

# Procesos de integración y políticas (locales): estado de la cuestión y algunas enseñanzas

Integration processes and (local) policies: status of the issue lessons to be learned

Rinus Penninx

Universidad de Amsterdam

M.J.A.Penninx@uva.nl

Marco Martiniello

Universidad de Lieja

**Palabras clave:** Migrantes, Integración, Políticas de Integración, Políticas Locales, Multiculturalismo, Ciudadanía.

**Keywords:** Migrants, Integration, Integration Policies, Urban Policies, Multiculturalism, Citizenship.

## RESUMEN

El artículo parte de unas observaciones generales sobre los procesos de integración, sus elaboraciones conceptuales y las aportaciones de los datos empíricos del proyecto UNESCO-MOST sobre «Formas de Ciudadanía y Políticas Multiculturales en Ciudades Europeas». Se señala que cualquier política de integración debería basarse en un conocimiento sistemático y exhaustivo de los procesos de integración y exclusión, porque si los responsables políticos van a influenciar u orientar estos procesos, necesitan tener una visión clara de cuáles son los instrumentos de los que potencialmente disponen para intervenir y en qué etapa del proceso o en qué momento deberían hacerlo. Estos conocimientos formarán una base sólida para las decisiones políticas, pero no es suficiente. Los procesos de decisión polí-

## ABSTRACT

The article starts out from some general observations regarding integration processes, their conceptualization, and the lessons to be drawn from the empirical data contained in the UNESCO-MOST project «Modes of Citizenship and Multicultural Policies in European Cities». We are convinced that any integration policy should be based on a systematic, exhaustive knowledge of processes of integration and exclusion, because if policymakers are to influence or guide such processes, they need a clear overview of which instruments they can potentially use to intervene, and at what stage of the process or at what points in time they should do so. Such knowledge will provide a solid basis for policymaking, but it is not enough. The process of policymaking and policy implementation has its own

tica y aplicación de las medidas tienen su propia lógica, que no necesariamente va paralela a la lógica de los procesos de integración; por eso se vuelve a algunas nociones básicas de aquella lógica en el segundo apartado. En el tercer apartado, el artículo se centra en lo que ocurre a nivel local y en las formas en que las ciudades pueden o no intentar influir en los procesos de integración, interviniendo de forma deliberada y sistemática. Para ello describe la amplia diversidad de estas políticas locales, pero también se pregunta si se puede observar o no convergencia a lo largo del tiempo. Al final considera de nuevo las políticas de inmigración e integración a nivel nacional, que constituyen un contexto omnipresente, pero no determinante, para los procesos de integración de los inmigrantes en general y para las políticas locales de integración en particular, y se analizan las relaciones entre las políticas locales, nacionales y de la UE, así como sus posibilidades de desarrollo en el futuro.

logic, which does not necessarily run parallel to the logic of integration processes. This why we return to some basic notions of this logic in a second section. In the third section we gradually zoom in on what happens at a local level and on the ways that cities may or may not attempt to influence integration processes by deliberate and systematic interventions. We describe the wide diversity of such local policies, but we also consider whether or not it is possible to see convergence over time. At the end of the essay we return to national-level policies on immigration and integration, which serve as an ever-present, though not determinant, context for immigrant integration processes in general and for local integration policies in particular. We discuss the relations between EU, national and local policies and their possible future development.

## INTRODUCCIÓN

La investigación empírica acerca de la participación política de los inmigrantes y las políticas locales hacia ellos en 16 grandes ciudades europeas y Tel Aviv, que se ha llevado a cabo en el marco del proyecto UNESCO-MOST «Formas de Ciudadanía y Políticas Multiculturales en Ciudades Europeas» (*Modes of Citizenship and Multicultural Policies in European Cities*, MPMC), ha sido muy fructífera en la producción de interesantes materiales, que se han obtenido a partir de unas comparaciones descriptivas sistemáticas —véanse el esquema base para cada ciudad disponible en la página de Internet de la UNESCO ([www.unesco.org/most](http://www.unesco.org/most)) y el libro de Rogers y Tillie (2001)—. Hemos completado estos trabajos con un volumen publicado en 2004 (Penninx, Kraal, Martiniello y Vertovec, eds., 2004) que incluye comparaciones detalladas sobre determinados temas. Creemos que este material mejorará de forma significativa el estado de la cuestión en el campo de la integración y de las políticas relacionadas. Teniendo en cuenta el carácter no intuitivo de algunos de los resultados —como nuestras observaciones sobre la relación entre comunidad cívica étnica y participación política, o las formas implícitas y no previstas de participación política de los inmigrantes que se observan en unos contextos que realmente no favorecen esta participación—, puede que nuestros hallazgos cuestionen algunas de las ideas más aceptadas. A partir de estos hallazgos, esperamos realizar aportaciones valiosas para la ciencia con la introducción de nuevos conceptos y métodos, y proporcionar unas enseñanzas importantes para las decisiones políticas.

En este artículo tratamos de recoger los nuevos elementos y contribuciones que han surgido del proyecto MPMC en su conjunto. En el intento por cumplir con este ambicioso objetivo, no solamente resumimos los hallazgos y las conclusiones de cada una de las partes del proyecto, sino que a modo de ensayo consideramos cuáles son sus implicaciones tanto para la investigación como para las decisiones políticas. Este ejercicio se convierte de esta manera en un meta-análisis, cuyas conclusiones son responsabilidad de los autores y no de los investigadores en cuyo trabajo nos hemos basado.

Nuestro análisis parte de unas observaciones generales sobre los procesos de integración, sus elaboraciones conceptuales y las aportaciones de los datos empíricos. Estamos convencidos de que cualquier política de integración debería basarse en un conocimiento sistemático y exhaustivo de los procesos de integración y exclusión. Si los responsables políticos van a influenciar u orientar estos procesos, necesitan tener una visión clara de cuáles son los instrumentos de los que potencialmente disponen para intervenir, y en qué etapa del proceso o en qué momento deberían hacerlo. Resumimos primero los elementos más importantes de estos conocimientos en el próximo apartado, que se titula «La lógica de los procesos de integración y exclusión»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Para un estado de la cuestión reciente sobre la investigación acerca de la migración y la integración en Europa, véase Penninx, Berger y Kraal (2006).

Estos conocimientos formarán una base sólida para las decisiones políticas, pero no es suficiente. Los procesos de decisión política y aplicación de las medidas tienen su propia lógica, que no necesariamente va paralela a la lógica de los procesos de integración. Volveremos a algunas nociones básicas de aquella lógica en el segundo apartado. En el tercer apartado, nos centramos progresivamente en lo que ocurre a nivel local y en las formas en que las ciudades pueden o no intentar influir en los procesos de integración, interviniendo de forma deliberada y sistemática. Describimos la amplia diversidad de estas políticas locales, pero también nos preguntamos si se puede observar o no convergencia a lo largo del tiempo.

Al final del ensayo consideramos de nuevo las políticas de inmigración e integración a nivel nacional, que constituyen un contexto omnipresente, pero no determinante, para los procesos de integración de los inmigrantes y de los pobladores (*settlers*) en general, y para las políticas locales de integración en particular. Analizamos las relaciones entre las políticas locales, nacionales y de la UE, así como sus posibilidades de desarrollo en el futuro.

En este ensayo, los resultados de la investigación y las implicaciones políticas no están estrictamente separados, aunque sí tratamos de aclarar cómo las últimas derivan de los primeros. También es inevitable que las asunciones normativas entren en juego. Trataremos de hacerlo explícito cuando sea el caso.

## LA LÓGICA DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y EXCLUSIÓN

Los recién llegados en una determinada sociedad a menudo son percibidos como el Otro clásico que no pertenece al lugar. Esta observación ha sido el punto de partida de una larga tradición de investigación iniciada por los primeros fundadores de la sociología, como es Simmel (véase Simmel, 1950), y que ha sido perfeccionada por otros científicos como son Park y Burgess (1921) y Elias y Scotson (1965). El proyecto MPMC en general, y Michael Alexander en particular (Alexander, 2003, 2004), han desarrollado este marco teórico más en profundidad para analizar cómo los anfitriones (la sociedad receptora y sus componentes) y los forasteros (inmigrantes y minorías étnicas) se relacionan entre ellos.

Las construcciones del Otro o del Forastero pueden tener varios fundamentos: el estatus legal («extranjero»), la apariencia física («raza»), las diferencias culturales y religiosas reales o percibidas, las características de clase, o la combinación de estos distintos elementos. Estas construcciones no solamente tienen consecuencias en las relaciones interpersonales, sino que también intervienen a nivel colectivo, al definir los que están dentro y los que están fuera de cada grupo. Pueden manifestarse a través de prácticas discriminatorias

y conducir a un deterioro de las relaciones interétnicas y a un debilitamiento de la cohesión social en las comunidades, las ciudades o los Estados. El tema de la alteridad también se puede explotar en el terreno político, como lo hacen los movimientos o partidos en contra de los inmigrantes. Existen varios ejemplos de este tipo de partidos en la Unión Europea; entre otros, el Vlaams Belang en Bélgica, el Partido Nacional Británico (British National Party) en el Reino Unido, el Partido de la Libertad (Freedom Party) en Austria y la Liga Norte (Lega Nord) en Italia.

Desde el momento en el que los inmigrantes llegan para instalarse, tienen que asegurar una posición dentro de su nueva sociedad, tanto en el sentido material (consiguiendo una casa, un trabajo y unos ingresos, acceso a los servicios de educación y salud) como en el sentido social y cultural. Sobre todo en los casos en los que los recién llegados se ven a sí mismos como diferentes, y también son percibidos por la sociedad receptora como distintos por sus rasgos físicos, su cultura y/o su religión, es posible que aspiren a conseguir ser reconocidos en la nueva sociedad, y ser aceptados allí teniendo en cuenta, o a pesar de, estas diferencias. A partir de estas observaciones hemos deducido una definición básica, pero también completa, de la integración: *el proceso a través del cual uno se convierte en una parte aceptada de la sociedad*. Esta definición elemental se abre de forma intencionada en dos direcciones. Primero, insiste en el hecho de que la integración sea un proceso, antes que un resultado final. Por otro lado, no delimita ningún requisito particular para la acogida en la sociedad receptora (al contrario de lo que ocurre con los modelos normativos desarrollados por los politólogos, según los cuales la acogida queda definida en términos de asimilación, integración, multiculturalismo o pluralidad)<sup>2</sup>. Así, deja la posibilidad de que se contemplen diferentes resultados temporales (es decir, que existen etapas intermedias) y finales. Creemos que eso hace posible que la definición sea muy operativa para el estudio empírico de estos procesos —lo que nos permitirá captar la diversidad que el proyecto MPMC ha comprobado en tantas ciudades.

Esta definición abierta, elemental, de la integración incluye al menos tres dimensiones analíticas distintas, en función de las cuales uno puede convertirse en una parte aceptada de la sociedad: las dimensiones político-legal, socioeconómica y cultural y religiosa. La primera dimensión condiciona las otras dimensiones de dos maneras. Desde la perspectiva de los individuos que inmigran, su situación legal (y cualquier derecho legal que se les ha asignado) puede tener consecuencias positivas o negativas importantes para su conducta y los esfuerzos que harán por integrarse. Es evidente que una situación prolongada de incertidumbre acerca de sus derechos de residencia en el futuro (y, en el caso de los deman-

<sup>2</sup> En los últimos años, especialmente en el caso del multiculturalismo, ha aparecido una nueva literatura. Por ejemplo, Kymlicka (1995, 2002), Parekh (2000) y Taylor (1994).

dantes de asilo, una dependencia de la caridad o del Estado a largo plazo) y una falta de acceso a los sistemas políticos locales y/o nacionales, así como a los procesos de decisión, son factores que repercuten de forma negativa en las oportunidades y la preparación de los inmigrantes para integrarse. Desde la perspectiva de la sociedad receptora, estas políticas exclusivistas son una expresión de unas percepciones básicas que clasifican a los inmigrantes como personas venidas desde fuera —una actitud que no conduce al desarrollo de políticas activas a favor de la integración en los ámbitos socioeconómico y cultural-religioso—. De este modo, las políticas exclusivistas tienen efectos adversos para la integración. Si le damos la vuelta a este argumento, nuestra información indica que cuando sí ocurre una inclusión de los inmigrantes en los canales formales e informales de la participación política, se llega a formas (hay que reconocer que diversas) de políticas activas a favor de la integración en los ámbitos socioeconómico y cultural-religioso, como se ha comprobado en el caso de Amsterdam y Birmingham, por ejemplo.

