresponden a cada canadiense; y desempeñar un papel activo en la sociedad canadiense¹².

A diferencia de la ley que estuvo en vigor en Canadá hasta el año 1977, la actual Ley de Ciudadanía permite que un ciudadano canadiense adquiera voluntariamente una nacionalidad extranjera sin perder automáticamente la ciudadanía canadiense. Desde el 15 de febrero de 1997, un ciudadano canadiense puede conservar la ciudadanía canadiense, a menos que solicite voluntariamente renunciar a ella y que su solicitud sea aprobada por un juez especial. La ley actual posi-

12. La adquisición de la ciudadanía canadiense mediante la naturalización otorga solamente unos cuantos derechos que no tienen ya todos los residentes permanentes. El derecho a votar y a presentarse para un cargo político en las elecciones provinciales y federales; el derecho a ejercer determinados cargos públicos; y el derecho a tener un pasaporte canadiense son algunos de los derechos que se adquieren con la ciudadanía. Existen también determinadas restricciones relativas a la residencia para los residentes permanentes estipuladas por la IRPA [Immigration and Refugee Protection Act], que desaparecen con la naturalización.

bilita tener varias ciudadanía y lealtades al mismo tiempo por un período de tiempo indefinido¹³.

En general, para convertirse en ciudadanos canadienses, los solicitantes tienen que ser residentes permanentes y haber vivido en Canadá durante al menos tres de los cuatro años previos a su solicitud de ciudadanía. Los solicitantes tienen que tener 18 años como mínimo, y los padres pueden solicitarla en nombre de sus hijos menores de edad. Las personas que soliciten la concesión de la ciudadanía tienen que saber hablar inglés o francés, y tienen que demostrar conocimientos generales sobre Canadá y los derechos y obligaciones que comporta la ciudadanía. Esto se evalúa mediante una prueba escrita o una entrevista oral que se desarrolla con un juez dedicado a asuntos de ciudadanía.

Puede denegarse la concesión de la ciudadanía a aquellas personas que hayan sido acusadas o condenadas por ciertos delitos. Como norma, las personas mayores de 55 años están exentas de los requisitos de conocimiento general y conocimiento del idioma. Los menores tienen que ser residentes permanentes; y para ellos no existen requisitos de residencia, idioma o conocimientos. El paso final para convertirse en ciudadano canadiense es prestar el juramento de ciudadanía. Los solicitantes asisten a una ceremonia de ciudadanía en la que un juez

13. Aunque se ha expresado la inquietud de que las lealtades múltiples podrían poner en peligro los vínculos con Canadá, no existen trabajos de investigación que lo confirmen. De hecho, Jedwab constata que los musulmanes canadienses, uno de los grupos contra el que más frecuentemente se dirigen las acusaciones de confusión de lealtades, muestran unos niveles de apego a Canadá superiores a los de la población en su conjunto: el 83% de los musulmanes encuestados tenía un fuerte sentimiento de pertenencia a Canadá, mientras que en su conjunto, este mismo sentimiento lo declaró el 79,4% de la población (Jedwab, 2006).

especial les toma juramento y entrega a cada nuevo canadiense un Certificado de Ciudadanía Canadiense.

Dado que el CIC tiene la responsabilidad de la administración de la Ley de Ciudadanía, el departamento también promueve los derechos y obligaciones de la ciudadanía entre todos los canadienses, y los que ya son canadienses también son alentados a recapacitar sobre estos derechos y obligaciones mediante ceremonias de reafirmación de la ciudadanía, actos especiales y la publicación de guías de actividades para maestros. Además, el Instituto Canadiense de la Ciudadanía (ICC) es una organización independiente sin afán de lucro que fue presentada en septiembre del 2005 como un proyecto-legado en honor de la antigua gobernadora general Adrienne Clarkson. Uno de los objetivos del ICC es explorar formas diversas de ayudar a los nuevos canadienses a entender los derechos y responsabilidades que comporta la ciudadanía, así como lo que significa ser un ciudadano activo y comprometido con su propia comunidad.

La política federal reconoce que el proceso de integración de los inmigrantes, que facilita el vínculo con el país y un sentido de pertenencia, puede requerir muchos años. Mientras el Departamento de Ciudadanía e Inmigración tiene la responsabilidad fundamental de los programas de acogida durante los tres primeros años del proceso de integración, el Departamento de Patrimonio (Canadian Heritage) también desempeña un papel importante en la integración de los inmigrantes dada su responsabilidad en las políticas y los programas del multiculturalismo a nivel federal. La responsabilidad del Departamento del Patrimonio empieza allí donde termina la del Departamento de Ciudadanía e Inmigración, mediante programas que fomentan la diversidad, mejoran las capacidades de las comunidades etno-culturales, y tienen como objetivo fortalecer la igualdad fundamental de todos los canadienses. Como apuntan Biles y Mulholland, “en cierta forma podemos afirmar que el papel del CIC es trabajar durante los tres primeros años básicamente con los propios inmigrantes para facilitarles la integración, y el del Departamento del Patrimonio trabajar básicamente con la sociedad canadiense

para garantizar que el modelo de integración de doble sentido sea un éxito¹⁴ (Biles y Mulholland, 2006).

Este proceso de integración se enmarca en un enfoque más amplio del Gobierno canadiense sobre la ciudadanía compartida que se describe en los artículos de Donaldson, Van Wyck y Lazar en el número de invierno de 2006 de la revista *Canadian Diversity/Diversité canadienne*. Dicho de un modo muy general, este enfoque crea una identidad canadiense dinámica que evoluciona con el tiempo y que tiene en cuenta la diversidad y las transformaciones que la acompañan, en vez de aferrarse a un enfoque autóctono e inalterable.

Resultados: cómo gestionar los errores, las tensiones y los 'problemas de crecimiento'

Cuando evaluamos los resultados, se plantea la cuestión de si la vía a la integración de doble sentido está funcionando correctamente. Como en todo modelo de integración, existen errores e injusticias (reales o percibidas como tales; pasadas o presentes); tensiones de un sistema que no cumple totalmente (o no parece estar cumpliendo) los objetivos deseados; y 'problemas de crecimiento' que acompañan un programa de inmigración que no sólo desea incorporar a más inmigrantes, sino también fomentar una diversidad cada vez mayor entre los recién llegados y asentarlos en un mayor número de ubicaciones de lo que ha

14. "Por supuesto, el CIC y otros departamentos y agencias federales también trabajan para garantizar la receptividad por parte de los canadienses y de sus instituciones, y el Departamento del Patrimonio trabaja con los recién llegados y con sus comunidades en tareas de capacitación" (Biles y Mulholland, 2006). Véase también Winnemore, 2005 para una descripción de cómo el CIC facilita el aspecto de doble sentido de la integración.

sido hasta el momento. Se puede afirmar que el modelo canadiense funciona debido al compromiso de los canadienses y de sus gobiernos de abordar estos tres aspectos con un espíritu de reciprocidad: los recién llegados tienen que adaptarse, pero también los otros canadienses tienen que hacer lo propio.

Un magnífico ejemplo de este enfoque de doble sentido es la voluntad del Gobierno de Canadá de reflexionar sobre las políticas pasadas y de reparar las injusticias. Por ejemplo, el Gobierno actual ha trabajado para abordar uno de los agravios más ampliamente discutidos en la historia de la inmigración canadiense, el denominado ‘*head tax*’, tasa aplicada a los inmigrantes chinos durante la primera mitad del siglo XX. El 22 de junio de 2006, el Primer Ministro la describió como “una grave injusticia, que estamos moralmente obligados a reconocer”. El Gobierno de Canadá efectuará unos pagos simbólicos a aquellos a quienes se obligó a pagar la tasa y a los cónyuges de aquellos que hayan fallecido, y creará asimismo un fondo para proyectos comunitarios concebidos para reconocer el impacto de antiguas medidas y restricciones a la inmigración, tomadas durante la guerra y destinadas a determinadas comunidades etnoculturales (GoC 2006).

La injusticia puede seguir repercutiendo en la sociedad actual. Por ejemplo, el racismo sigue siendo una preocupación para muchos canadienses, especialmente para los canadienses negros, que afirman sufrir formas de discriminación y trato desigual en mayor medida que otros grupos: un 32% de canadienses de raza negra afirman haber sido discriminados o tratados injustamente por otros debido a sus características etnoculturales, frente a un 21% de canadienses de origen sudasiático, o a un 18% de canadienses de origen chino (GoC 2003). A consecuencia de ello, el Gobierno de Canadá lanzó una iniciativa trianual titulada *Plan de Acción de Canadá Contra el Racismo: Canadá para Todos*, con seis componentes principales. 1. Proporcionar asistencia a las víctimas y a los grupos vulnerables al racismo y a otras formas de discriminación; 2. Desarrollar enfoques de carácter anticipatorio para fomentar la diversi-

dad y combatir el racismo; 3. Reforzar el papel de la sociedad civil; 4. Intensificar la cooperación regional e internacional; 5. Educar a los niños y a los jóvenes en la diversidad y el antirracismo; 6. Luchar contra el odio y la injusticia (GoC 2005).

Un tercer problema que actualmente se plantea con frecuencia en el discurso político canadiense es la cuestión de las formas de identificación utilizadas por la policía y las agencias de seguridad. Aunque oficialmente se niega, y la ausencia de datos estadísticos suficientes recogidos por estas agencias hace que sea difícil juzgar lo extendida que está esta práctica, trabajos realizados por el criminólogo Scot Wortley y sus colegas indican que la comunidad de raza negra está sujeta a una mayor vigilancia policial, y también que sus miembros tienen una mayor probabilidad de ser detenidos cuando infringen la ley (Wortley y Tanner 2004). Asimismo, los canadienses musulmanes sienten que a menudo son objeto de medidas de vigilancia más estrictas de lo necesario (Khan y Saloojee, 2003; Hamdani, Bhatti y Munawar, 2005).

En la última década, también se han producido diversas tensiones en el proceso de integración de los recién llegados a Canadá. Como se ha comentado en anterioridad, con el desplazamiento del foco de atención al modelo del “capital humano” en la actual ley de inmigración (IRPA), se suponía que la selección de mayores capacitaciones educativas y lingüísticas llevaría a una participación más flexible en el mercado laboral (Tolley, 2003). Aún es pronto para determinar si este es el caso, pues la existencia de un considerable atraso en las solicitudes significa que sólo cinco años después de la introducción de la nueva ley están llegando a Canadá los primeros inmigrantes seleccionados con los nuevos criterios de selección que desarrollan la misma. Dicho esto, sí se sabe que los niveles de pobreza entre los inmigrantes han ascendido, con un 47% de nuevos inmigrantes que viven por debajo del umbral de la pobreza (Picot y Hou, 2003). Además, se espera que surjan nuevas complicaciones en temas tan complejos como el reconocimiento de títulos extranjeros y las formas de evaluar efectivamente la capacitación lingüística.

El conocimiento de alguna de las lenguas oficiales en Canadá (francés o inglés) es clave para la participación en todos los aspectos de la vida en el país, y sigue siendo uno de los principales retos a la integración. Reconociendo la importancia del lenguaje para una integración exitosa, en los criterios de selección revisados de la Ley de Protección de la Inmigración y de los Refugiados de 2001 se atribuyeron más puntos al conocimiento del idioma. Sin embargo, esto sólo es aplicable a los solicitantes principales y, con algunas restricciones, a sus cónyuges. A pesar de ello, lo cierto es que muchos recién llegados, incluso algunos que hablan con fluidez el francés o el inglés, carecen de los niveles de competencia lingüística necesarios para obtener un empleo en el ámbito de su elección. El recientemente anunciado programa mejorado de capacitación lingüística puede contribuir positivamente en este sentido. Además, está previsto exigir formación lingüística a los recién llegados que entran en el país como refugiados o mediante esponsorización familiar, para facilitarles la integración en la sociedad canadiense. Una interesante medida emergente de la eficacia y alcance de programas lingüísticos como el LINC es la evaluación de la competencia lingüística en el momento de la adquisición de la ciudadanía. Si el LINC financia básicamente la capacitación lingüística, es de esperar que los participantes en dicho programa hayan alcanzado el nivel de competencia necesario para participar plenamente como ciudadanos en el momento de su naturalización. Próximamente estarán disponibles los datos de un estudio que se ha llevado a cabo sobre este tema. Esta información debería orientar las mejoras necesarias para los programas de integración y asentamiento financiados a nivel federal, mediante el anuncio de fondos adicionales en el presupuesto federal de 2006, para el asentamiento en provincias y territorios distintos a Ontario y Québec.

Al otro lado de la vía de doble sentido de la integración, cuestiones como la ciudadanía canadiense y quién tiene derecho a la misma se han vuelto cada vez más habituales. Este tema apareció recientemente en los debates públicos canadienses en relación con la familia Khadr, una familia de musulmanes canadienses implicados en actividades de Al-Qaeda

(*Maclean's*, 2006). Más recientemente, el tema ha saltado a los titulares de los periódicos debido al número de ciudadanos canadienses que había en el Líbano cuando empezó en ese país el último y más reciente conflicto (Granatstein, 2006; Savage, 2006). Otros han especulado sobre lo que podría suceder si China, Taiwan y Hong Kong se convirtiesen alguna vez en 'puntos calientes' del panorama internacional, con 300.000 canadienses viviendo en estas regiones (Skelton, 2006). Este debate no ha calado muy hondo y se ha encontrado con las mismas trabas que varios intentos recientes de revisar la Ley de Ciudadanía: ¿quién debería tener el poder de revocar el derecho de ciudadanía, sobre qué bases y dentro de qué parámetros? (Garcea, 2003).

Finalmente, una serie de 'problemas de crecimiento' se han hecho cada vez más evidentes en Canadá en la medida que el Gobierno del país se ha esforzado en incrementar el número de inmigrantes que pueden entrar en Canadá y en facilitar su asentamiento fuera de los principales centros urbanos (especialmente Toronto, Vancouver y Montreal, pero también cada vez más Calgary). Estos cambios plantean cuestiones relativas a la "capacidad de absorción" y amplían la variedad de socios necesarios para una integración exitosa de los recién llegados. Así por ejemplo, los municipios se están involucrando cada vez más en el asentamiento y la integración de los recién llegados. Esto implica tener en cuenta desde cómo alcanzar la experiencia necesaria para proveer servicios municipales a una población más diversa, hasta los acuerdos formales negociados por los gobiernos municipales de Winnipeg y Toronto con sus respectivos gobiernos provinciales y con el Gobierno federal sobre temas relativos a la inmigración.

Como señalan Donaldson y Van Wyck en su artículo en *Canadian Diversity/Diversité canadienne* (Vol. 5. No. 1, 2006), existe una compleja interrelación entre las dos comunidades lingüísticas oficiales de Canadá y la inmigración. Históricamente, esta relación ha sido bastante hostil, pero en los últimos tiempos ha evolucionado en una mayor colaboración, con el reconocimiento de que la inmigración es un factor clave para el crecimiento y la vitalidad de las comunidades francófonas de fuera de Québec.

Para contribuir a mantener las minorías francófonas y estimular la dualidad lingüística en Canadá, se han tomado varias iniciativas encaminadas a incrementar el número de inmigrantes francoparlantes que se asentarán en estas comunidades por todo Canadá. En marzo del 2003, el Gobierno de Canadá lanzó el Action Plan o Plan de Acción a favor de las lenguas oficiales que giraba en torno a tres áreas principales: educación, desarrollo de la comunidad y un servicio público ejemplar. Se destinaron 751,3 millones de dólares a implementar el *Action Plan* en cinco años. El plan destinó al CIC 9 millones de dólares en cinco años, y 2 millones los años subsiguientes, con el objetivo de iniciar actividades encaminadas a atraer, asentar e integrar inmigrantes dentro de las comunidades francófonas fuera de Québec. Bajo esta iniciativa, el Departamento de Ciudadanía e Inmigración estableció la infraestructura básica para fomentar la inmigración en las comunidades de minoría francófona.

Este plan fue actualizado en septiembre del 2006, cuando Monte Solbert, ministro federal para la Inmigración, y José Verner, ministro de Cooperación Internacional y ministro de la Francofonía y de las Lenguas Oficiales lanzaron el nuevo *Plan Estratégico para el Fomento de la Inmigración en las Comunidades de Minoría Francófona*¹⁵. El objetivo fundamental del plan es incrementar el porcentaje de inmigrantes francófonos en 2008: en el 2001, aproximadamente un 3,1 por ciento de inmigrantes eran francófonos que inmigraban a comunidades francófonas fuera de Québec. El Plan Estratégico se plantea el objetivo de elevar este número hasta un mínimo del 4,4 por ciento del total de la inmigración para el año 2008. Propone incrementar, en particular, el número de inmigrantes trabajadores y de estudiantes francófonos en las comunidades de

15. El texto de este plan puede consultarse en <http://www.cic.gc.ca/english/pub/plan-minorities.html>

minoría francófona. El Plan también sugiere que dichas comunidades necesitan trabajar en estrecha colaboración con los Gobiernos territoriales, provinciales y federales para reclutar personas que satisfagan sus necesidades y ayudarlas en su integración. Sugiere reforzar el número de servicios de integración, incluyendo los relativos a capacitación lingüística y profesional, conciencia comunitaria y redes de apoyo local.