Llegados a este punto, es justo recordar que el concepto de integración está siendo muy cuestionado y debatido. Hay tantas definiciones y conceptos de integración como personas que escriben sobre el tema (Martiniello, 1992). Además, como a menudo se da un contenido muy político a la idea de integración, la utilización del término puede resultar delicada. Muchas personas que forman parte de las segundas o terceras generaciones lo rechazan, señalando que es obvio que están ya integrados por haber nacido y recibido educación en el país en el que sus padres y sus abuelos se instalaron algún día, pero que posiblemente siguen padeciendo discriminación, marginalización y falta de reconocimiento. No obstante, creemos que el concepto sigue siendo adecuado para analizar la situación de los inmigrantes de primera generación y de los grupos que todavía no se han familiarizado con la nueva sociedad, y necesitan aprender en muchos sentidos cómo adaptarse.

Una vez hemos definido el concepto central de integración y sus dimensiones, la siguiente pregunta es: ¿cuáles son los actores involucrados? Hay dos partes principales en los procesos de integración: los mismos inmigrantes, con la diversidad de sus características, esfuerzos por adaptarse y niveles conseguidos; y la sociedad receptora, con sus características y sus reacciones ante los recién llegados. Es sobre todo la interacción entre ambos la que determina la dirección y los resultados temporales de los procesos de integración. Sin embargo, como ha quedado reflejado constantemente durante nuestra investigación, estos dos «socios» son intrínsecamente desiguales en términos de poder y de recursos. Por lo tanto, la sociedad receptora, su estructura institucional y sus reacciones ante los recién llegados son mucho más decisivas para los resultados del proceso que los propios inmigrantes. Las políticas de integración forman parte de los arreglos institucionales de una sociedad, especialmente desde la perspectiva de nuestra definición amplia, que nos permite

considerar el impacto que tienen en los inmigrantes tanto las políticas generales como las políticas dirigidas explícitamente hacia la integración de los inmigrantes. Teniendo en cuenta que quedan definidas en términos políticos por la sociedad receptora (a menudo mediante el voto mayoritario), estas medidas implican un riesgo inherente de parcialidad y arbitrariedad, que consistiría en acordar una importancia excesiva a las expectativas y las demandas de la sociedad (o de sus elementos dominantes) y demasiado poca a las oportunidades de los inmigrantes para participar, o a la negociación y el consenso con los grupos de inmigrantes. Además de los inmigrantes y de la sociedad receptora, una tercera parte también puede ejercer una influencia crucial en el proceso de integración, sobre todo en sus primeras etapas: es el país de origen, o, más exactamente, el gobierno y otras instituciones del país emisor. Puede que éstos traten de controlar la orientación y las condiciones del proceso de integración de sus ciudadanos en sus países de residencia. Las políticas llevadas a cabo por el gobierno turco para los turcos en Europa Occidental son un ejemplo de ello, y sobre todo de cómo los países emisores pueden mantener una comunicación con los emigrantes con el fin de preservar sus vínculos con ellos, o incluso intervenir en su proceso de integración. Como el proyecto MPMC se ha centrado principalmente en el proceso de integración en el país de destino a largo plazo y en los actores implicados en ello, el fenómeno de la influencia del país emisor no ha sido un tema de investigación explícita y no será abordado en este artículo.

Esta configuración de influencias implica que los procesos de integración de los inmigrantes no se desarrollan, como a menudo se asume, exclusivamente a nivel de los individuos que inmigran —con la medición de la integración solamente en función de sus logros en vivienda, trabajo, educación y adaptación social y cultural a la nueva sociedad—. La integración también tiene lugar en un segundo nivel: a nivel colectivo, en el grupo inmigrante. Las organizaciones de inmigrantes son la expresión de que se movilizan recursos y ambiciones, y pueden convertirse en una parte aceptada de la sociedad civil —y un posible socio para el desarrollo y la aplicación de las políticas de integración—. Otra alternativa posible es que se aíslen a sí mismos o que sean excluidos por la sociedad de destino.

Un tercer nivel en el que tienen lugar los procesos de integración es a nivel de las instituciones<sup>3</sup>. Dos tipos de instituciones son especialmente relevantes. Las primeras son las instituciones públicas de las sociedades o ciudades receptoras que tienen un carácter universal, como son el sistema educativo, los arreglos institucionales en el mercado de trabajo o en el sistema de salud pública, o el mismo sistema político. Se supone que estas instituciones se dirigen a todos los ciudadanos de forma igualitaria. Funcionan mediante leyes, re-

---

<sup>3</sup> Utilizamos aquí el concepto sociológico de institución, que se define como una forma de actuar estandarizada, estructurada y común dentro de un contexto sociocultural.

glamentos y órganos ejecutivos, pero también mediante reglas y prácticas no escritas. Las instituciones con carácter universal pueden impedir el acceso o unos resultados equitativos para los inmigrantes y las minorías étnicas de dos maneras. Primero, pueden excluirlos formalmente, sea de forma total (como lo hace el sistema político de la mayoría de los países y ciudades con los inmigrantes de nacionalidad extranjera) o parcialmente (como ocurre cuando los sistemas de Seguridad Social y bienestar ofrecen unos servicios limitados a los extranjeros). Por otro lado, incluso si en principio está garantizado el acceso para todos los residentes, incluidos los inmigrantes, estas instituciones pueden dificultar el acceso o impedir unos resultados equitativos por sus modos de funcionamiento (enmarcados histórica y culturalmente) —que no tienen en cuenta, por ejemplo, las características específicas de la situación de los inmigrantes, que se explican por su historia migratoria, su bagaje cultural y religioso, o sus aptitudes lingüísticas—. Por lo tanto, el funcionamiento adecuado de estas instituciones públicas con carácter universal —y su capacidad para adaptarse a la creciente diversidad— es de mayor importancia. A este nivel sobre todo, la integración y la exclusión son «conceptos espejos» (véase Penninx, 2001, acerca de la exclusión social).

El segundo tipo de instituciones que tienen particular importancia para la integración son las instituciones específicamente «por y para» los grupos inmigrantes, como son algunas instituciones religiosas o culturales. El valor y la validez de cualquier institución social que se dirige a un grupo específico, al contrario de lo que ocurre en el caso de las instituciones con carácter universal, dependen de los que voluntariamente las eligen y deciden formar parte de ellas. Aunque cumplen un papel principalmente en la esfera privada, las instituciones que se dirigen a un grupo específico también pueden mostrar en la esfera pública que son actores importantes de la sociedad civil —como lo ha demostrado la historia de las iglesias, los sindicatos, las instituciones culturales, de ocio y profesionales en las ciudades y los Estados europeos—. Algunas instituciones dirigidas específicamente a los inmigrantes pueden llegar a convertirse en partes aceptadas de la sociedad, al igual que otras instituciones similares dirigidas a grupos autóctonos, pero es posible que otras se aislen a sí mismas o no sean reconocidas o sean excluidas.

Los mecanismos que tienen lugar a nivel de los individuos, de las organizaciones y de las instituciones son diferentes, pero los resultados de cada uno de ellos están claramente interrelacionados. Los arreglos institucionales determinan en alto grado las oportunidades y el alcance de la acción de las organizaciones y también pueden ejercer una influencia notable en la manera en que las organizaciones inmigrantes se desarrollan y se orientan, tal como lo han demostrado Fennema y Tillie (2004). A su vez, las instituciones, junto con las organizaciones, crean la estructura de oportunidades y limitaciones para los individuos. A la inversa, los individuos pueden movilizarse para cambiar el panorama de las organizaciones y es posible que contribuyan a que se produzcan modificaciones notables de los

arreglos institucionales generales. Teniendo en cuenta la desigual distribución del poder y de los recursos, a la que ya nos hemos referido anteriormente, estos ejemplos son escasos, pero sí ocurren.

Penninx (2000) ha demostrado la interrelación entre los procesos de integración en distintos niveles comparando la evolución de la situación de los musulmanes turcos en Holanda y Alemania. A pesar de que estos inmigrantes efectuaron su migración durante el mismo periodo y por las mismas razones, y de que tenían aproximadamente las mismas características, las reacciones políticas tanto hacia el Islam como hacia la minoría turca han sido muy distintas en ambos países. Holanda introdujo una «política para las minorías étnicas» a principios de los años ochenta, que supuso un reconocimiento oficial del Islam en pie de igualdad respecto a las demás religiones, lo que abrió la posibilidad de que se manifestara públicamente (Rath *et al.*, 2001). También supuso un reconocimiento de las organizaciones islámicas y de otras organizaciones de inmigrantes como posibles socios para las políticas de integración. Eso explica el desarrollo de las relaciones y de las negociaciones entre estas organizaciones y las autoridades, en relación tanto con la reglamentación pública de determinados servicios para el Islam en Holanda (como es el sacrificio halal, la construcción de mezquitas, la llamada pública para la oración, *Islamic public broadcasting* y la apertura de escuelas islámicas por parte del Estado) como con las actividades para la integración llevadas a cabo por las organizaciones islámicas entre sus filas. Al contrario, Alemania ha hecho, por lo general, mucho menos a favor de la participación de los inmigrantes (aunque la situación varía entre distintos Estados o ciudades federales, como lo han demostrado los estudios de caso para Berlín, Colonia y Frankfurt).

Un resultado interesante de estas políticas distintas hacia las organizaciones islámicas y los arreglos institucionales específicos para el Islam es que las actitudes individuales hacia el país receptor y la integración resultan muy diferentes en Holanda y Alemania, sobre todo tal y como se ha medido entre los jóvenes y las segundas generaciones de turcos. Ejemplo de ello son los resultados de la investigación de Heitmeyer en Alemania (Heitmeyer *et al.*, 1997)<sup>4</sup> y de un trabajo similar realizado en Holanda por Sunier (1996, 1999). Mientras que el primer estudio registró actitudes de repliegue e incluso de fundamentalismo en un nivel alarmante, el último encontró una actitud mucho más positiva hacia la integración y la participación, sobre todo a nivel de la sociedad local<sup>5</sup>. Esta actitud venía acompañada de unos puntos de vista más independientes y críticos hacia las organizaciones creadas bajo la eti-

<sup>4</sup> Sabemos que el estudio de Heitmeyer ha sido criticado por su falta de fundamentos metodológicos y por su sesgo ideológico.

<sup>5</sup> Las observaciones realizadas por Sunier en Rotterdam a principios de los años noventa han sido confirmadas por un estudio de Canatan *et al.* (2003) acerca del papel de las mezquitas de Rotterdam en el contexto social más amplio de la ciudad, y acerca de sus actividades para la integración.

queta islámica, como son Milli Görüş, el movimiento Süleymançı y el ICCB de Kaplan, todas ellas con sede en Alemania. (Para Alemania, véanse también Karakasoglu, 1997; Karakasoglu y Koray, 1996; Oezbek y Koray, 1998; para Holanda, véanse también Doomernik, 1991; Landman, 1992; Rath *et al.*, 2001.)