Cada ampliación de los programas canadienses de inmigración, tanto las relativas a la diversidad en el seno de la población recién llegada como en los centros de acogida, provoca tensiones en el modelo de integración que se ha empleado con los inmigrantes recién llegados que se concentran principalmente en las grandes ciudades de Canadá. Es preciso desarrollar modelos alternativos, perfeccionarlos y compartirlos entre las diferentes administraciones. Esta experiencia y conocimiento compartidos entre una amplia gama de actores y jurisdicciones refuerza el modelo canadiense de integración y garantiza que será lo suficientemente fuerte como para gestionar las inevitables crisis que se producirán en un mundo globalizado e inestable como el nuestro.

Conclusión

Como indica la experiencia de otras muchas sociedades receptoras de inmigración, el éxito de un determinado enfoque integrador depende de la habilidad del modelo para abordar los errores, tensiones y problemas de crecimiento con los que se enfrenta. El enfoque canadiense ha tenido éxito hasta ahora en la medida en que ha sabido adaptarse a los retos que plantea una inmigración masiva sin sacrificar el marco multicultural consagrado en la Constitución y en el entramado legislativo y político de todos los niveles de gobierno. En la medida en que los canadienses y su Gobierno sigan respaldando un enfoque inclusivo que aliente a los recién llegados a convertirse en ciudadanos activos y autorreflexivos o críticos, este modelo probablemente seguirá teniendo éxito.

Referencias bibliográficas

- ADACHI, Ken. *The Enemy That Never Was: A History of the Japanese Canadians*. Toronto: McClelland and Stewart, 1976.
- BILES, John. "Snakes and Ladders of Canadian Diversity" (The Royal Proclamation, 1763 to the *Immigration and Refugee Protection Act, 2001*). Ponencia no publicada. 2006.
- BILES, John y MULHOLLAND, Mary-Lee. "Newcomer Integration Policies in Canada", ponencia no publicada, presentada en la 8ª National Metropolis Conference. Vancouver. Marzo de 2006.
- BILES, John. "Everyone's A Critic". *Canadian Issues / Thèmes canadiens*. (February 2002). P. 35-38.
- BILES, John y HUMERA, Ibrahim. "After September 11th 2001: A Tale of Two Canadas" ponencia presentada en la 17th Biennial Canadian Ethnic Studies Conference, Banff, Octubre 2003.
- FERGUSON, Ted. *A White Man's Country: An Exercise in Canadian Prejudice*. Toronto. Doubleday Canada Limited, 1975.
- GARCEA, Joe "The Construction and Constitutionalization of Canada's Citizenship Regime: Reconciliation of Diversity and Equality". *Canadian Diversity/Diversité canadienne*. Vol. 2. No. 1 (Spring 2003). P. 59-63.
- GOVERNMENT OF CANADA. "Prime Minister Harper offers full apology for the Chinese Head Tax" (conferencia de prensa, 22 junio 2006).
- GOVERNMENT OF CANADA. "Canada's Action Plan Against Racism: A Canada for All" 2005.
- GOVERNMENT OF CANADA. "Population Projections of Visible Minority Groups, Canada, Provinces and Regions 2001-2017" Catalogue Number 91-541-XIE, 2005b.
- GOVERNMENT OF CANADA. "Ethnic Diversity Survey: portrait of a multicultural society" Catalogue. No. 89-593-XIE (September 2003).
- GRANATSTEIN, Jack. "Divided Loyalties". *London Free Press*. 5 August 2006: F1.
- GREGG, Allan. "Identity Crises: Is Canadian multiculturalism dangerously outdated?" *The Walrus* (March 2006). P. 38-47.

- HAMDANI, Hussein; BHATTI, Kaman y MUNAWAR, Nabila. "Is the 'War on Terrorism' a War on religious Pluralism and Liberty in Canada?" *Canadian Diversity/Diversité canadienne*. Vol. 4. P. 3. (Fall 2005).
- HARPER, Stephen. "Address by the Prime Minister to the World Urban Forum" 17 June 2006, Vancouver.
- IPSOS-REID. "Quarterly Public Opinion Tracking Update" January 2005.
- JEDWAB, Jack. "Religion, Ethnicity and Belonging to Canada: People of Muslim Faith As attached to Canada As Other Canadians" 13 June 2006 (www.acs-aec.ca).
- KHAN, Sheema y SALOOJEE, Riad. "Muslims and Citizenship in Canada" in *Canadian Diversity/Diversité canadienne*. Vol. 2. (Spring 2003). P.1.
- LAZAR, Eva. "Unavoidably Slice by Side: Citizenship as an integrated Policy Issue in Canada" *Canadian Diversity/Diversité canadienne*. Vol. 5. (Winter 2006). P.1.
- Maclean's*. No. 7 (August 2006).
- PICOT, Garnett y FENG HOU. "The Rise in Low-Income Rates Among Immigrants in Canada" En: *Statistics Canada 2003*. Catalogue 11F0019MIE. No. 198.
- SAVAGE, Luiza Ch. "O Canada, do we stand on guard for thee?" *Maclean's.ca*. No. 7 (August 2006).
- SKELTON, Chad. "Taiwan Strait war would mean evacuation chaos" *Vancouver Sun* (29 July 2006).
- TOLLEY, Erin. "The Skilled Worker Class: Selection Criteria in the Immigration and Refugee Protection Act" January 2003.
- VAN WYCK, Sheila y DONALDSON, Ian. "Challenges to Diversity: A Canadian Perspective". *Canadian Diversity/Diversité canadienne* Vol. 5. (Winter 2006). P.1 .
- WARD, W. Peter. *White Canada Forever: Popular Attitudes and Public Policy Toward Orientals in British Columbia*. Second Edition. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1990.
- WINNEMORE, Lara. "Federal Settlement and Integration Programs and Civic Participation in Canada", *Canadian Issues/Thèmes canadiens*, (Summer 2005).

WORTLEY, Scot y TANNE, Julian. "Discrimination or 'Good' Policing? The Racial Profiling Debate in Canada", *Our Diverse Cities*. No. 1. (Spring 2004).

Modelos de acogida en Alemania, Francia y los Países Bajos: diseño y efectividad de los programas de acogida e integración

Ines Michalowski

Desde principios de los años noventa, diferentes Estados Miembros de la Unión Europea han desarrollado programas de integración para nuevos inmigrantes destinados a prevenir los “costes de no integración” de los inmigrantes en el marco del estado del bienestar (Loeffelholz/Thranhardt, 1996). La prevención de dichos costes está relacionada con una rápida integración de los inmigrantes en el mercado laboral, que debe conseguirse mediante la mejora de sus cualificaciones. Este artículo analiza en primer lugar las razones que explican la creación de este tipo de programas en Francia, Alemania y los Países Bajos, presentando a continuación los conceptos que los conforman de manera más detallada. Partiendo de la discusión en torno a la efectividad de estos programas, este artículo aborda finalmente la cuestión de si dichos programas seguirán considerándose, y en qué medida, como una “estrategia ganadora” en el ámbito de las políticas de integración.

Los programas de integración como respuesta a la percepción de una crisis doble

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. En efecto, este concepto amplio ha servido para designar distintos 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 (Mahnig, 2001). A principios del siglo XXI, en muchos países europeos el fracaso de anteriores políticas en este ámbito se considera como la principal razón de lo que se percibe como una crisis de integración. La crisis del petróleo de 1973 y la consiguiente prohibición de reclutar mano de obra extranjera se identifica, a menudo, como el momento en el que debería haberse puesto en marcha, y en el que no se consiguió, una verdadera política de integración. Desde ese período, la política de integración de Alemania se valora de manera crítica y a menudo, lo que se describe como un modelo de rotación de trabajadores extranjeros, se presenta como una medida que favorece mayormente la segregación que la integración. Por el contrario, las políticas de integración de Francia y de los Países Bajos se han presentado como modelos a seguir. Sin embargo, a finales de los años noventa, estas valoraciones positivas se diluyen y estos países se ven inmersos, como en el caso de Alemania, en los debates sobre la crisis de la integración.

Los Países Bajos, en particular, se han enfrentado a un repentino punto final de su política multicultural practicada desde los años setenta. En efecto, el creciente temor al terrorismo islamista a partir del 11 de septiembre, la polarización del sistema político holandés por la influencia de Pim Fortuyn, su asesinato en 2002, así como el asesinato de Theo van Gogh, político crítico con el islam, por un extremista islámico en 2004, pueden interpretarse como los últimos pasos hacia el final del multiculturalismo holandés (Böcker/Groenendijk 2004; Entzinger 2002; Michalowski 2005). Sin embargo, el “inicio del fin” puede situarse a principios de los años noventa, cuando las ideas multiculturales ya empezaban a perder apoyo entre la población holandesa (Böcker/Thränhardt, 2003). En diciembre de 2002, el Parlamento holandés constituyó una comisión, que tomó el nombre de su

presidente Stef Blok, cuyo objetivo era identificar las razones del “fracaso de la política de integración de los Países Bajos” (Commissie Blok, 2004)¹. En Francia se vivió una evolución similar, que culminó en otoño de 2005 con las revueltas de los suburbios. Antes de estos hechos, en noviembre de 2004, el Tribunal de Cuentas francés había publicado un informe claramente crítico sobre la acogida de inmigrantes y la integración de la población procedente de la inmigración (Cour des Comptes, 2004). Un punto central en el análisis de dicho informe establecía que las políticas de integración de Francia de los últimos treinta años habían fracasado. En Alemania, la evaluación crítica de la política de integración del país por parte de la “Süssmuth-Kommission”, una comisión constituida por el Gobierno en el año 2000 con el fin de desarrollar una nueva política de inmigración e integración, fue recibida sin demasiada sorpresa. La comisión, apodada con el nombre de su presidenta Rita Süssmuth, afirmó que Alemania carecía de una política de integración coherente y sistemática y que, a pesar de que determinadas soluciones pragmáticas *ad hoc* puedan haber generado algunos resultados positivos, no se había producido ninguna mejora duradera (Unabhängige Kommission Zuwanderung, 2001: 75)². Como

1. En enero de 2004, la comisión presentó su informe final, un texto crítico y detallado sobre la integración en los Países Bajos. En los debates públicos, sin embargo, este informe fue considerado demasiado suave y positivo.
2. En el escenario alemán particularmente, puede considerarse que los mensajes negativos son más populares que los positivos. A título de ejemplo, varias obras de investigación comparativa han puesto de manifiesto que la falta de un modelo global de integración no ha tenido necesariamente un impacto negativo en la integración de inmigrantes en Alemania, pero tampoco han conseguido cambiar el discurso dominante (véase Werner, 1994; Doomernik, 1998; Bade/Bommers, 2001; Koopmans, 2001; Böcker/Thränhardt, 2003; Koopmans, 2005).

reacción a la crisis de las políticas de integración, los Países Bajos, Francia y Alemania –así como Noruega, Finlandia, Dinamarca, Austria y Flandes en Bélgica– han introducido programas de integración impulsados por el Estado. Sin embargo, los programas no son sólo una respuesta a la percepción de un déficit de integración; también están estrechamente relacionados con la percepción de una crisis general de los sistemas sociales establecidos en diferentes países. Así pues, en los tres países en los que se centra este estudio, los años noventa no sólo han sido una década de crisis asumida de integración, sino también la década en la que se ha impuesto la idea del declive de la capacidad inclusiva del estado del bienestar (Bommes, 2003).

Éste es también el contexto en el que deben interpretarse las crecientes demandas dirigidas a los inmigrantes para que aprendan la lengua, participen en los programas previstos y se integren. Evidentemente, los programas de integración pueden interpretarse como un “retorno de la asimilación” (Alba y Nee, 2004; Brubaker 2003; Esser, 2004) especialmente porque hacen hincapié en la adquisición de competencias lingüísticas y cívicas. No obstante, puede argumentarse que si se pide a los inmigrantes que hagan un mayor esfuerzo y adquieran competencias cívicas y lingüísticas, debería facilitarse su integración en el mercado de trabajo, es decir promover una integración socioeconómica en vez de una asimilación cultural clásica (Brubaker, 2003), que es el motivo principal para la creación de estos programas.

El diseño de los programas

Por lo general, los programas de integración para nuevos inmigrantes constan de cursos de lengua y educación cívica así como de un seguimiento individual por parte de lo que se denomina un *case manager* (mediador). El objetivo de los programas es ayudar a los inmigrantes, principalmente aquellos que contemplan la residencia

permanente³, a conseguir una posición (económica) autónoma en la sociedad de acogida. Este objetivo deberá alcanzarse mediante la cualificación y el seguimiento del inmigrante a lo largo de los primeros meses de la inmigración. Se supone, por lo tanto, que los programas deben fijar el rumbo para el posterior éxito del proceso de integración.

En los Países Bajos, se han llevado a cabo varios intentos por introducir una medida de integración impulsada por el Estado hasta que finalmente, en 1998, se aprobó la ley de integración de nuevos inmigrantes (*wet inburgering nieuwkomers, WIN*)⁴. Esta ley contempla algo menos de 600 horas de cursos de lengua (un número de horas que, tras una primera evaluación, se flexibilizó y quedó establecido un margen de entre 400 y 800 horas), un curso denominado de educación cívica (*maatschappij oriëntatie*), orientación profesional y un seguimiento individual del nuevo inmigrante. El curso de lengua y educación cívica se completaron con una prueba, si bien el hecho de no superarla no tenía consecuencias negativas para el inmigrante. Como ocurre en Alemania y en Francia en la actualidad, el nuevo inmigrante puede quedar total o parcialmente exento de participar en los cursos si dispone de suficientes competencias lingüísticas o si tiene alguna otra buena razón para no par-

3. En Francia, Alemania y los Países Bajos, así como en algunos otros países europeos, la inmigración legal y permanente es mayoritariamente debida a la reagrupación familiar. Además, entre los destinatarios de estos programas, también hay familiares de refugiados reconocidos y algunos trabajadores inmigrantes.
4. Resulta difícil traducir el concepto neerlandés de "inburgering" con todas las diferentes connotaciones políticas que ha ido adquiriendo en los últimos años. Mientras que, en un principio, el término designaba expresamente la idea de que los nuevos inmigrantes experimentan un primer período de adaptación y establecimiento, el concepto político del término ahora designa no sólo el proceso en sí mismo sino también la intervención política que pretende facilitar al inmigrante las competencias necesarias para la integración.

ticipar en el programa. En caso de que el nuevo inmigrante no cumpliera con su obligación de participar en el programa, los municipios, encargados de la implantación del mismo, podrían imponerle una multa.

Definir el contenido del programa no ha resultado fácil y ha generado algunos debates en los Países Bajos. Así, por lo que respecta al contenido del curso de educación cívica, se produjo un debate entre el Ministerio de Educación e Investigación y el Parlamento holandés porque el Ministro, que había delegado en una consultora privada la elaboración del plan de estudios, había aceptado dividir el plan de estudios en una parte denominada “debe conocer”, que constaba fundamentalmente de información de tipo práctico sobre la vida diaria en los Países Bajos, y otra parte denominada “conviene conocer” (por tanto, no obligatoria) que recogía información sobre las normas y valores de los Países Bajos, como por ejemplo la tolerancia de la homosexualidad. Muchos parlamentarios rechazaron esta división del plan de estudios y exigieron que se insistiera más en las normas y valores. Al final, se llegó a un compromiso que permitió incluir en el programa algunas reglas básicas de educación que deben respetarse en los Países Bajos. Otros debates, si bien menos fundamentales, se produjeron respecto al contenido del curso de lengua: los participantes en el curso de lengua debían alcanzar un nivel de competencias lingüísticas suficiente para la vida diaria o incluso para la vida profesional, lo que corresponde en el segundo caso a un nivel B1 o B2 del Marco Europeo Común de Referencia para las Lenguas⁵. Sin embargo, las voces críticas observaron que el número de horas

5. Hasta hace poco, los Países Bajos utilizaban su propio sistema para la evaluación de las competencias lingüísticas, denominado niveles CITO. El sistema constaba de 5 niveles (de 0 a 5): mientras el nivel 2 ofrecía competencias suficientes para la vida cotidiana, se consideraba necesario alcanzar al menos el nivel 3 para disponer de competencias suficientes para la vida profesional. La transposición de estos niveles CITO a los niveles del Marco Europeo de Referencia ha resultado difícil, pero el nivel superior 3 se ha equiparado aproximadamente al nivel B1 o B2.

financiadas para alcanzar dicho nivel de competencias lingüísticas no era suficiente, un hecho que, como se verá más adelante, quedó confirmado por la evaluación del programa holandés en 2002. Como también se comentará más adelante, este programa de integración holandés se sustituyó, en enero de 2007, por una estrategia alternativa, fundamentalmente destinada a la privatización del proceso de integración.