Queremos destacar otro aspecto importante que interviene en la lógica de los procesos de integración: el factor tiempo. Por su propia naturaleza, los procesos de integración de los recién llegados se producen a largo plazo. A nivel personal, puede que sea notable la adaptación de la dimensión cognitiva por parte de los individuos adultos: si uno aprende rápidamente cómo se hacen las cosas, por parte de quién, etc., este aprendizaje le resultará muy práctico y podrá amortizarlo en poco tiempo. Sin embargo, la adaptación, por parte de los adultos, de las dimensiones estética y normativa de su actitud tiende a ser más difícil. El conocimiento factual puede cambiar, pero los sentimientos, lo que a uno le gusta o no, y las percepciones del bien y del mal suelen mantenerse a lo largo de la vida. Puede que eso sea una tendencia generalizada entre la raza humana, pero se hace más evidente en el caso de los que efectúan una migración mediante la cual cambian sus entornos básicos.

La situación de los descendientes de esta «primera generación» de inmigrantes suele ser distinta. Aunque sí se familiarizan con la comunidad inmigrante, y probablemente con su contexto antes de la migración, durante sus relaciones primarias en la familia y en las redes de la comunidad inmigrante, a la vez adquieren en su totalidad la cultura y el idioma de la sociedad en la que residen, no solamente a través de los contactos informales que establecen en el vecindario, que empiezan durante la niñez, sino sobre todo a través de su participación en las principales instituciones, en particular el sistema educativo. Si este doble proceso de socialización tiene lugar en unas circunstancias que son favorables (en las que las políticas pueden cumplir un papel importante), estos jóvenes de segunda generación desarrollan una forma y un estilo de vida que combina o integra los roles, las identidades y los principios de estos distintos mundos o situaciones. Como las formas de pasar por este proceso son muchas, la diversidad dentro del grupo inmigrante de origen es cada vez mayor. A nivel del grupo, eso significa que la prueba última de que se produce integración —y, por lo tanto, de que las políticas en esta materia han sido un éxito o un fracaso— tiene que ver con la situación de la segunda generación en la sociedad de acogida.

Si los procesos de integración de los inmigrantes se activan a partir de la interacción de dos partes en diferentes niveles, tal y como lo hemos planteado hasta ahora, y si también admitimos que existen diferencias en cuanto a los efectos del tiempo y las generaciones, ¿qué podemos esperar razonablemente en términos de resultados? Los estudios comparativos nos aportan una respuesta clara: la diversidad de los resultados es la norma. Una primera categoría de estudios compara los procesos de integración de diferentes grupos

de inmigrantes en el mismo contexto político e institucional dentro de un país o una ciudad. Estos estudios revelan que grupos de inmigrantes diferentes pueden seguir distintos modelos de integración o de incorporación. En el caso de Holanda, Vermeulen y Penninx (2000) han demostrado que los ritmos de la integración, así como las pautas que tendían a seguir, son diferentes para los inmigrantes originarios de las Molucas, del Surinam, de las Antillas, de Europa del Sur, de Turquía y de Marruecos. Sin embargo, la consecuencia del diseño de este tipo de estudio es que estas diferencias se explican principalmente por las características de los distintos grupos de inmigrantes, simplemente porque los contextos nacionales o locales en los que están siendo integrados son idénticos.

Una segunda categoría de estudios comparativos —que se realiza entre países y examina la integración de un mismo grupo étnico en distintos contextos nacionales de inmigración<sup>6</sup>— hace prácticamente lo contrario. Estos estudios también encuentran diferencias en los resultados, pero lo atribuyen principalmente a los contrastes que existen respecto al funcionamiento del contexto en el que está integrado el grupo. Aquí, de nuevo, las diferencias halladas pueden ser considerables, tal y como lo revelan las observaciones de Penninx acerca de los musulmanes turcos en Alemania y Holanda. Otros ejemplos de ello se encuentran en dos investigaciones realizadas por el Instituto de Estudios Étnicos y de Migraciones de la Universidad de Amsterdam. El primero comparó la institucionalización del Islam en Holanda, Bélgica y el Reino Unido durante la posguerra (Rath *et al.*, 2001), y encontró unos resultados muy diversos que se pueden explicar por los arreglos institucionales y las tradiciones en cuanto a la aceptación pública de las religiones en las sociedades en cuestión, así como a la diversidad de interacciones que resultó de ello. El segundo estudio analizó las actitudes y las acciones de los sindicatos hacia la inmigración, y el estatus de los inmigrantes en la sociedad en siete países europeos (Penninx y Roosblad, 2000). Aquí también aparecen unas diferencias que son notables. Por ejemplo, la alta tasa de afiliación de los inmigrantes turcos en Suecia (más del 90%) y la baja tasa en el mismo grupo en Francia (en torno al 15%) mostraron ser básicamente una consecuencia de la organización de los sindicatos y de la forma en que están incorporados (o no) en los procesos de decisión sobre cuestiones socioeconómicas a nivel nacional.

El análisis del amplio material obtenido sobre las 17 ciudades del proyecto MPMC pone aún más de relieve la heterogeneidad de las dos partes implicadas en el proceso de integración. Si miramos primero hacia los inmigrantes, vemos que los contextos de su migración y la selección que se produce varían mucho en el tiempo y en el espacio. Algunas orientaciones de los flujos migratorios hacia las ciudades europeas tuvieron que ver con

---

<sup>6</sup> Una publicación reciente ofrece una visión de conjunto sobre 17 proyectos de investigación comparativos financiado por el Programa TSER de la UE (véase European Commission, 2003). Está disponible en <http://eumc.eu.int>.

las relaciones coloniales pasadas o presentes con el país de destino, como se ve claramente en el caso de Amsterdam, Birmingham, Lisboa y Marsella. Otros flujos se originaron por la demanda (de nuevo selectiva) de trabajadores inmigrantes, sobre todo poco cualificados. Mientras que en algunos casos esta demanda es de larga tradición, como ocurre en las ciudades suizas, belgas y francesas, otros flujos tienen un origen más reciente, ya que se producen en las décadas de la posguerra. Y todos los países y ciudades han recibido, en una proporción variable, una diversidad de inmigrantes que han llegado durante las últimas tres décadas, como son movimientos significativos de refugiados, demandantes de asilo e inmigrantes sin papeles, a menudo junto con profesionales altamente cualificados venidos de todo el mundo e inmigrantes desplazados por sus empresas. El conjunto revela no sólo una mayor diversidad en cuanto al origen de los inmigrantes (primero venidos en su mayoría de Europa y luego de todo el mundo), sino también importantes desigualdades en el capital social y cultural que los inmigrantes han traído con ellos y/o han desarrollado durante su estancia.

Si miramos lo que ocurre con la otra parte del proceso de integración, la de las sociedades receptoras, también vemos que las situaciones varían mucho entre ellas. Las características de las 17 ciudades del proyecto MPMC muestran una amplia diversidad en cuanto a sus marcos institucionales, así como sus políticas y respuestas ante los inmigrantes (Alexander, 2004). Algunas de las variaciones se pueden explicar por las diferencias entre los sistemas institucionales nacionales en los que se ubican las ciudades. Volveremos a ello con más detalle en el próximo apartado. Además de estos factores nacionales, la gran diversidad en cuanto a las reacciones y políticas locales se puede explicar por muchos factores y circunstancias a nivel local, como son las constelaciones y coaliciones políticas locales que trabajan para la inclusión o para la exclusión; la configuración física de la ciudad y su relación con la zona periférica (comparación de París y Berlín antes de 1991); la experiencia histórica respecto a la inmigración y la diversidad anterior; así como los instrumentos concretos y los recursos disponibles en manos de los responsables políticos para orientar los procesos en los ámbitos fundamentales de la vivienda y la renovación urbana, en el mercado de trabajo y las iniciativas empresariales, la educación y la salud. Estos y otros muchos factores locales contribuyen a explicar las diferencias entre las ciudades, aunque, basándonos en nuestros datos, es difícil decir cuáles tienen la capacidad de predecir la aparición y la orientación de las políticas de inmigración.

Por último, nuestras investigaciones indican que la integración no debería considerarse como un proceso lineal y unidireccional. Aunque hemos señalado antes que la situación de la primera generación de inmigrantes varía sustantivamente de la de sus hijos y de sus nietos, eso no implica que «la integración» sea el resultado final inevitable, como a menudo se asume o se desea. Al contrario, la literatura ha revelado que pueden acontecer importantes

contratiempos. La tercera generación no necesariamente está mejor integrada que la segunda, ni la segunda respecto a la primera. Eso implica también que la integración no se pueda considerar como un proceso que tenga un final claro, que se haya alcanzado para siempre. Los individuos y grupos que están integrados en el punto A pueden estarlo mucho menos en el punto A+1 por distintos motivos.

Se puede aprender mucho de estas observaciones generales sobre la lógica de los procesos de integración. Si lo reformulamos ahora en términos de enseñanzas para la elaboración de políticas —y aquí se combinan los hallazgos de la investigación con asunciones normativas—, son tres las hipótesis básicas a las que llegamos. Primero, una condición clave para que las políticas de integración sean efectivas es que sean transparentes en cuanto a la admisión de los inmigrantes en un país, y en cuanto a su estatus residencial y legal allí. La residencia a largo plazo, o la esperanza de conseguirla, debería significar una posición legal adecuada para los inmigrantes y oportunidades para ellos de participar en la política y en los procesos de decisión, sobre todo en relación con las cuestiones que les afectan. En este ámbito político-legal, las ciudades son considerablemente dependientes de las políticas que se elaboran a nivel nacional, en materia de inmigración, integración, naturalización y otras cuestiones, y, hasta cierto punto, de las políticas de la Unión Europea también. Pero esta dependencia no es total, tal y como lo ha demostrado el material del que disponemos. Puede que las ciudades desarrollen canales alternativos para la participación de los inmigrantes que sean eficaces, creando así formas de inclusión y de ciudadanía a nivel local, como es el caso de los órganos locales de consulta.

Una segunda hipótesis es que las políticas de integración deberían tener en cuenta la totalidad de las dimensiones o los ámbitos que cubren, lo que significa que no sólo deberían reflejar las inquietudes de la mayoría autóctona, sino también las necesidades de los inmigrantes, definidas desde su propio punto de vista. Los ámbitos económico y social, y en particular el mercado de trabajo, la educación, la vivienda y la salud, deberían ser objetos prioritarios de atención, aunque para la integración a largo plazo también son indispensables medidas en los ámbitos político y cultural (incluyendo la religión). Las formas en las que estas políticas se aplican dependen mucho de los arreglos institucionales que existen en las sociedades y ciudades receptoras, así como de la voluntad política para modificarlos y hacerlos gradualmente más incluyentes.

La tercera enseñanza es que las políticas locales o nacionales para la integración deberían seguir estrategias y tácticas que comprometan a los socios del progreso de integración en distintos niveles. Este proceso debería combinar elementos de promoción «desde arriba» con movilizaciones «desde abajo». El proceso de integración debería definirse en «térmi-

nos abiertos», dentro de las normas de las sociedades liberales y democráticas, dejando como resultado la posibilidad de una sociedad más diversa, pero más cohesionada. La diversidad que se conseguiría de ese modo no está predeterminada ni es estática, sino negociada, compartida y dinámica.

## LA LÓGICA DE LA POLÍTICA Y DE LOS PROCESOS DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS

Las políticas se elaboran para orientar los procesos sociales: en el caso que nos interesa, los procesos de integración de los inmigrantes. Como lo hemos explicado antes, no solamente necesitamos tener unos conocimientos sólidos de la lógica de los procesos de integración para formular y ejecutar unas políticas que sean efectivas, sino que también es necesario que haya consenso político en torno a estas políticas y que sean sostenidas a lo largo del tiempo. Sin embargo, la lógica de la política y de los procesos de elaboración de políticas es muy diferente de la lógica de los procesos de integración, y es a menudo problemática en relación con los inmigrantes.