A pesar de haber sido objeto de una significativa ampliación desde 2006, las medidas existentes en Francia para la acogida y la integración de nuevos inmigrantes han sido y siguen siendo más limitadas que las de los Países Bajos y Alemania. La pieza central de las medidas francesas son las denominadas plataformas de acogida (*plate-forme d'accueil*), organizadas a nivel local y que tienen una duración de media jornada. Estas plataformas reúnen a todos los nuevos inmigrantes llegados a un departamento (*département*) francés y ofrecen a éstos información general sobre la vida en Francia y los primeros pasos administrativos que deben dar, así como la firma de un contrato de integración individual. Este contrato constituye una novedad en las medidas de integración francesas y su existencia ha sido legitimizada por una nueva ley de inmigración e integración de 24 de julio de 2006. El contrato de acogida e integración se ofrece a todos los nuevos inmigrantes al final de una entrevista individual que lleva a cabo un empleado de la nueva Agencia Francesa para la Acogida de Extranjeros y la Inmigración (ANAEM – *Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations*). En el transcurso de esta entrevista, se analiza la situación vital personal de cada nuevo inmigrante con el fin de identificar dificultades y necesidades específicas. Además, el nuevo inmigrante se somete a una prueba de lengua para identificar sus competencias lingüísticas y asignarlo a un curso de lengua correspondiente. Si el nuevo inmigrante tiene dificultades específicas, se puede ofrecer la ayuda de un trabajador social especializado en inmigración.

El contrato de integración que se ofrece a todos los nuevos inmigrantes incluye entre 200 y 500 horas de clases de lengua. Sólo recientemente, el Gobierno francés ha introducido una nueva titulación

lingüística (DILF – Diploma Inicial de Lengua Francesa) que se sitúa en el nivel A1.1, es decir por debajo del nivel A1 del Marco Europeo Común de Referencia para las Lenguas. Con la introducción de esta titulación lingüística, y por primera vez, Francia exige no sólo competencias lingüísticas orales sino también escritas⁶. Además, el contrato de integración prevé 6 horas (1 día) de educación cívica con información sobre el sistema político y administrativo francés, la historia de Francia y los derechos y deberes de los ciudadanos en Francia. Además, el nuevo inmigrante puede participar en una oferta didáctica optativa centrada en cuestiones de vivienda, educación, trabajo y salud. En principio, el nuevo inmigrante es libre de firmar el contrato de integración. Sin embargo, desde que la nueva ley de inmigración e integración ha entrado en vigor, el inmigrante debe demostrar su “integración republicana” para obtener un permiso de residencia permanente. La firma de un contrato de acogida e integración se considera prueba suficiente de dicha integración republicana.

En Alemania, desde la entrada en vigor de la nueva ley de inmigración (*Zuwanderungsgesetz*) en enero de 2005, se ofrece a los nuevos inmigrantes un programa estatal de integración. A pesar de que este tipo de programas de integración para nuevos inmigrantes no son totalmente nuevos en Alemania, es la primera vez que un programa de estas características se abre a diferentes categorías de nuevos inmigrantes, ya que anteriormente, sólo estaba abierto a alemanes étnicos (*Spätaussiedler*). Con la introducción del nuevo programa, todas las categorías de nuevos inmigrantes –y especialmente los familiares reagrupados– se han convertido en destinatarios de la nueva medida.

6. Antes de la introducción de esta titulación, los nuevos inmigrantes sólo tenían que adquirir competencias lingüísticas orales, que son también las únicas competencias lingüísticas exigidas para la naturalización.

Debido al retraso provocado por cuatro años de debates políticos, la introducción de la medida de integración alemana no ha ido en paralelo a las de los Países Bajos y Francia. Mientras que Francia introdujo una primera medida en 1998, que fue objeto de profundas modificaciones en los años siguientes, y los Países Bajos tenían previsto abandonar su programa de 1998, Alemania acaba de empezar a desarrollar el suyo. El contenido general del programa alemán se asemeja a los programas de Francia y de los Países Bajos: el programa prevé 600 horas de clases de lengua y 30 horas de educación cívica. El curso de educación cívica se centra en tres grandes cuestiones, la historia de Alemania (de 1871 hasta nuestros días, con un capítulo actualizado sobre Alemania como país de inmigración), el sistema político y la política alemana, y la cultura (incluyendo una reflexión general sobre diferencia cultural). La “participación con éxito” en el curso de lengua se considera una condición general para la adquisición del permiso de residencia permanente y, con arreglo a la Orden ejecutiva de la Ley de inmigración⁷, dicha “participación con éxito” se define como el nivel B1 del Marco Europeo Común de Referencia para las Lenguas. Este objetivo parece bastante ambicioso habida cuenta del limitado número de horas de curso de lengua que se financia. Los nuevos inmigrantes que se niegan a participar en el programa de integración se enfrentan no sólo a sanciones económicas, como la reducción de prestaciones sociales o la imposición de una multa, sino también a sanciones relacionadas con la obtención de un permiso de residencia (permanente) en Alemania. Además, y al contrario de lo que ocurre en los otros dos países, en Alemania los participantes deben contribuir

7. Verordnung der Bundesregierung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler (Integrationskursverordnung-IntV) vom 13. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3370).

directamente a los costes de los cursos de integración, pagando 1 euro por hora al proveedor del curso de lengua. No obstante, los inmigrantes con recursos insuficientes pueden acogerse a una exención. El resto de los costes están cubiertos por el Estado federal que, como en Francia, también gestiona los programas a nivel local, a través de una nueva agencia nacional para la migración y los refugiados (BAMF - *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*).

Evaluación de la efectividad de los programas

En los tres países, las evaluaciones han puesto de manifiesto una efectividad bastante limitada de los programas de integración. Así, la evaluación del programa de integración holandés, realizada en 2001 y publicada un año después (Regioplan, 2002) puso de manifiesto que el 60% de todos los participantes no llegaba a alcanzar el nivel de competencias lingüísticas previamente formulado como objetivo político y que, por el contrario, sólo alcanzaba el nivel CITO 0 ó 1. Una de las razones que explica por qué los objetivos definidos políticamente no se han alcanzado es, sin duda, que estos eran demasiado ambiciosos, especialmente dado el alto porcentaje de inmigrantes no cualificados. En efecto, los inmigrantes cualificados son los que, mayoritariamente, alcanzan los objetivos fijados a nivel político dentro del número de horas financiadas (aproximadamente unas 550). Una primera reacción frente a estos resultados fue flexibilizar el número de horas de clases de lengua y conceder entre 400 y 800 horas de clases de lengua a los inmigrantes con mayores necesidades. De hecho, la proporción de participantes a los que se ha impartido al menos 600 horas de clases de lengua ha pasado del 14% en 2001 a casi un 50% en 2004 (Significant, 2005: 44, tabla 21; Piers Groep, 2004: 65). Aunque esta ampliación permitió que un mayor número de participantes hiciera al menos algún progreso visible alcanzando el nivel 1 (de un total de 5, sin contar el nivel

0), el número de inmigrantes que alcanzaron el objetivo político del nivel 2 o superior sólo aumentó de manera marginal (véase la tabla 1):

Tabla 1. Niveles Cito alcanzados en neerlandés como lengua extranjera

Año	Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2 o superior
2001	37%	23%	40%
2002	23%	31%	44%
2003	26%	32%	42%
2004	25%	32%	43%
2005	27% (cálculos propios)	29% (cálculos propios)	44%

Fuente: Regioplan (2002: 106); Piers Groep (2004); Significant (2004; 2005; 2006); cálculos propios.

Otra objeción a la efectividad del programa fue el alto índice de abandono. Sin embargo, cabe mencionar que los índices de abandono reflejados en la evaluación difieren de los registrados en las estadísticas oficiales. Evidentemente esto se debe tanto a una definición ambigua del hecho en sí, como a que los datos son incompletos (Schönwälder/Söhn et al. 2005: 13-14). Así, los índices de abandono varían del 13% de la evaluación oficial (Regioplan, 2002: 91, 97) al 20% que recoge un estudio interministerial (IBO, 2002: 4), mientras que las estadísticas oficiales elaboradas por los municipios (Piers Groep, 2002: 58) recogen índices mayores de abandono entre aquellos inmigrantes recién llegados que son obligados a presentarse para una evaluación inicial de sus necesidades de integración. Según los datos de los municipios, estos índices de abandono fueron del 33% en 1999, del 20% en 2000 y del 16% en 2001. Sin embargo, los últimos datos publicados por los municipios ponen de manifiesto una repentina y significativa reducción, y bastante inexplicable, del índice de abandono, que se sitúa en un 8% al cabo de un año de participación en el programa (Significant, 2006: 31). Otro punto crítico es la reorientación para seguir,

después del programa, con actividades de seguimiento, particularmente en el mercado laboral. En principio, se supone que la inserción de los inmigrantes en el mercado laboral constituye un objetivo central de los programas de integración, pero la evaluación Regioplan (2002) ha puesto de manifiesto que, a pesar de que un 50% de los participantes son derivados a actividades de seguimiento, en aproximadamente un 80% de los casos esta actividad consiste en otro curso de lengua (y a menudo en la misma institución que impartía el primero). De acuerdo con la evaluación Regioplan, esto significa que sólo una cuarta parte de los nuevos inmigrantes son derivados a un centro de empleo o a cualquier otro agente en el ámbito de la integración laboral. El grupo de trabajo interministerial también afirmó que sólo el 6% de los antiguos participantes eran derivados al mercado laboral una vez finalizado el programa.