Hemos reconocido como una condición clave para que las políticas sean efectivas el hecho de que la residencia de larga duración se tendría que expresar en un estatus legal adecuado y unas oportunidades para participar en la política y los procesos de elaboración de políticas, especialmente en el caso de las medidas que afectan a los inmigrantes o a las minorías étnicas. Como lo hemos observado en repetidas ocasiones, los sistemas políticos que existen a menudo son un obstáculo para la consecución de este objetivo. En sus últimos trabajos, Hans Mahnig (2004) ha explicado de forma acertada las complejidades de esta cuestión en Berlín, París y Zurich. Las decisiones sobre las políticas de integración, su contenido y su orientación se toman en sistemas políticos en los que decide el voto de la mayoría. Las relaciones mayoría-minoría, y el conflicto de intereses real o percibido relacionado con éstas, se desarrollan tanto en el ámbito nacional como en las ciudades. Eso puede conducir a que sectores de poblaciones inmigrantes (extranjeras) sean totalmente excluidos del sistema político formal; o, en casos en los que estén parcial o plenamente incluidos, puede marginalizar sus voces. Las percepciones de los inmigrantes resultan ser unos factores significativos en estos procesos —efectivamente, a menudo son más importantes que los hechos (Penninx, Kraal, Martiniello y Vertovec, eds., 2004)—. Esto es especialmente así si las cuestiones relacionadas con la inmigración y la situación de los inmigrantes se instrumentalizan en el terreno político. El resultado de este proceso puede ser una ausencia casi total de las políticas de integración y que se eviten las cuestiones relacionadas con los inmigrantes, o unas políticas parciales y condescendientes, que reflejen sobre todo los intereses de la mayoría y no tengan en cuenta las necesidades ni las voces de los inmigrantes.

En general, los datos sobre las ciudades del proyecto MPMC tienden a confirmar el funcionamiento de este proceso, pero varios estudios de caso también indican que existen otras respuestas a la cuestión. Unos primeros ejemplos de ello se pueden encontrar en algunas ciudades inglesas. Teniendo en cuenta que la mayoría de sus inmigrantes provienen de ex colonias y tienen por tanto la nacionalidad británica, el proceso de integración ha tenido lugar desde sus comienzos en un sistema político básicamente abierto. Aunque eso no ha impedido una significativa polarización de las relaciones mayoría-minoría (como lo demuestra mucha de la literatura sobre el Reino Unido y el estudio de caso de Birmingham realizado por Garbaye, 2004), las importantes concentraciones de inmigrantes en determinados distritos, además de las alianzas políticas con unos partidos poderosos, parecen haber producido una participación política considerable por parte de los inmigrantes en las ciudades a lo largo del tiempo. En algunas ciudades, las crisis han reforzado el proceso. Así, son las ciudades, antes que los Estados-nación, las que han liderado a menudo el desarrollo de nuevas prácticas de participación política.

Algunas ciudades suecas y holandesas muestran otra trayectoria hacia una mayor participación política y unas políticas de integración incluyentes. Ambos países introdujeron a nivel nacional unas políticas de integración que eran bastante completas en un periodo en el que la inmigración y la integración de los inmigrantes era un tema mucho menos politizado: Suecia a mitad de los setenta y Holanda a principios de los ochenta. En ambos países ha habido también una relación activa y fructífera entre la investigación y la política en materia de inmigración. Estas condiciones promovieron el establecimiento temprano de medidas y políticas generosas e inclusivas, que incluyeron la introducción temprana de los derechos de voto para los extranjeros en las elecciones locales (Suecia en 1976 y Holanda en 1985) y un acceso más fácil a la nacionalidad para muchos de los recién llegados. Estas novedades (para la época) se vieron motivadas por la convicción y la consideración de que era necesaria la movilización de fuerzas dentro de los grupos inmigrantes para que las políticas fueran aceptadas y ejecutadas, así como para crear cohesión. La obtención de la nacionalidad y el derecho de voto en las elecciones locales eran considerados como medios para la promoción de la integración, antes que como pruebas finales de que se había logrado la integración.

Lo interesante es que las ciudades del Reino Unido, Suecia y Holanda no solamente hicieron uso de los canales formales disponibles, sino que introdujeron además unos instrumentos complementarios para aumentar la participación. Éstos incluyeron órganos participativos paralelos de consulta —véase la descripción de Fennema y Tillie (2004) para Amsterdam y de Garbaye (2004) para Birmingham— y acción positiva para la selección de funcionarios municipales y de implementadores de políticas entre los grupos inmigrantes. Aunque no siempre se haya logrado alcanzar los objetivos de estas políti-

cas, y el carácter de las medidas concretas haya cambiado a lo largo del tiempo, sí parece que estos diversos modos de participación han reforzado la integración, y sus resultados parecen hasta cierto punto irreversibles. Incluso en el caso de Suecia y Holanda, donde en los últimos años se han observado una importante polarización política y reacciones violentas en relación con los temas de inmigración e integración, estos logros tempranos continúan marcando la diferencia. En Holanda, por ejemplo, la Lista Pim Fortuijn (LPF) —el partido que colocó la inmigración y la integración de los inmigrantes (sobre todo de los musulmanes) en lo alto de la lista de los asuntos políticos— seleccionó de forma deliberada a inmigrantes para que fueran candidatos (como lo habían hecho antes todos los grandes partidos holandeses). Se llegó incluso a nombrar a un joven y exitoso inmigrante caboverdiano como segundo candidato, después de Fortuijn, en la lista para las elecciones, quien fue así votado para acceder a la Asamblea Nacional. En Rotterdam, donde la Lista Fortuijn llegó a ser el partido más votado en las elecciones municipales de 2002, una joven mujer inmigrante se convirtió en concejala ejecutiva de este partido. El cambio fundamental que ha ocurrido a nivel político es que la nueva polarización no discurre a través de líneas aisladas de grupos excluyentes (*in-groups* y *out-groups*)<sup>7</sup>.

Aun así, los recorridos y los logros descritos antes para algunas ciudades del Reino Unido, Suecia y Holanda todavía parecen excepcionales. En la mayoría de las demás ciudades del proyecto MPMC, los factores de promoción destacados antes estuvieron en buena parte ausentes. La cuestión de qué tipo de políticas han sido desarrolladas en estas ciudades y cuándo parece depender mucho de la urgencia de la situación. Situaciones de crisis han precipitado respuestas y políticas que son un reflejo fuerte y desproporcionado de las percepciones e intereses de los grupos dominantes a nivel local.

En la aplicación práctica de las políticas de integración aparece otro aspecto de la lógica de los procesos de elaboración de las políticas. A diferencia del carácter a largo plazo de los procesos de integración al que nos referimos antes, el proceso político en las sociedades democráticas requiere que las medidas den frutos en un periodo mucho más corto de tiempo —los periodos entre las elecciones—. Promesas poco realistas y demandas que emanan de esta «impaciencia democrática» —el deseo político de aportar soluciones rápidas a problemas y procesos que se resuelven a largo plazo— suelen producir reacciones violentas. Un buen ejemplo de ello es el intenso debate en torno al supuesto fracaso de las políticas de integración en Holanda que tuvo lugar a principios de los años 2000.

<sup>7</sup> Es interesante apuntar el importante papel que ha tenido el «voto inmigrante» para el cambio de la situación política en Rotterdam durante las recientes elecciones locales de marzo de 2006: véase Van Heelsum y Tillie (2006).

Sin embargo, más complicadas que la impaciencia democrática son las situaciones en las que un clima político dominado por sentimientos anti-inmigración y anti-inmigrantes —que se traducen en movimientos políticos y una instrumentalización política de los temas de inmigración e integración— impide la adopción de propuestas políticas bien argumentadas. Desafortunadamente, estas situaciones han aparecido en un gran número de países y ciudades europeos, entre los cuales un ejemplo extremo es el estudio de caso de Zurich presentado por Mahnig. Eso implica que es preciso prestar mucha más atención a las formas de elaborar políticas de inmigración e integración en términos políticos para hacerlas más aceptables dentro del sistema político gobernante.

Todas nuestras observaciones anteriores guardan relación con el proceso político —que puede o no producir políticas de integración—. Añadiremos ahora algunos comentarios relativos a la forma y el contenido de estas políticas que ya se han introducido. En primer lugar, como lo hemos indicado antes, las políticas de integración necesitan enmarcarse dentro de un contexto. Esto queda implícito en la pregunta: ¿*en qué* se supone que los inmigrantes deben integrarse? A nivel de los Estados, las diferencias entre los países en cuanto a los modelos ideológicos y prácticos que se aplican para la incorporación de los inmigrantes han recibido una atención bastante sistemática (véanse, por ejemplo, Bauböck *et al.*, 1996; Brubaker, 1992; Castles y Miller, 1993; Favell, 2000; Freeman, 1995; Guiraudon, 1998; Hammar, 1985; Martiniello, 1997; Soysal, 1994). No obstante, detrás de unas diferencias tan específicas, relacionadas con la inmigración, también son importantes las características *generales* de los Estados y las sociedades. En el ámbito socioeconómico, los mecanismos de integración en sociedades con una fuerte orientación hacia el mercado liberal (y pocos servicios sociales y de bienestar) se distinguen de los de Estados de bienestar generosos que hacen más hincapié en la solidaridad y redistribuyen los ingresos nacionales en proporciones mucho mayores. En el ámbito cultural y religioso también, las particularidades históricas de los ajustes institucionales crean grandes diferencias en la capacidad de aplicación de las políticas en determinadas áreas, como se ha demostrado antes. Como consecuencia, el alcance, los actores y los instrumentos de la acción política pueden variar mucho entre los países.

La naturaleza contextualizada de las políticas de integración ha sido claramente ilustrada por Vermeulen (1997), quien comparó las políticas de inmigración en cinco países europeos desde los años sesenta, con especial atención a: a) las políticas de integración y de mercado de trabajo; b) las políticas relacionadas con los idiomas de los inmigrantes, y c) las políticas relacionadas con los sistemas religiosos que introducen los inmigrantes. Vermeulen demostró básicamente que el contenido de las políticas de integración de cada país dependía o se inspiraba, en gran medida, en los arreglos institucionales que existían antes en estos ámbitos dentro del país en cuestión. Países que tradicionalmente recono-

cían varios idiomas o religiones dentro de sus territorios tenían más facilidad para elaborar disposiciones adicionales en estos ámbitos para los recién llegados<sup>8</sup>. De forma similar, Vermeulen y Slijper (2003; véase también 2002) han analizado la práctica de las políticas multiculturales en Canadá, Australia y los EE.UU. Encontraron que el multiculturalismo no solamente variaba en términos de su desarrollo histórico en cada uno de estos países, sino que la práctica del multiculturalismo también se enmarcaba claramente dentro de un contexto.

Aunque ambos ejemplos se sitúan a nivel de los Estados-nación, la misma regla se aplica a nivel de las ciudades, como lo demuestran los modelos de ciudades del proyecto MPMC y los análisis comparativos que realiza Michael Alexander (2004).

Aquí de nuevo —dando un giro normativo a estas observaciones sobre la lógica de los procesos de elaboración de las políticas— podemos aprender mucho de ellas. Lo primero es que, para la ejecución de las políticas, no solamente necesitamos un conocimiento sólido y sistemático de la lógica de los procesos de integración, sino también una definición política adecuada que permita que estas políticas sean aceptables en términos políticos y que sean aprobadas. Lo que se necesita es un marco equilibrado que, ante todo, haga hincapié en el interés común de todos, a la vez que no minimice los problemas que se deben resolver. Se puede ganar mucho aquí: no solamente evitar crisis —que son claramente inevitables cuando los problemas se desatienden de forma sistemática—, sino también restablecer y promover la cohesión en las ciudades y los Estados, lo que les permitirá recoger los posibles beneficios de la inmigración y de la presencia de inmigrantes. La aceptación de los inmigrantes y de su participación activa es una condición imprescindible en este contexto. El resultado de esta aceptación serán nuevas formas negociadas de diversidad. Todavía queda mucho trabajo por hacer en este aspecto —para todos los actores, pero sobre todo para los responsables políticos—. Bauböck (2003)<sup>9</sup> ha propuesto una forma prometedora para crear un sistema político más equilibrado que incluya a los inmigrantes en el ámbito municipal.

Una segunda enseñanza es que la viabilidad de las políticas de integración a largo plazo depende mucho de la definición de objetivos realistas, en primer lugar, y de un análisis

<sup>8</sup> A pesar de ello, el reconocimiento de estos derechos puede encontrar la oposición de grupos establecidos que han adquirido previamente sus propios derechos.

<sup>9</sup> Bauböck (2003) ofrece un análisis detallado de las posibilidades de «reinventar la ciudadanía urbana» dentro del sistema político formal (liberal-democrático). Defiende el hecho de que la ciudadanía y los derechos de voto locales queden definidos en función de la residencia. Su análisis no parte de unas reivindicaciones que sean específicamente por y para inmigrantes, sino que se rige fundamentalmente por el objetivo de hacer que el trabajo democrático funcione mejor a nivel municipal con el fin de garantizar su legitimidad. Sus propuestas incluyen una redefinición de las unidades territoriales de los sistemas políticos locales y la inclusión de todos los residentes actuales involucrados.

adecuado del contexto institucional y de las posibilidades de implantar tales políticas en este contexto. Este tipo de aproximación práctica —menos dirigida ideológicamente—, junto con la participación activa de los inmigrantes y de sus organizaciones, no solamente pueden conseguir evitar reacciones violentas por parte de la población mayoritaria, sino que también pueden instaurar una costumbre según la cual los inmigrantes participen y se sientan reconocidos.

### ¿DIVERGENCIAS O CONVERGENCIAS ENTRE LAS POLÍTICAS MUNICIPALES?

Si volvemos ahora a los datos empíricos sobre las políticas locales de integración de los inmigrantes y su evolución en el tiempo, la pregunta que se plantea es si, por lo general, la amplia variedad de políticas y enfoques se ha mantenido o ha aumentado, o si existen tendencias hacia la convergencia. En el proyecto MPMC y en los apartados anteriores de este artículo hemos encontrado indicios en ambas direcciones. Exploraremos ahora esta cuestión en más detalle, mediante la aportación conjunta y sistemática de pruebas y argumentos, examinando primero las variaciones y los mecanismos de divergencia, e identificando luego elementos y mecanismos de convergencia.

A primera vista, el material empírico de investigación del proyecto MPMC indica que predomina la manifestación de la variedad y la divergencia. En primer lugar —como ha resultado claro a partir de los modelos de ciudad en la publicación de Rogers y Tillie (2001) y de los capítulos de Mahnig, Garbaye, Fennema y Tillie, Marques y Santos y Moore en el libro editado por Penninx, Kraal, Martiniello y Vertovec (2004)—, varían mucho las políticas municipales, la participación política de los inmigrantes y la democracia multicultural entre las ciudades objeto de estudio. Esta diversidad se explica sobre todo por las diferencias entre los sistemas políticos locales y la manera en que actúan hacia los inmigrantes. Se han visto pocos indicios de que movilizaciones de inmigrantes desde abajo hayan sido un factor importante para que se produzcan cambios en las estructuras de oportunidad para su participación<sup>10</sup>.

Por su parte, tales diferencias locales entre los arreglos institucionales y las oportunidades para la participación se pueden explicar en gran medida por la amplia variedad de las políticas nacionales, de los marcos institucionales y de los paradigmas de ciudadanía subyacentes —como efectivamente lo sugiere el conjunto de investigaciones comparativas antes citadas—. Enmarcadas como están las ciudades en sus contextos nacionales, es inevitable que reflejen las políticas y los paradigmas nacionales. Podemos ilustrar este aspecto utili-

<sup>10</sup> En Suecia y Holanda se han creado nuevas oportunidades pronto, pero tampoco se explica en primera instancia por la presión de los mismos inmigrantes.

zando nuestros hallazgos sobre la amplia variedad de «definiciones del problema» en términos políticos que se aplican para los inmigrantes y su integración, y sobre las estrategias que resultan de ello y sus expresiones en política.

Un paradigma básico de ciudadanía clasifica en principio a los inmigrantes como extranjeros y extraños que solamente están presentes en la sociedad durante un tiempo limitado. Según este paradigma *excluyente*, la sociedad en cuestión no contempla en ningún momento que su territorio sea un país de inmigración, y de ahí que considere a los inmigrantes como «invitados» temporales. En el mejor de los casos, se adoptan medidas para que la estancia temporal sea agradable y rentable para ambas partes, y para facilitar el esperado retorno a casa de los inmigrantes. Lógicamente, no existe ninguna posibilidad para políticas inclusivas que integrarían a los inmigrantes como ciudadanos o actores políticos. Este tipo de definición excluyente de los inmigrantes se traduce en las categorías de políticas que, en su tipología, Michael Alexander (2004) denomina «ausencia de políticas» (*non-policy*) o «políticas de trabajadores invitados» (*guestworker policy*). Las formas y los instrumentos de tales políticas varían y son arbitrarios, en la medida en que la mayoría son reacciones *ad hoc* ante la urgencia de los problemas que van surgiendo.

En contraposición a este enfoque excluyente, también encontramos paradigmas de ciudadanía que consideran *la inclusión* de los inmigrantes como una cuestión de principios, por lo menos con el paso del tiempo. Sin embargo, en función de la manera en que dicha inclusión se concibe, podemos distinguir dos definiciones políticas diferentes de los inmigrantes y de su integración. El prototipo de la primera se elabora dentro del modelo republicano francés. Según esta concepción del Estado, de su relación con los ciudadanos, así como del sistema político y de los arreglos institucionales públicos correspondientes, es decisiva la distinción entre los ciudadanos y los extranjeros. Lo ideal es que los inmigrantes extranjeros se conviertan en ciudadanos, consiguiendo de este modo ser reconocidos como actores políticos individuales. Los colectivos inmigrantes (sean sus miembros ciudadanos o no) no son reconocidos como actores políticos. La terminología republicana francesa tiene una fuerte tendencia a evitar los términos de «etnicidad», «minorías étnicas» o «multiculturalismo», que contemplan la existencia de colectivos y diferencias con cualquier base, ya sea en función del origen, la cultura, la religión o la clase. El principio político más importante es la igualdad entre los individuos, aunque sea en un sentido formal. Este paradigma despolitiza lo fundamental de las cuestiones relacionadas con los inmigrantes y su integración (aunque eso no ha impedido que la inmigración se convierta en uno de los principales temas de debate para los partidos establecidos).

El segundo paradigma inclusivo es el anglo-americano. Al igual que en el caso anterior, se espera de los inmigrantes que tengan o soliciten la ciudadanía del país receptor de

forma individual, pero, una vez que lo han hecho, el sistema político deja un margen considerable para que puedan desarrollar manifestaciones y acciones colectivas. Se entiende que la etnicidad y las minorías étnicas son términos relevantes —incluso hasta el punto de que en los Censos se registra oficialmente al conjunto de la población en función de su pertenencia étnica—. Aunque el concepto de igualdad es también un concepto importante desde esta concepción política, hay la noción suplementaria de que igualdad sustantiva puede depender en la práctica de la pertenencia a grupos culturales, étnicos, de inmigrantes o en desventaja. Así, las tensiones políticas entre los grupos en torno a temas relacionados con el multiculturalismo son parte integral de las políticas (independientemente de las consecuencias).

El resultado final de las lógicas internas de los dos paradigmas inclusivos de ciudadanía es el planteamiento de unas estrategias distintas para la política de integración. En principio, el primer paradigma genera unas estrategias que favorecen las políticas de alcance universal, que no se dirigen a ningún grupo en concreto; establecen como una prioridad la igualdad formal dentro del sistema político; evitan definir grupos que sean objeto de una atención especial; y no reconocen que las manifestaciones y las organizaciones colectivas sean actores importantes o tengan una influencia relevante. El problema inherente a este tipo de enfoque es cómo movilizar y comprometer las fuerzas presentes en los grupos inmigrantes, para la *aplicación* de la política, si al mismo tiempo se teme que estas fuerzas sean un obstáculo para la integración. Las estrategias que se ponen en marcha en el segundo paradigma son más propensas a definir unos grupos que sean objeto de atención, y elaborar políticas que se dirijan a determinados colectivos, lo que puede implicar incluso medidas para la «acción positiva». Estas estrategias suelen reconocer, si no estimular, las formas de representación de los grupos minoritarios, como ocurre cuando se dan ayudas económicas directas a las organizaciones inmigrantes, o se les apoya de forma indirecta al subvencionar determinadas actividades. También son más propensas a conciliar la igualdad con la diferencia cultural, garantizando el reconocimiento de las dimensiones culturales y religiosas de los procesos de integración.

Hemos presentado estos dos modelos de inclusión como paradigmas contrapuestos de forma intencionada, con el objetivo de aclarar cuál es su lógica interna. En la práctica, uno puede observar dentro de ambos enfoques muchas variaciones y diversos encajes de elementos en función de las definiciones y los instrumentos de las políticas analizadas en las 17 ciudades del proyecto MPMC. La tipología de Alexander (2004) es un ejemplo de ello. Estas variaciones se pueden observar también en una misma ciudad a lo largo del tiempo, como lo ha demostrado el estudio de caso de Amsterdam (Fennema y Tillie, 2004).

Las diferencias a nivel nacional, local o en otros tipos de contextos pueden tener como consecuencia divergencias políticas y una pluralidad de políticas de integración, tal y como

se argumenta en el apartado anterior. Pero ¿cuál es la imagen que aparece si ponemos juntos las pruebas y los argumentos que apoyan la convergencia?

Para empezar, volvamos al argumento según el cual los contextos y las políticas nacionales en los que se enmarcan las ciudades pueden tener una influencia significativa en las políticas locales. Esta lógica implicaría que se cumplan por lo menos dos condiciones. La primera es que no exista convergencia entre los Estados-nación. Está claro que no es así. Numerosos estudios comparativos han identificado formas de convergencia, si bien es cierto que son vacilantes y limitadas. Vermeulen (1997: 150-152) ha puesto de manifiesto diversos desarrollos que indican que existe por lo menos cierto grado de convergencia. Primero, con respecto a las políticas de inmigración, y en particular los aspectos que regulan el estatus legal de los inmigrantes no comunitarios, la Comisión Europea ha propuesto una serie de directivas en los últimos años cuyo objetivo es la armonización de las políticas de los Estados miembros. En segundo lugar, se observa alguna convergencia entre las políticas de naturalización. Por ejemplo, se han reducido las diferencias marcadas que existían en este campo entre la legislación y las prácticas de Francia y Alemania. Los aspectos *jus sanguinis* contenidos en la legislación alemana son más flexibles y el principio de *jus solis* que se ha introducido ha facilitado el acceso a la nacionalidad para los hijos de los inmigrantes, mientras que en Francia el principio tradicional de *jus solis* ha perdido fuerza. Algunos estudios realizados por Weil (2001) y por Hansen y Weil (2001) sobre los procedimientos por los que se adjudica la nacionalidad a los extranjeros han confirmado que esta tendencia a la convergencia se está produciendo a una mayor escala en Europa<sup>11</sup>. En tercer lugar, Vermeulen también ha notado cierta convergencia en el uso de terminología común promovida especialmente por parte de organizaciones supranacionales. Sin embargo, advierte que este vocabulario común en torno a la «integración» y el «multiculturalismo» puede ser engañoso: «El uso de las mismas palabras no necesariamente significa que las personas están de acuerdo en sus ideas. Puede incluso llegar a crear la *ilusión* de un acuerdo» (1997: 152, cursiva del autor).