El programa francés se ha centrado en evaluar, en mayor medida, los aspectos cuantitativos antes que los aspectos cualitativos. Así, no existe información comparable sobre el nivel de competencias lingüísticas alcanzadas por los participantes en los cursos de integración, pero por el contrario, se conoce cuántos nuevos inmigrantes participaron en los cursos de lengua tras haber pasado por las diferentes fases previas. La evaluación de las medidas francesas antes de la introducción del contrato de acogida e integración⁸ (C3E Eureval/FASILD, 2004: 45) puso de manifiesto que sólo un 16% de los inmigrantes para quienes se había identificado la necesidad de clases de lengua, realmente inició dicho curso en un período determinado. Además, la evaluación constataba que si bien

8. De momento, no se ha publicado ninguna evaluación sobre la efectividad del contrato de acogida e integración. Sin embargo, teniendo en cuenta que el contrato de acogida incluye sanciones que afectan a la residencia, es de esperar que los índices de abandono hayan caído significativamente.

los índices de abandono en estos cursos de lengua eran similares a los de otros cursos de capacitación lingüística, en el primer caso cabía esperar un porcentaje de abandono adicional, después de empezado el curso, del 30-50% (C3E-Eureval/FASILD, 2004: 45).

En comparación con los elevados índices de abandono alcanzados en Francia y de los índices bastante elevados de los Países Bajos, el índice de 2,4%, recogido en la última evaluación alemana (Ramboll Management/Bundesministerium des Innern, 2006: 52) parece muy bajo. Sin embargo, los autores de la evaluación admiten que el sistema de control no permite detectar todos los abandonos, ya que los participantes pueden dejar de asistir a los cursos durante un período prolongado sin que el sistema lo registre. Lo mismo ocurre en cuanto a la efectividad final de los programas en relación con la capacitación lingüística. En efecto, no existen datos fiables sobre el nivel de competencias lingüísticas alcanzado por los participantes de dichos programas, porque la prueba final de evaluación no es obligatoria. No existe, ni siquiera, una variable clara que recoja, por ejemplo, si un participante “ha finalizado el programa”. Así, para poder evaluar la efectividad del programa, puede ser útil relacionar la proporción final de personas que hicieron la prueba y alcanzaron el nivel B1 con otros subgrupos que, puede suponerse, representan el conjunto de participantes que finalizaron el programa (véase la tabla 2):

Tabla 2. Participantes en los cursos de integración alemanes en diferentes fases

Fecha (a partir enero de 2005)	Características	Cifras absolutas	Porcentaje participantes con nivel B1
9/21/2006	Participantes con derecho a participar	322.311	9,6%
9/21/2006	Participantes que empiezan el programa	219.973	14,1%
9/21/2006	Participantes que han recibido al menos 100 horas de clase ⁹	185.000	16,8%
Mediados 2006	Participantes que finalizan el curso de educación cívica	80.700	38,4%
9/21/2006	Participantes que han recibido 600 horas de curso de lengua	58.602	52,8%
8/31/2006	Participantes que hacen la prueba final de lengua	43.809	70,8%
8/31/2006	Participantes que alcanzan el nivel B1	30.996	100%

Fuente: Ramboll (2006: 34; 54-55)

Los autores de la evaluación alemana relacionan el subgrupo de participantes que ha alcanzado el nivel B1 con otros subgrupos de participantes que pueden representar una estimación del número de

9. En teoría, 100 horas es el número mínimo de horas a las que un nuevo inmigrante está obligado a asistir y por ello, en teoría, el número de personas que han asistido al menos a 100 horas han finalizado el curso.
10. Cabe observar que la actual prueba alemana al final del programa sólo proporciona información sobre si la persona ha conseguido alcanzar o no el nivel B1. No es posible medir otros niveles inferiores a B1, como por ejemplo A2, de manera que quienes no alcanzan el nivel B1 no superan la prueba. Por esta razón, los profesores de lengua tienden a recomendar a los participantes con un nivel inferior de competencias lingüísticas que no se presenten a la prueba.

personas que habrían finalizado realmente el curso y, por tanto, podrían haberse presentado a la prueba (pero que tal vez no lo hicieron porque sus competencias lingüísticas eran insuficientes para el nivel B1¹⁰). Se establece así una vinculación muy razonable con el número de participantes que han finalizado el curso de educación cívica, ya que este curso se imparte después del curso de lengua. En este caso, un 38,4% de todos los participantes que habrían finalizado el curso habría alcanzado el nivel B1. Otra posibilidad es relacionar el número de pruebas superadas con el número de personas que han recibido 600 horas de clases de lengua, pero los autores de la evaluación afirman que el sistema estadístico es incapaz de conocer la cifra de aquellos que han finalizado el programa en menos de 600 horas. Por esta razón, la proporción del 52,8% de todos los antiguos participantes que han alcanzado el nivel B1 parece demasiado alta. Es más razonable asumir que la proporción de personas que han alcanzado el nivel B1 corresponde aproximadamente a los resultados registrados en los Países Bajos.

En conjunto, las propias evaluaciones deben considerarse desde un punto de vista crítico, ya que muchas evalúan la efectividad de un programa comparando los resultados con objetivos políticos definidos de manera bastante limitada. Como las evaluaciones se hacen sin grupos de control¹¹ difícilmente pueden extraerse conclusiones sobre el valor añadido de dichos programas. Además, las evaluaciones se basan mayoritariamente en datos existentes y dependen de la calidad de los

11. Constituir un grupo de control resultaría muy difícil y costoso, ya que, de manera ideal, un grupo de control no debería diferir del grupo destinatario, excepto en lo concerniente a la participación en el programa. Sin embargo, los inmigrantes con las mismas características que el grupo objetivo formarían parte, en la mayoría de los casos, de este y, por consiguiente, estarían obligados a participar en el programa.

mismos, que puede verse comprometida por un proceso deficiente de recopilación estadística pero también debido a pruebas de lengua incompatibles o inadecuadas. En los Países Bajos, por ejemplo, la evaluación detectó que un número nada despreciable de participantes en los cursos de lengua, en lugar de progresar, parecía experimentar una regresión al participar en dichos programas, ya que los resultados de la prueba final eran peores que los de la prueba inicial. Los autores de la evaluación holandesa explicaron esta paradoja señalando una incompatibilidad entre el tipo de pruebas de lengua utilizadas en la evaluación inicial y en la evaluación final (véase Schönwälder/Söhn et al. 2005). No obstante, los resultados de las pruebas de lengua siguen siendo un criterio fundamental a la hora de evaluar la efectividad de los programas, mientras que otros elementos como la adquisición de conocimientos sobre la sociedad de acogida o una integración más rápida en el mercado laboral prácticamente no se tienen en cuenta. En efecto, la adquisición de competencias lingüísticas parece ser el aspecto más tangible de progreso en la integración, pero las evaluaciones ponen de manifiesto que es especialmente difícil para un Estado controlar y dirigir el proceso de integración individual. Muy a menudo, las expectativas sobre lo que podría ser posible han sido mayores que los resultados reales.

En efecto, cuando se introdujeron los programas, su objetivo era hacer más eficiente el proceso de integración individual. Así, los programas prometían un mejor control del inmigrante individual, una mayor eficiencia y, por consiguiente, la reducción de los “costes de no integración” (Loeffelholz/Thränhardt, 1996). Para alcanzar estos objetivos, los programas han ido desarrollando una sólida gestión del proceso de integración individual. Esto difiere de las iniciativas y ofertas locales, que están vinculadas al entorno directo del inmigrante y que quieren alcanzar a los destinatarios a través de ofertas menos ambiciosas en las escuelas, asociaciones e instituciones religiosas. Las ofertas locales pueden responder directamente a las necesidades de los inmi-

grantes y varían de un municipio a otro. Los programas de integración, por el contrario, pretenden establecer un estándar común que garantice las mismas medidas para todos los inmigrantes legales y permanentes en todo el país. Esto requiere establecer, a su vez, un procedimiento administrativo estandarizado, y esta es la razón por la que el programa de integración estatal considera la estandarización en primer lugar, y sólo se adapta a necesidades individuales y particularidades locales en una segunda fase. Por consiguiente, desde un punto de vista conceptual, se supone que un programa de integración eficiente debe proporcionar, en primer lugar, estandarización y abordar la diferenciación sólo en la medida de lo posible.