La segunda condición para que el contexto nacional domine la política local sería que la política nacional tenga un efecto más o menos determinante sobre lo que las ciudades hacen y pueden hacer. Aquí los datos empíricos sobre las ciudades, y en especial las comparaciones entre ciudades ubicadas dentro de un mismo sistema nacional, hablan otro lenguaje: la peculiaridad de las historias y las formas de las políticas locales en Berlín, Frankfurt y Colonia en Alemania, y el cambio de orientación de las políticas en Roubaix, Toulouse y Marsella en Francia, no pueden explicarse por el sistema nacional en el que se sitúan. Si bien es cier-

<sup>11</sup> Para una visión de conjunto reciente sobre la adquisición y la pérdida de la nacionalidad dentro de la Unión Europea, véanse las publicaciones del proyecto NATAC: Bauböck *et al.* (2006a y 2006b).

to que el contexto puede ser un factor relevante y significativo para explicar las políticas locales, estos y otros ejemplos de casos muestran que la influencia del contexto nacional es a menudo menos determinante para las ciudades de lo que muchas veces se ha sugerido. Las ciudades no solamente hacen un uso diferente del poder discrecional del que disponen dentro del sistema nacional —como lo demuestra la aplicación por parte de Berlín de una legislación para la naturalización más indulgente, en comparación con el resto de Alemania—, sino que también promueven nuevos elementos y formas de hacer política para los inmigrantes, utilizando los marcos legislativos dirigidos al conjunto de la población para la atención de determinados grupos. Un ejemplo de este último mecanismo son las formas en que algunas ciudades francesas han utilizado la *Politique de la ville* definida a nivel nacional como un marco para la aplicación de políticas para los inmigrantes sin que se haga referencia a ellas con este nombre (Moore, 2001 y 2004).

Está claro que a nivel local entran en juego determinadas fuerzas que producen convergencia política. Una de estas fuerzas se explica por la forma concentrada en que se asientan los inmigrantes. Cualquiera que sean los arreglos institucionales particulares, los gobiernos locales tienen que encontrar respuestas a las mismas preguntas, que son, por ejemplo, cómo proporcionar a sus inmigrantes una vivienda y un trabajo dignos, cómo hacer que tengan acceso a los servicios de educación y salud, y cómo responder a las exigencias de los inmigrantes para cumplir con sus obligaciones religiosas o para obtener las facilidades que les permitan el uso y la enseñanza de sus idiomas maternos. Los gobiernos locales también tienen que contar con reacciones similares por parte de las poblaciones autóctonas hacia los inmigrantes, y con procesos de discriminación y exclusión social. Es más fácil desatender y evitar este tipo de cuestiones desde la perspectiva de las políticas nacionales, que es más distante; en las ciudades, las problemáticas se hacen notar de forma concreta, especialmente a medida que aumenta el número de inmigrantes y se concentran más en determinados barrios. Si las autoridades municipales no se plantean estas cuestiones por iniciativa propia, puede que se vean obligadas a ello cuando se produzcan brotes de violencia. *Inner-city riots*, como se llaman con frecuencia en el Reino Unido, o los *problèmes des banlieues* en Francia, pueden estallar y provocar unas políticas por parte de y para las ciudades que sean nuevas o diferentes. En este sentido, este tipo de crisis se puede interpretar como fuerzas desde abajo que actúan para la convergencia.

Una consecuencia lógica de este tipo de acontecimientos «propulsores de políticas» es que las políticas consiguientes son a menudo políticas territoriales, en las que la vivienda, la concentración de los inmigrantes y la segregación tienen un papel central (como lo hemos notado antes, son distintas las circunstancias en las que convergieron las políticas de integración y las políticas urbanas en Suecia y Holanda).

Tales fuerzas no solamente aceleran la aparición de medidas e influyen en su contenido, sino que también fomentan unos tipos de estrategias que son similares para la aplicación de las políticas. En algunos de nuestros estudios de caso, las consultas con los inmigrantes y el compromiso de los inmigrantes como organizaciones y como individuos han formado parte del proceso político desde sus comienzos, tal y como Moore ha señalado para el caso de Manchester. Sin embargo, si esto no se produce, a menudo y pronto resulta claro que la aplicación efectiva será imposible sin que los grupos inmigrantes participen en ambos procesos de elaboración y ejecución de las políticas. Los estudios sobre Marsella y Toulouse realizados por Moore demuestran bien como las autoridades en ambas ciudades encontraron vías informales para relacionarse con los grupos inmigrantes reclutando mediadores entre sus filas. El estudio de los Oeiras en Portugal (Marques y Santos, 2004) mostró otra forma de resolver el mismo problema: aunque no se reconozca la condición de inmigrante o la pertenencia étnica como criterio relevante, el Ayuntamiento simplemente trabaja a través de los vecindarios, así como las asociaciones de deporte y ocio que existen, y da la casualidad que la mayoría son organizaciones inmigrantes. Estos y otros ejemplos sugieren que, para que se den las condiciones para la aplicación efectiva de las medidas, es necesaria cierta convergencia en las estrategias que se aplican, incluso si sus formas son diferentes.

Una vez hemos resumido las pruebas y los argumentos que apoyan por separado la divergencia y la convergencia, ¿qué balance podríamos hacer ahora, sobre todo si tenemos en cuenta los posibles desarrollos en el futuro? Antes de hacer eso, explicaremos lo que significa la convergencia. En relación con esta cuestión, Hans Vermeulen ha hecho algunos comentarios pertinentes: «Hemos observado algunas similitudes entre los países, y hemos señalado que las diferencias, que sí existen, se sitúan en una estrecha banda de variación. Pero las similitudes todavía no significan que exista convergencia. Para comprobar si se está produciendo convergencia entre las ciudades, es preciso demostrar que las similitudes están *umentando*» (1997: 150, la cursiva es suya). Continúa el autor con una distinción de categorías entre lo que es «un desarrollo paralelo», causado por desarrollos externos, y la convergencia, que hace referencia a los cambios que son internos a los sistemas. «La noción de convergencia —diferentes líneas que se acercan a un punto, reduciéndose las diferencias— debe distinguirse del concepto de *desarrollo paralelo*. Hablamos de desarrollo paralelo cuando los países pasan por las mismas fases generales de desarrollo. Cuando se produce un desarrollo paralelo, se pueden observar muchas similitudes en el pasado, pero no son las mismas que las actuales» (Vermeulen, 1997: 150, la cursiva es suya). Un desarrollo paralelo puede, por lo tanto, crear condiciones que sean favorables a la convergencia, aunque no necesariamente la produce.

Si utilizamos esta distinción, ¿cómo podemos medir la situación actual, y qué podemos esperar en el futuro? Primero, observamos que los desarrollos paralelos entre las ciudades

europas son importantes. Pueden existir diferencias en los tiempos, puesto que las ciudades del noroeste han hecho frente antes a la inmigración masiva que surge de la globalización, y en las ciudades del sur ha ocurrido más tarde y en una escala todavía más limitada. Sin embargo, la inmigración reciente que ha llegado a ambos tipos de ciudades es muy similar en cuanto a su diversidad, tal y como lo hemos puesto de relieve en este artículo. Eso crea un terreno fértil para la convergencia, en primer lugar porque los mecanismos de formación y aplicación de las políticas a nivel local suelen tener como resultado unas respuestas y soluciones pragmáticas que son similares, y porque la necesidad de movilización de las fuerzas presentes en los grupos inmigrantes, para que la aplicación de las políticas sea efectiva, también conduce a unas estrategias que son similares<sup>12</sup>. Aumenta también la presión por parte de las organizaciones supranacionales en general, y por la acumulación progresiva de experiencias prácticas en torno a las políticas de la UE en particular, lo que conduce a las ciudades hacia la armonización. Seguramente, el futuro será de un aumento de la convergencia.

Pero la imagen que aparece a partir de nuestro material empírico sigue siendo en buena parte la de una pluralidad de políticas. Tal y como ha demostrado Alexander, muchas ciudades, sobre todo en el sur de Europa, todavía se encuentran en fases en las que no plantean medidas, u ofrecen una respuesta política una vez han surgido los problemas. En las ciudades que parten de una tradición más larga de políticas a favor de la integración —incluidas algunas pocas ciudades donde la política nacional nunca ha promovido este tipo de iniciativas locales— se observan más indicios de convergencia comparativa. Los dos paradigmas de inclusión de los inmigrantes mencionados se hacen más difícil de reconocer en las prácticas políticas actuales.

## LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN E INTEGRACIÓN EN EUROPA: ¿PRESIONES PARA LA RENOVACIÓN?

Entre los Estados europeos siguen predominando los intentos por gestionar las migraciones internacionales a partir de un marco que se basa, sobre todo, en premisas definidas a nivel de los Estados-nación. Según este marco, el mundo está dividido en comunidades políticas separadas, cada una con sus propios ciudadanos y territorios nacionales. Las mi-

<sup>12</sup> Una prueba empírica y práctica de este argumento teórico se observa con el aumento de los contactos directos entre las ciudades europeas dentro de organizaciones que funcionan en red, como Eurocities, y dentro de redes diseñadas precisamente para intercambiar información y buenas prácticas de las políticas de integración, como ELAINE (Red Interactiva entre Gobiernos Locales Europeos sobre las Políticas dirigidas a las Minorías Étnicas) y *Quartiers en Crise*. Los intercambios directos sobre experiencias y logros políticos también se multiplican entre las ciudades. El Instituto de Estudios Étnicos y sobre Inmigración (IMES) de Amsterdam, por ejemplo, ha recibido a delegaciones llegadas de ciudades austriacas, francesas, suizas, danesas, suecas y noruegas que llegaron para conocer las prácticas políticas en las ciudades holandesas.

graciones que atraviesan las fronteras políticas son una anomalía en este sistema. Como consecuencia, las políticas migratorias han sido sobre todo defensivas y han dado una mayor importancia al control que a elementos proactivos (Martiniello, 2006); las políticas de integración para los inmigrantes han carecido muchas veces de continuidad, cuando no han sido totalmente ausentes. Estos dos enfoques se han reforzado mutuamente: la falta de una política de inmigración constante y clara ha sido un obstáculo para la aplicación de unas políticas de integración eficaces. A su vez, la falta de constancia de las políticas de integración, y el estancamiento (real o percibido como tal) de los procesos de integración de unos recién llegados de orígenes cada vez más diversos, suscitan unas percepciones que en su mayoría son negativas acerca de la inmigración y de los inmigrantes —reforzándose así las políticas defensivas contra la inmigración.

Esta situación es especialmente característica de los países europeos del noroeste, que tienen una mayor tradición en inmigración, que se remonta a la época de la posguerra. La problemática se observa en el complicado proceso de introducción de políticas migratorias y de integración a nivel de la UE. Se percibe a menudo que la política comunitaria en materia de migraciones (de acuerdo con el Tratado de Amsterdam) va en contra de los intereses nacionales, e incluso que representa una amenaza. Ilustra esto la afirmación de un político holandés: «Si nuestras políticas son más indulgentes que las de nuestros vecinos, Holanda se convertirá en desagüe de Europa». El peligro que conlleva este proceso es que las políticas de la UE se reduzcan al mínimo común denominador de los países involucrados. La consecuencia de tales percepciones de las políticas de inmigración es que las políticas de integración que se han planteado hasta ahora a nivel de la UE se han definido sobre todo en términos negativos: para luchar contra la exclusión, el racismo, la xenofobia o la discriminación. En la mayoría de los Estados miembros faltan unas políticas de integración sustantivas e integrales, con las pocas excepciones a las que nos hemos referido antes.