Un ejemplo de ello es la existencia de un plan de estudios común que asegure que todos los inmigrantes participantes aprenden las mismas cosas. Sin embargo, la evaluación holandesa ha puesto de manifiesto que una cualificación inicial diferente es más decisiva para el resultado final que un plan de estudios común, lo que significa que un programa normalizado no conduce, necesariamente, a resultados estandarizados. Por el contrario, los programas han fijado objetivos lingüísticos demasiado ambiciosos que no han sido alcanzados por la mayoría de los inmigrantes. Además, las evaluaciones no han podido demostrar que la participación en los programas haya reforzado las oportunidades de los inmigrantes en el mercado laboral, y la evaluación holandesa incluso ha revelado que la mayoría de los participantes que finalizaron el primer programa empezaron otro curso de lengua. Este fenómeno recuerda a un círculo vicioso de cualificación permanente para el mercado laboral que también se ha descrito en el caso de los desempleados de larga duración: si una persona no es capaz de demostrar sus competencias mediante una experiencia práctica reciente en el mercado laboral, esta persona tendrá menos posibilidades de conseguir un empleo, será incapaz de mantener o de desarrollar las redes de apoyo apropiadas y, de nuevo, tendrá menos posibilidades de encontrar empleo. Teniendo en cuenta que, a corto plazo, ni las competen-

cias lingüísticas ni la participación en el mercado laboral de los inmigrantes que han seguido los programas aumentan significativamente, el Gobierno holandés (2003 a 2007) ha llegado a considerarlas una inversión social de dudosa eficacia.

El cálculo del estado del bienestar social y el ulterior desarrollo de los programas de acogida

En tiempos de grandes reformas del estado del bienestar en Europa, las medidas costosas que no son capaces de demostrar eficiencia y éxito directo requieren de una alta legitimación moral para mantenerse. A pesar de que, actualmente, los programas de integración siguen extendiéndose por Europa, los Países Bajos fueron el primer país europeo que decidió abolir los programas que habían implementado desde 1998. Este cambio estratégico podría verse como un gesto de cierta “impaciencia democrática” (Penninx y Vermeulen, 1994) pero también como parte de unas decisiones más fundamentales que no sólo tienen en cuenta a los inmigrantes, sino también a otros campos del estado del bienestar social. Tras una larga fase de extensión del estado del bienestar social, desde los años cincuenta hasta mediados de los años setenta, los recortes en los estados del bienestar de muchos países se han convertido en una cuestión fundamental en las últimas dos décadas. Esto es particularmente cierto en los tres países analizados aquí, ya que en los tres casos, las reformas más recientes aplicadas al estado del bienestar no han ido dirigidas a ampliarlo, sino a reducir sus costes reduciendo, por ejemplo, el número de beneficiarios de las prestaciones sociales. Esta reducción de la capacidad de inclusión del estado del bienestar (Bommes, 2003) afecta del mismo modo a inmigrantes y a no inmigrantes (Bommes, 2003; Mohr, 2005).

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 “prestar asistencia 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 con cualificaciones supuestamente inadecuadas o sin cualificaciones 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. Así, no existe 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 (Mohr, 2005: 393).

Desde el punto de vista del Estado, fundamentalmente existen dos posibilidades para mejorar el nivel de cualificación entre la población: por una parte, la formación y, por la otra, la selección. La elevada interdependencia entre el nivel de competencias lingüísticas alcanzado y el nivel inicial de cualificación que se ha observado en los Países Bajos ha puesto en tela de juicio la efectividad y, por consiguiente, la opción de la formación. En lugar de formar a los inmigrantes mediante un procedimiento prolongado y caro, los Países Bajos se han planteado introducir una estrategia de selección: desde el 15 de marzo de 2006, con la entrada en vigor de la nueva ley de primera acogida en el país de origen (*wet inburgering in het buitenland*) tanto los candidatos a la inmigración per-

manente y regular, como los familiares de extranjeros ya establecidos en los Países Bajos¹², tienen que superar una prueba de educación cívica y de lengua de 500 palabras (nivel “A1 minus”, es decir por debajo de A1) para poder obtener un visado de inmigración. Esta prueba puede hacerse desde la embajada o el consulado de los Países Bajos en el país de origen, y consiste en una conversación telefónica de 10 minutos con un ordenador situado en los Países Bajos y equipado con un programa de reconocimiento de voz. La persona candidata a la inmigración debe demostrar un conocimiento básico del neerlandés y de la sociedad holandesa. Sin embargo, no existen cursos financiados por el Estado holandés para preparar a los inmigrantes para dicha prueba. Para prepararse para la prueba, el candidato puede comprar un paquete de ejercicios, disponible en ocho lenguas a un precio de 63,90 euros, que contiene material de formación lingüística y un vídeo de dos horas sobre la vida en los Países Bajos. Este nuevo instrumento de selección está pensado especialmente para familiares reagrupables (no cualificados) y, de manera más general, para “alóctonos no occidentales”¹³, ya que la primera acogida no parece ser problemática, como tampoco lo es la integración, para los inmigrantes por motivos labora-

12. Para una valoración jurídica crítica sobre la posibilidad de restringir la reagrupación familiar, véase Kees Groenendijk (2005) y Anne Walter/Albrecht Weber (2003). Sin embargo, los refugiados quedan explícitamente excluidos de esta regulación, tal como recoge la Directiva europea sobre el derecho a la reagrupación familiar (2003/86/CE de 22 de septiembre de 2003) y la Directiva relativa al estatuto de nacionales de terceros países residentes de larga duración (2003/109/CE de 25 de noviembre de 2003).
13. Las estadísticas holandesas establecen una diferencia entre autóctonos (ambos progenitores nacidos en los Países Bajos) y alóctonos (al menos un progenitor nacido fuera de los Países Bajos). Además, se hace una diferenciación entre inmigrantes occidentales e inmigrantes no occidentales (véase Swiaczny, 2005).

les que son autóctonos occidentales, como por ejemplo los inmigrantes procedentes de Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda o Japón.

En una segunda fase, a principios de 2007 también entró en vigor una nueva ley sobre la acogida en los Países Bajos (*nieuwe wet inburgering*), que contempla que sólo los inmigrantes que consigan adquirir competencias en lengua neerlandesa de nivel A2, sin la ayuda financiera u organizativa del Estado, obtendrán un permiso de residencia permanente. Se contempla la excepción para los inmigrantes especialmente necesitados y, además, todos los inmigrantes que consigan adquirir competencias lingüísticas de nivel A2 en un período de 3 años podrán solicitar al Estado holandés el reembolso del 70% de los costes incurridos (hasta un máximo de 3.000 euros). Si bien esta posibilidad constituye una excepción al principio general, es evidente que la privatización del proceso de integración se había convertido en uno de los principales objetivos del anterior Gobierno holandés¹⁴.

En los otros dos países, en cambio, no se observa esta tendencia a la privatización del proceso de integración, aunque en Alemania, los participantes en los cursos de integración deben contribuir con 1 euro por hora de clase¹⁵. Así, por el momento, la privatización total de los costes y de la organización del proceso de integración en el país de acogida no figura ni en la agenda francesa ni en la alemana, y ambos países están ampliando y mejorando sus medidas. Lo que suscita el interés de Alemania en particular son las pruebas de lengua en el país de origen. Alemania ya uti-

14. Sin embargo, el nuevo Gobierno holandés (en el que el Partido Liberal ya no está representado) anunció, en su acuerdo de coalición de 7 de febrero de 2007, el restablecimiento de un programa de integración.

15. Una vez más, si un inmigrante no dispone de los recursos necesarios, el Estado cubriría la totalidad de los costes.

liza este tipo de pruebas para colectivos específicos de inmigrantes, como por ejemplo los alemanes étnicos (*Spätaussiedler*) del antiguo bloque oriental, si bien estas pruebas de lengua en los países de origen se llevan a cabo en condiciones algo diferentes, ya que el Estado alemán ofrece cursos de alemán en las regiones de origen de los alemanes étnicos. Muy recientemente, sin embargo, se ha abierto un debate sobre la introducción de pruebas de lengua (nivel A1) para los familiares reagrupables en sus países de origen; una prueba que debería prepararse sin la ayuda del Estado alemán. Por su parte, en Francia también se observa una clara preferencia por los inmigrantes más cualificados. En julio de 2005, el partido del Gobierno en Francia, la UMP, organizó una conferencia bajo el título “*Une immigration choisie, une intégration réussie*” (“una inmigración elegida, una integración con éxito”), en la que quedó claro el deseo de atraer a inmigrantes muy cualificados. Además, el Ministro del Interior francés, Nicolas Sarkozy, anunció que quería reducir significativamente la inmigración por reagrupación familiar en los próximos años. Sin embargo, introducir pruebas de lengua en el país de origen como barrera a la inmigración por motivos familiares no parece ser una estrategia de futuro en Francia, ya que debido a la inmigración colonial, todavía un 66% (2005) de todos los inmigrantes legales y permanentes son francófonos antes de su llegada al país.