Formulada en estos términos, la imagen es realmente pesimista. Desde una perspectiva más positiva, identificamos dos factores muy significativos que actúan para salir de este punto muerto. El primero es el proceso de integración económica y política en curso dentro de la Unión Europea. Aunque eso puede haber actuado de forma negativa durante la primera fase, carente de políticas, reforzándose la espiral de políticas defensivas cuando se abrieron las fronteras dentro de la Unión, desde entonces hay una mayor conciencia de que la única solución realista se obtiene a partir de unas políticas migratorias y de integración comunes, con una visión de conjunto y proactivas. Los problemas actuales de una inmigración no deseada, junto con los futuros problemas relacionados con el declive demográfico y la competición para tener a los inmigrantes con las cualificaciones necesarias, sólo se podrán resolver de forma efectiva con un marco comunitario común. A las declaraciones políticas más tempranas, realizadas en el Tratado de Amsterdam de 1997 y en la

Cumbre de Tampere de 1999, les siguen ahora poco a poco propuestas de unos marcos para unas políticas globales y proactivas, como en las Comunicaciones de la Comisión Europea (CE) sobre la Política Comunitaria de Inmigración (European Commission, 2000) y sobre la Inmigración, la Integración y el Empleo (European Commission, 2003). En la última Comunicación se definió la integración de la manera siguiente: «*es un proceso mutuo que se basa en la reciprocidad de los derechos y las obligaciones de los nacionales de terceros países y de las sociedades de acogida, que conduce a la plena participación de los inmigrantes*». La integración se concibe como un «*equilibrio de derechos y obligaciones*». Desde una perspectiva holística, se incluyen como objetivos todas las dimensiones de la integración (los derechos económicos, sociales y políticos, la diversidad cultural y religiosa, la ciudadanía y la participación). En referencia a una Comunicación del año 2000 [COM (2000) 757], el texto define la población objeto de atención como compuesta de «*trabajadores inmigrantes y miembros de familias reunificadas, refugiados y personas bajo protección internacional*». En noviembre de 2004, el Consejo de Ministros responsable de la integración adoptó los Principios Básicos Comunes (CBP) para la integración, estableciendo así un marco común para un enfoque europeo sobre la integración de los inmigrantes. La intención es que el documento sirva de referencia para la aplicación y la evaluación de las políticas de integración actuales y futuras. En este sentido, constituye una segunda etapa después de la *Comunicación sobre la Inmigración, la Integración y el Empleo* de junio de 2003. Le ha seguido la publicación del *Manual sobre la Integración*, que describe y propone la aplicación de políticas concretas para la integración de los inmigrantes (noviembre de 2004), y el Libro Verde que presenta una perspectiva de la UE para la gestión de las migraciones económicas [COM (2004) 811 final].

En 2005, la Comisión hizo pública su agenda para la integración, en un intento por ir más allá de los Principios Básicos Comunes<sup>13</sup>. El difícil debate en torno a la adopción de una Directiva que sirva de referente para la inmigración regular se mantuvo, pero con algunos problemas. El programa INTI ha entrado en una nueva fase y se ha creado el nuevo Fondo INTA<sup>14</sup>. Recientemente, el Parlamento Europeo contribuyó de forma significativa al debate político europeo en torno a la integración con la publicación de su Informe sobre estrategias y medios para la integración de los inmigrantes en la Unión Europea (Final A6-0190/2006, 17.5.2006).

Además de este trabajo administrativo para elaborar y formular las políticas de la UE, se han alcanzado algunos acuerdos para la aplicación de medidas concretas, como lo de-

<sup>13</sup> Comunicación (2005) 389 final, 1.9.2005, «Una agenda común para la integración».

<sup>14</sup> El programa INTI de la Comisión Europea apoya acciones para la integración de los ciudadanos de terceros países. El Fondo INTA es el Fondo Europeo de Integración, que viene a consolidar y extender las líneas de trabajo iniciadas con el INTI (nota de los traductores).

muestran algunas directivas comunitarias. Una causa de cierto optimismo es que los últimos países de la UE que se han convertido en países de inmigración, no afectados por una larga tradición de políticas nacionales reactivas en esta materia, cumplen una labor significativa de apoyo a este tipo de iniciativas por parte de la UE. Una prueba de ello fue la Presidencia griega de la UE durante la Cumbre de Tesalónica de 2003. Hay que reconocer que el proceso es lento y serán necesarios por lo menos varios años más de debate y negociación, pero las medidas que ya se han tomado pueden servir de catalizador de nuevas políticas por parte de los Estados miembros en el futuro.

El segundo factor importante de cara al cambio de las políticas nacionales se produce dentro de los mismos países. Como lo han mostrado de forma clara los datos empíricos de nuestro proyecto, las ciudades europeas son los lugares donde la globalización se hace visible, tanto por todas las consecuencias que tiene como por el cambio de las poblaciones urbanas que implica. Los nuevos inmigrantes que llegan, como un efecto directo o indirecto de la globalización, suelen asentarse en las ciudades y los responsables y las políticas locales tienen que lidiar con las consecuencias. Eso puede despertar tensiones entre el ámbito nacional y el local, que culminen en una mayor presión para la adopción de unas políticas de integración que se planteen a nivel nacional con una visión de conjunto. Como lo indican nuestros datos empíricos, esta presión se puede manifestar de distintas maneras. En países como Suiza, Alemania y Austria, donde las políticas de integración a nivel nacional han sido fragmentarias o inexistentes, las presiones para que se formulen unas políticas adecuadas y las demandas para que las responsabilidades y los recursos sean mayores han venido de las ciudades. Zurich, Bern y Basel, por ejemplo, han tomado iniciativas para poner en marcha unas políticas locales (*Leitbilder*) a finales de los noventa, motivadas por la completa ausencia de políticas a nivel nacional en Suiza. Berlín, Frankfurt y Viena ya habían tomado este tipo de medidas antes, como respuesta ante una falta similar de políticas y recursos nacionales.

En los países donde las políticas nacionales para la integración se han iniciado algo temprano, como en Holanda y Suecia, las tensiones se han manifestado de otra manera. Las ciudades holandesas y suecas hicieron frente a unas importantes presiones que se ejercieron sobre sus principales instituciones, como son el sistema de vivienda (segregación y deterioro de los barrios), el mercado de trabajo (desempleo desproporcionado, altos costes de las prestaciones sociales) y el sistema educativo (concentraciones del alumnado que forma parte de las minorías étnicas en determinadas zonas y sectores), y también sobre el orden público (enfrentamientos raciales, delincuencia y tensiones entre grupos). Estas ciudades unieron sus fuerzas para pedir a sus gobiernos nacionales un mayor poder ejecutivo y unos mayores recursos para lidiar con estos problemas. En Holanda y Suecia, en los últimos años, unas políticas generales cuyo objeto de atención son las áreas metropolitanas, y unas

políticas de integración que se dirigen específicamente a los inmigrantes, han ido de la mano, por lo menos en términos formales, dentro de un mismo marco de referencia, dejando así la puerta abierta para la creación de una amplia gama de nuevas posibilidades.

Entre estos dos ejemplos prototípicos —uno en el que las ciudades ejercen presiones para conseguir unas políticas y unas prestaciones para la integración por parte del gobierno nacional, el otro en el que desde un primer momento las políticas nacionales favorecieron el desarrollo de unas políticas de integración por parte de las ciudades—, uno puede encontrarse con una variedad innumerable de situaciones en función de las relaciones entre las políticas nacionales y municipales, y también en función de las secuencias temporales de la política.

Lo común entre todos estos casos es que las tensiones que existen a menudo provocan un vivo debate entre las ciudades y los gobiernos nacionales sobre las cuestiones en torno a las cuales chocan las políticas nacionales y las locales. Eso se ha observado durante un reciente estudio de caso de la industria de la confección en Amsterdam. Este importante sector, formado en buena parte por talleres informales dirigidos principalmente por pequeños empresarios turcos, empleó en sus mejores momentos unos 20.000 trabajadores, la mayoría de ellos turcos en situación irregular. El crecimiento del sector había recibido la aprobación de las autoridades de Amsterdam durante los ochenta y principios de los noventa, en parte como una forma de aliviar el elevado desempleo entre los inmigrantes. Sin embargo, las políticas nacionales —introducidas en un primer momento por una campaña de ámbito nacional para combatir el fraude— provocaron a partir de 1993 una reducción drástica del sector, hasta que se situó en torno a unos 40 o 50 talleres ilegales, empleando unos 1.000 trabajadores (véase Kumcu, 2001; Raes, 2000; Raes *et al.*, 2002). Eso se llevó a cabo a pesar de que los responsables políticos locales se opusieron a ello de forma persistente.

Otro símbolo del conflicto entre las políticas nacionales y las prácticas locales ha sido el llamado caso Gümüş. Las políticas nacionales holandesas hacia los residentes en situación irregular se han hecho mucho más estrictas durante los años noventa, con la adopción de medidas tales como la Ley sobre Derechos de Prestaciones de la Seguridad Social (Situación Residencial), que requiere que un funcionario compruebe la situación legal de todos los que quieren tener acceso a los servicios del Estado de bienestar. Las autoridades de Amsterdam, incluida la policía, siguieron sin darles mucha prioridad a estas cuestiones relacionadas con la residencia, excepto en los casos en los que los inmigrantes irregulares se veían implicados en actos de delincuencia. Sin embargo, en 1996, en un acto de fuerza al que se dio mucha publicidad, las autoridades nacionales ordenaron la expulsión de un inmigrante turco (todavía oficialmente en situación irregular) llamado Gümüş con su familia, a pesar de que había llevado con éxito durante años un negocio de confección de ropa en el centro de Amsterdam. La acción estuvo precedida de un intenso debate en el Parlamen-

to nacional, y se llevó a cabo en medio de unas manifestaciones de protesta por parte del Alcalde de Amsterdam y de una buena parte de la ciudadanía. En ambos ejemplos, el gobierno local no pudo cumplir con sus intentos por seguir su propia política para la integración de los inmigrantes.

Las ciudades no siempre ganarán las batallas de principios, como lo demuestran estos episodios. Al mismo tiempo, se sabe que los gobiernos locales hacen uso de sus poderes discrecionales —evitando el debate público a nivel nacional cuando es posible— con el objetivo de conseguir una mayor capacidad de acción para apoyar a determinados inmigrantes. Lo que este tipo de incidentes muestra de forma clara —y eso es la conclusión general— es que los intereses en juego en las políticas de integración, y a la hora de que se apliquen, pueden ser muy diferentes, o por lo menos *percibirse* de forma distinta a nivel local y nacional. A nivel de las ciudades, la confrontación con las consecuencias diarias de la inmigración es mucho más directa, y la aplicación de las políticas se nota de forma más inmediata, sobre todo por parte de los inmigrantes. Cualquier intento serio por parte del gobierno local para hacer frente a los problemas, o —en términos más positivos— para maximizar las oportunidades inherentes a la inmigración, ejerce con toda seguridad presión en el nivel nacional más alto, más abstracto y paradigmático. Como nuestros datos de investigación lo indican, es significativa la proporción de metrópolis y ciudades europeas estudiadas en nuestro proyecto que son cada vez más conscientes de que necesitan unas políticas de integración a largo plazo y constantes, para preservar su capacidad como entidades comunitarias y para ser habitables para todos sus residentes. Muchas se han dado cuenta de que la ausencia continua de este tipo de políticas es una receta para el desastre.

Las observaciones que hemos hecho aquí nos han llevado a una conclusión más normativa acerca de la relación entre las políticas locales, regionales, nacionales y supranacionales que se ocupan de la integración de los inmigrantes. Desde nuestro punto de vista, se deberían asignar a las ciudades muchos más recursos, instrumentos y libertad para actuar en las formas que consideran adecuadas en función de sus circunstancias locales. Las políticas nacionales —y la aplicación de políticas migratorias y para la integración por parte de la UE— deberían fijar el marco de referencia y las pautas generales. Uno de sus primeros objetivos debería ser proporcionar instrumentos y recursos que legitimen y faciliten las políticas municipales y los esfuerzos de los actores locales para lograr la integración de los inmigrantes. El trabajo real tiene que hacerse a nivel local y debe realizarse de manera creativa por parte de coaliciones de los actores en el escenario local. Es en los vecindarios, en los barrios de las ciudades y en los municipios donde progresará esta cooperación. Y donde los beneficios se harán visibles en primer lugar.