A modo de recapitulación, cabe afirmar que los tres países comparados aquí intentan hacer frente a los problemas de integración mediante el establecimiento de un vínculo más estrecho entre integración e inmigración (de Heer, 2004). En este sentido, por ejemplo, estos países están intentando seleccionar inmigrantes más cualificados, que supuestamente se integrarán más fácilmente (en el mercado laboral); una estrategia que contribuirá a reducir gastos del estado del bienestar social. Sin embargo, en la actualidad no está claro si en el futuro se mantendrá esta estrategia de selección, que va de la mano de una estrategia de privatización de los costes de integración (luego presentada como una inversión personal en capital humano). En efecto, dicha

estrategia presupone que el Estado define algunos criterios fundamentales de integración que la persona candidata a la inmigración o a la residencia permanente debería cumplir sin la ayuda del Estado. Habida cuenta de que la lengua (y las pruebas de educación cívica) pueden suponer un serio obstáculo a la inmigración y al establecimiento permanente de los inmigrantes por motivos familiares, existen muchas limitaciones jurídicas a la hora de aplicar plenamente esta estrategia. De manera general, tendría más sentido abrir la vía de la inmigración por motivos laborales y descongestionar, así, la vía de la reagrupación familiar (que a menudo es la única vía posible de inmigración legal y permanente) y aplicar criterios de cualificación a estos inmigrantes.

Referencias bibliográficas

- ALBA, Richard y NEE, Victor, "Assimilation und Einwanderung in den USA". En: BADE, Klaus, J. y BOMMES, Michael (eds.). *Migration – Integration – Bildung. Grundfragen und Problembereiche. IMIS-Beiträge*. No. 23. (2004). P. 21-39.
- BADE, Klaus J. Y BOMMES, Michael. "Migration und politische Kultur im „Nicht-Einwanderungsland“ En: Bade, Klaus J. Y Münz, Rainer (eds.). *Migrationsreport 2000*, Frankfurt/Main, 2001. P. 163-204.
- BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE (BAMF). *Integrationskurse Jahresbilanz 2005*, Nürnberg, 2006.
- BÖCKER, Anita y GROENENDIJK, Kees. "Einwanderungs- und Integrationsland Niederlande. Tolerant, liberal und offen?" En: WIELENGA, Friso y TAUTE, Ilona (eds.). *Länderbericht Niederlande. Geschichte – Wirtschaft – Gesellschaft*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, 2004. P. 303-361.
- BÖCKER, Anita y THRÄNHARDT, Dietrich. "Erfolge und Misserfolge der Integration – Deutschland und die Niederlande im Vergleich". *Aus Politik und Zeitgeschichte*. No. B 26 (2003) P. 3-11.

- BOMMES, Michael. "The shrinking inclusive capacity of the national welfare state. International migration and the deregulation of identity formation". *The Multicultural Challenge. Comparative Social Research*. No. 22, (2003). P. 43-67.
- BRUBAKER, Rogers. "The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and its Sequels in France, Germany, and the United States". En: JOPPKE, Christian y MORAWSKA, Ewa (eds.). *Toward Assimilation and Citizenship. Immigrants in Liberal Nation-States*, New York, 2003. P. 39-58.
- COMMISSIE BLOK (Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid). *Onderzoek Integratiebeleid*. Tweede Kamer 2003-2004, 28689. No. 9. 2004.
- COUR DES COMPTES *L'accueil des migrants et l'intégration des populations issues de l'immigration. Rapport au Président de la République*, Paris: Cour des Comptes, 2004.
- DOOMERNIK, Jeroen, "The effectiveness of integration policies towards immigrants and their descendants in France, Germany and The Netherlands". *International Migration Papers* . No. 27, Geneva: ILO, (1998).
- ENTZINGER, Han. *Voorbij de multiculturele samenleving*. Assen: Inaugurele rede Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002.
- ESSER, Hartmut. "Welche Alternativen zur 'Assimilation' gibt es eigentlich?" En: BADE, Klaus, J. y BOMMES, Michael (eds.). *Migration – Integration – Bildung. Grundfragen und Problembereiche. IMIS-Beiträge*. No. 23, (2004), P. 45-66.
- GROENENDIJK, Kees, "Integratie en uitsluiting in het Nederlandse vreemdelingenrecht". En: BOELES, Pieter y LODDER, Gerrie. *Integratie en uitsluiting*. Den Haag, 2005. P. 9-31.
- HEER, Jan-Coen de, "The Concept of Integration in Converging Dutch Minority and Migration Policies". En: BÖCKER, Anita, HART, Betty de, y MICHALOWSKI, Ines (eds.). *Migration and the Regulation of Social Integration, IMIS Beiträge* No. 24, (2004). P. 177-190.

- IBO (Interdepartementaal Beleidsonderzoek), *Perspectief op integratie*. Den Haag, 2002.
- KOOPMANS, Ruud, "Tradeoffs Between Equality and Difference – The Failure of Dutch Multiculturalism in a Cross-National Perspective". Comunicación presentada en la conferencia "Immigrant Political Incorporation" Radcliffe Institute for Advanced Study, Harvard University, April 22-23, 2005.
- KOOPMANS, Ruud. "Zachte heelmesters. Een vergelijking van de resultaten van het Nederlandse en Duitse integratiebeleid en wat de WRR daaruit niet concludeert", *Migrantenstudies* 18(2), (2001). P. 33-44.
- LOEFFELHOLZ, Hans-Dietrich von, y THRÄNHARDT, Dietrich. *Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer*. Essen/Münster: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, 1996.
- MAHNIG, Hans, "Die Debatte um die Eingliederung von Migranten oder: was ist das Ziel von 'Integrationspolitik' in liberalen Demokratien?" *Swiss Political Science Review*. No. 7, (2001). P. 124-130.
- MICHALOWSKI, Ines. "Das niederländische Integrationsmodell und die Debatte über sein Scheitern". *Kurzdossier 1*.(2005). Veröffentlicht durch das HWWI und die bpb unter: www.focus-migration.de.
- MOHR, Katrin. "Stratifizierte Rechte und soziale Exklusion von Migranten im Wohlfahrtsstaat". *Zeitschrift für Soziologie*. No. 34 (5), (2005). P. 383-398.
- PIERS GROEP MANAGEMENT CONSULTANTS. Inburgering nieuwkomers 2002. Inhoudelijk verslag van resultaten en uitvoering, Capelle aan den IJssel: Piers Groep Management Consultants, 2004.
- REGIOPLAN (M. BRINK, B. DOES, A. ODÉ, E. TROMP). *Verscheidenheid in Integratie. Evaluatie van de effectiviteit van de WIN*. Eindrapport. Amsterdam, 2002.
- PENNINX, Rinus y VERMEULEN, Hans (eds.). *Het democratisch ongeduld. De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid*, Amsterdam, 1994.

- RAMBOLL MANAGEMENT & BUNDESMINISTERIUM DES INNERN. *Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz. Abschlussbericht und Gutachten über Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung der Integrationskurse*. Berlin, 2006.
- SCHÖNWÄLDER, Karin , SÖHN, Janina y MICHALOWSKI, Ines (dirigidas por Katarina Löbel) *Sprach- und Integrationskurse für MigrantInnen. Erkenntnisse über ihre Wirkungen aus den Niederlanden, Schweden und Deutschland. AKI-Forschungsbilanz 3 (Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration)*. Berlin: Wissenschaftszentrum für Sozialforschung, 2005.
- SIGNIFICANT. *Inburgering nieuwkomers. Kwalitatieve rapportage 2003*, Ministerie van Justitie, 2004.
- SIGNIFICANT. *De inburgering van nieuwkomers in 2004. Kwalitatieve rapportage 2004*, Ministerie van Justitie, 2005.
- SIGNIFICANT. *De inburgering van nieuwkomers in 2005. Kwalitatieve rapportage 2005*, Ministerie van Justitie, 2006.
- SWIACZNY, Frank. "Migration und allochthone Bevölkerung in den Niederlanden". En: HAUG, Sonja y SWIACZNY, Frank (eds.), *Migration in Europa. Materialien für Bevölkerungswissenschaft*. Heft 115, 2005. P. 91-118.
- UNABHÄNGIGE KOMMISSION ZUWANDERUNG, *Zuwanderung gestalten, Integration fördern*. Berlin, 2001.
- WALTER, Anne y WEBER, Albrecht. "The Right of Protection of Family for Migrants in Europe. Access and Integration of Family Reunion". En: HOFFMANN, Bernd von (eds.). *Towards a Common European Immigration Policy*, Frankfurt a.M, 2003. P. 227-239.
- WERNER, Heinz. *Integration ausländischer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt. Deutschland, Frankreich, Niederlande, Schweden*, Geneve: ILO, 1994.