Traducción: Elisa Brey (UCM). Revisión de Lorenzo Cachón y Blanca Garcés.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALEXANDER, M. (2003): *Host-Stranger Relations in Rome, Tel Aviv, Paris and Amsterdam: A Comparison of Local Policies toward Migrants*, Tesis Doctoral, Universidad de Amsterdam, Amsterdam.
- (2004): «Comparing Local Policies toward Migrants: An Analytical Framework, a Typology and Preliminary Survey Results», en R. Penninx, K. Kraal, M. Martiniello y S. Vertovec (eds.), *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Aldershot: Ashgate, pp. 57-84.
- BAUBÖCK, R. (2003): «Reinventing Urban Citizenship», *Citizenship Studies*, 7 (2): 139-160.
- BAUBÖCK, R.; ERSBØLL, E.; GROENENDIJK, K., y WALDRAUCH, H. (eds.) (2006a): *Acquisition and Loss of Nationality. Volume 1: Comparative Analyses, Policies and Trends in 15 European Countries*, Amsterdam: AUP, IMISCOE Research Series.
- (2006b): *Acquisition and Loss of Nationality. Volume 2: Country Analyses Policies and Trends in 15 European Countries*, Amsterdam: AUP, IMISCOE Research Series.
- BAUBÖCK, R.; HELLER, A., y ZOLBERG, A. R. (eds.) (1996): *The challenge of diversity: Integration and pluralism in societies of immigration*, Aldershot: Avebury.
- BRUBAKER, R. (1992): *Citizenship and nationhood in France and Germany*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- CANATAN, K.; OUDIJK, C. H., y LJAMAI, A. (2003): *De Maatschappelijke Rol van de Rotterdamse Moskeeën*, Rotterdam: COS.
- CASTLES, S., y MILLER, M. J. (1993): *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, 2.<sup>a</sup> ed., Basingstoke/New York: Palgrave.
- DOOMERNIK, J. (1991): *Turkse Moskeeën en Maatschappelijke Participatie: De Institutionaliserings van de Turkse Islam in Nederland en de Duitse Bondsrepubliek*, Amsterdam: Instituut voor Sociale Geografie.
- ELIAS, N., y SCOTSON, J. (1965): *The Established and the Outsiders: A Sociological Inquiry into Community Problems*, London: Frank Cass.
- EUROPEAN COMMISSION (2000): *Communication on a Community Immigration Policy*, 22 November.
- (2003): *Communication on Immigration, Integration and Employment*, 3 June.
- FAVELL, A. (2000): *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, Basingstoke: Macmillan.
- FENNEMA, M., y TILLIE, J. (1999): «Political Participation and Political Trust in Amsterdam: Civic Communities and Ethnic Networks», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 25 (4): 703-726.
- (2004): «Do Immigrant Policies Matter? Ethnic Civic Communities and Immigrant Policies in Amsterdam, Liège and Zurich», en R. Penninx, K. Kraal, M. Martiniello y S. Vertovec (eds.), *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Aldershot: Ashgate, pp. 85-106.
- FREEMAN, G. (1995): «Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States», *International Migration Review*, 29: 881-902.
- GARBAYE, R. (2004): «Ethnic Minority Councillors in French and British Cities: Social Determinants and Political Opportunity Structure», en R. Penninx, K. Kraal, M. Martiniello y S. Vertovec (eds.), *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Aldershot: Ashgate, pp. 39-57.

- GUIRAUDON, V. (1998): «Citizenship Rights for Non-citizens: France, Germany and the Netherlands», en C. Joppke (ed.), *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford: Oxford University Press.
- HAMMAR, T. (1985): *European Immigration Policy: A Comparative Study*, London: Cambridge University Press.
- HANSEN, R., y WEIL, P. (2001): *Towards a European Nationality: Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*, Basingstoke/New York: Palgrave.
- HEELSUM, A. van, y TILLIE, J. (2006): *Opkomst en partijvoorkeur van migranten bij de gemeenteraadsverkiezingen van 7 maart 2006*, Amsterdam: Institute for Migration and Ethnic Studies.
- HEITMEYER, W.; MÜLLER, J., y SCHRÖDER, H. (1997): *Verlockender Fundamentalismus: Türkische Jugendliche in Deutschland*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- KARAKASOGLU, Y. (1997): *Türkische Muslime in Nordrhein-Westfalen*, Duisburg: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW.
- KARAKASOGLU, Y., y KORAY, S. (1996): *Islam and Islamic Organisations in the Federal Republic of Germany: A Short Summary of Study of the Zentrum für Türkeistudien on Islamic Organisations in Germany*, Birmingham: Centre for the Study of Islam and Christian-Muslim Relations.
- KUMCU, A. (2001): *De Fil en Aiguille: Genèse et Declin des Ateliers de Confection Turcs d'Amsterdam*, Tesis Doctoral, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.
- KYMLICKA, W. (1995): *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford: Clarendon Press.
- (2002): *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*, Oxford: Oxford University Press.
- LANDMAN, N. (1992): *Van Mat tot Minaret: De Institutionaliserings van de Islam in Nederland*, Amsterdam: VU-uitgeverij.
- MAHNIG, H. (2004): «The Politics of Minority-Majority Relations: How Immigrant Policies developed in Paris, Berlin and Zurich», en R. Penninx, K. Kraal, M. Martiniello y S. Vertovec (eds.), *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Aldershot: Ashgate, pp. 17-38.
- MARQUES, M., y SANTOS, R. (2004): «Top-Down and Bottom-Up reconsidered: The Dynamics of Immigrant Participation in Local Civil Society», en R. Penninx, K. Kraal, M. Martiniello y S. Vertovec (eds.), *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Aldershot: Ashgate, pp. 107-126.
- MARTINIELLO, M. (1992): *Leadership et Pouvoir dans les Commandantes d'Origine Immigrée*, Paris: Centre d'Information et d'Etudes sur les Migrations Internationales (CIEMI)/L'Harmattan.
- (1997): *Sortir de Ghettos Culturels*, Paris: Presses de Science Po.
- (2006): «The new migratory Europe: towards a proactive immigration policy?», en C. Parsons y T. Smeeding (eds.), *Immigration and the Transformation of Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 298-326.
- MOORE, D. (2001): *Ethnicité et Politique de la Ville en France et en Grande-Bretagne*, Paris: L'Harmattan.
- (2004): «Migrants as Mediators in a Comparative Perspective», en R. Penninx, K. Kraal, M. Martiniello y S. Vertovec (eds.), *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Aldershot: Ashgate, pp. 127-138.
- OEZBEK, Y., y KORAY, S. (1998): *Muslim Voices: A Stranger Within?*, Essen: Zentrum für Türkeistudien.
- PAREKH, B. (2000): *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*, Cambridge: Harvard University Press.
- PARK, R., y BURGESS, E. (1921): *Introduction to the Science of Sociology*, Chicago: University of Chicago Press.

- PENNINX, R. (2000): «Het Dramatische Misverstand», en J. E. Overdijk-Francis y H. M. A. G. Smeets (eds.), *Bij Nader Inzien: Het Integratiedebat op Afstand Bekeken*, Houten/Lelystad: Infoplus Minderheden, Bohn, Stafleu and Van Loghum/Koninklijke Vermande, pp. 27-49.
- PENNINX, R. (2001): «Immigrants and the Dynamics of Social Exclusion: Lessons for Anti-discrimination Policies», en F. Lindo y M. van Niekerk, *Dedication and Detachment: Essays in Honour of Hans Vermeulen*, Amsterdam: Het Spinhuis, pp. 193-211.
- PENNINX, R.; BERGER, M., y KRAAL, K. (eds.) (2006): *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe. A State of the Art*, Amsterdam: AUP (IMISCOE Joint Studies Series).
- PENNINX, R., y ROOSBLAD, J. (eds.) (2000): *Trade Unions, Immigration, and Immigrants in Europe, 1960-1993: A Comparative Study of the Attitudes and Actions of Trade Unions in Seven West European Countries*, New York/Oxford: Berghahn Books.
- PENNINX, R.; KRAAL, K.; MARTINIELLO, M., y VERTOVEC, S. (eds.) (2004): *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Aldershot: Ashgate.
- RAES, S. (2000): *Migrating Enterprise and Migrant Entrepreneurship: How Fashion and Migration Have Changed the Spatial Organisation of the Clothing Supply to Consumers in the Netherlands*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- RAES, S.; RATH, J.; DREEF, M.; KUMCU, A.; REIL, F., y ZORLU, A. (2002): «Amsterdam: Stitched Up», en J. Rath (ed.), *Unravelling the Rag Trade: Immigrant Entrepreneurship in Seven World Cities*, Oxford/New York: Berg.
- RATH, J.; PENNINX, R.; GROENENDIJK, K., y MEYER, A. (2001): *Western Europe and Its Islam*, Leiden/Boston/Colonia: Brill.
- ROGERS, A., y TILLIE, J. (eds.) (2001): *Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities*, Aldershot: Ashgate.
- SIMMEL, G. (1950): «The Stranger», en K. H. Wolff (ed.), *The Sociology of Georg Simmel*, New York: Free Press, pp. 402-408.
- SOYSAL, Y. N. (1994): *Limits of citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago: University of Chicago.
- SUNIER, T. (1996): *Islam in Beweging: Turkse Jongeren en Islamitische Organisaties*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- (1999): «Niederländisch-Islamische Staatsbürgerschaft? Ansichten über Islam, Bürgerschaft und Bürgerrechte unter Türkischen Jugendlichen in den Niederlanden», en W. D. Bukow y M. Ottersbach (eds.), *Der Fundamentalismus-Verdacht: Plädoyer für eine Neuorientierung der Forschung im Umgang mit Allochtonen Jugendlichen*, Opladen: Leske und Budrich, pp. 85-97.
- TAYLOR, C. (1994): «The Politics of Recognition», en A. Gutmann (ed.), *Multiculturalism*, Princeton: Princeton University Press.
- UNABHÄNGIGE KOMMISSION «ZUWANDERUNG» (2001): *Zuwanderung Gestalten, Integration Fördern* (Süssmuth Report), Bonn: Bundesministerium des Innern.
- VERMEULEN, H. (ed.) (1997): *Immigrant Policy for a Multicultural Society: A Comparative Study of Integration, Language and Religious Policy in Five Western European Countries*, Bruselas/Amsterdam: Migration Policy Group/Institute for Migration and Ethnic Studies.
- VERMEULEN, H., y PENNINX, R. (eds.) (1994): *Het Democratisch Ongeduld: De Emancipatie en Integratie van Zes Doelgroepen van het Minderhedenbeleid*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- (2000): *Immigrant Integration: The Dutch Case*, Amsterdam: Het Spinhuis.

VERMEULEN, H., y SLIJPER, B. (2002): «Multiculturalism and Culturalism: A Social Scientific Critique of the Political Philosophy of Multiculturalism», en A. Devic (ed.), *Nationalism, Regional Multiculturalism and Democracy*, Bonn: Center for European Integration Studies.

— (2003): *Multiculturalisme in Canada, Australië en de Verenigde Staten: Ideologie en Beleid, 1950-2000*, Amsterdam: Aksant.

WEIL, P. (2001): «Access to Citizenship: A Comparison of Twenty-Five Nationality Laws», en A. Aleinikoff y D. Klusmeyer (eds.), *From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World*, Washington, DC: Carnegie Foundation.