

Las argucias del concepto de integración. Una exploración por el paisaje europeo.

SANDRA GIL ARAUJO *

Abstract

This article argues that immigrant integration policies be viewed as tools for construction of the national. It does so by illuminating the links between debates about immigrant integration and ways of imagining the nation and national identity. To this end, the article analyzes the political and socioeconomic context in which the presence of immigrants from non European Union countries is defined as a problem of integration. It centers on three traditional immigration receiving countries after World War II - the United Kingdom, France, and the Netherlands - and Spain, a newer destination country of the post-Fordist era. The study shows commonalities in wording, categorizations, and problem definition across these countries in debates about non European Union immigrants without ignoring state particularities. Above all, it demonstrates the persistence of "integration" as a term to reference relationships between European societies and the non-European immigrant population.

Key words

Migration Policies, Immigrants Integration, Nation-Building, United Kingdom, France, Netherlands, Spain

Resumen

Este artículo propone pensar las políticas de integración de inmigrantes como herramientas de construcción nacional, a partir de iluminar las vinculaciones entre los debates sobre integración de inmigrantes y las formas de imaginar la nación y la identidad nacional. Con ese objetivo se analiza el contexto político y socioeconómico en el cual la presencia inmigrante de países no comunitarios comienza a ser problematizada en términos de integración. Se exploran los casos de tres países tradicionales receptores de inmigración después de terminada la Segunda Guerra Mundial -Reino Unido, Francia y Países Bajos- y el Estado español, devenido en destino de inmigrantes en el contexto post-fordista. Sin dejar de considerar las particularidades estatales, el texto muestra la similitud de lenguajes, categorizaciones y problematizaciones, a la hora de debatir la presencia inmigrante

* Instituto de Migraciones, Universidad de Granada, Grupo Interdisciplinario de Investigadoras Migrantés.

no comunitaria. Y, sobre todo, la persistencia del término integración para nominar las relaciones entre las sociedades europeas y la población inmigrante no europea.

Palabras clave

Políticas Migratorias, Integración de Inmigrantes, Construcción Nacional, Reino Unido, Francia, Países Bajos, Estado Español.

Índice

Las argucias del concepto de integración. Una exploración por el paisaje europeo.	1
Abstract	1
Key words	1
Resumen.....	1
Palabras clave.....	2
Table of contents.....	¡Error! Marcador no definido.
Introduccion	4
1. La inmigración antes de la integración	5
2. El discreto encanto de la integración. Cómo convertir súbditos en ciudadanos ...	7
2.1. Integración a la inglesa.....	7
2.2. La France de la intégration	9
2.3. Los Países Bajos y la inburgering de los nieuwkomers	11
3. La integración de inmigrantes en los nuevos países de inmigración: el caso español.....	13
4. De la integración de inmigrantes y sus argucias	15
Referencias bibliográficas	18

Introducción

En contraposición con ciertas perspectivas que auguran la pérdida de relevancia del marco del Estado-nación en la gestión de la diversidad debido a la consolidación de espacios e instituciones supraestatales y la cristalización de membresías trans- o posnacionales (Soysal 1996), otras líneas de investigación sostienen que las diferentes respuestas dadas a la inmigración están vinculadas, entre otras cosas, con las particulares historias de construcción nacional.¹ En la misma línea, un buen número de investigaciones destacan la cultura política y jurídica, las formas históricas de gestionar la propia diversidad y las percepciones que cada sociedad elabora sobre sí misma, como elementos a tener en cuenta a la hora de explicar las diversas formas de inclusión y exclusión de la población inmigrante (Vermeulen 1999, Favell 2001c, Koopmans et al. 2005, Gil Araujo 2007, 2010). Otro aspecto a considerar es la historia colonial, en cierta medida “el multiculturalismo británico y la perspectiva asimilacionista francesa para incorporar a los migrantes de posguerra no fueron inventadas en el Londres o París de los sesenta, sino mucho antes en Delhi o Argel.” (Koopmans y Statham 2000, p. 39).

Sin embargo, y sin subestimar las variaciones nacionales, es llamativo que desde los años setenta la mayoría de las prácticas dirigidas a gobernar la presencia de población inmigrante se hayan desarrollado bajo la rúbrica de la integración. La palabra *integración* ha sido y sigue siendo utilizada en contextos históricos y geográficos distintos, para denominar medidas que van desde las formas de naturalización y reagrupación familiar, hasta la formación profesional, la inserción laboral y un largo etcétera. Pero la utilización del término *integración* no se restringe al marco de los gobiernos, sino que gana terreno también en el mundo de las ONG y en el campo de los organismos internacionales. Por supuesto, es imposible pasar por alto el lugar que la integración ocupa en las investigaciones sobre inmigración.² Y lo más importante: los propios grupos de inmigrantes o minorías hablan de integración y la reclaman (Koopmans y Statham 1999 y 2000, Gil Araujo 2007).

A pesar de su difusión, la utilización de la noción de integración en referencia a la población inmigrante es relativamente reciente.³ Es en los años setenta, y con más fuerza en los ochenta, ante la transformación de los inmigrantes poscoloniales en parte de las sociedades de destino, cuando el discurso de los derechos humanos se aplicó, por primera vez, al dominio de la inmigración, y así la noción de integración fue apareciendo en escena (Joppke y Morawska 2003). En la última década los debates sobre inmigración e integración se han convertido en debates sobre ciudadanía, pero, habría que agregar, de ciudadanía entendida en clave de lealtad a la nación. En la mayoría de los casos, estos debates terminan atrapados en el

¹ Entre otros: Brubaker 1992, Castles 1995, Joppke 1999, Favell 2000, Koopmans y Statham 2001, Triandafyllidou 2001. Para un repaso detallado por los análisis que exploran la relación entre inmigrantes y Estados, López Salas 2005. Contra los posicionamientos posnacionales como los de Soysal (1996), que enfatizan el creciente peso de las convenciones internacionales en la defensa de los derechos de los migrantes: Joppke y Morawska 2003, Favell 2000, Koopmans y Statham 2001. Freeman (2004) sostiene que en el caso francés sería más apropiado hablar de un sistema de derechos estratificados, en sintonía con lo planteado por Morris (2003). En su investigación etnográfica sobre las mujeres marroquíes en Italia, Salih (2003, p. 138) también se distancia explícitamente de la posición de Soysal. En el contexto español, Vega Solís y Gil Araujo (2003) han expuesto su desacuerdo con la visión entusiasta de los derechos transnacionales y las organizaciones internacionales desarrollada por Sassen (2003).

² Favell (2001a, 2001c, 2003) critica la falta de (auto)reflexión de los investigadores en relación a cómo las ideas sobre los modelos nacionales distintivos han sido creadas y sostenidas por políticos, medios de comunicación y los propios académicos.

³ Antes de la II Guerra Mundial, se esperaba que los grupos inmigrantes o minorías, tanto nacionales como extranjeras, se asimilaran a la cultura dominante. En el periodo de posguerra, los Estados occidentales fueron abandonando las prácticas de nacionalización agresiva y la idea de asimilación comenzó a ser criticada, en parte ante la evidencia de la tragedia organizada por el nazismo y también por el impacto de las guerras y procesos de descolonización y movimientos como el black power en Estados Unidos (Vermeulen 1999).

estrecho perímetro de la identidad nacional. Y es que casi siempre, en el perímetro de la nación "... el debate sobre la inmigración revela otro problema, quizás más fundamental. La cuestión de la identidad nacional" (Schnapper 1994, p. 129). La aplicación de los exámenes y contratos de integración en cada vez más países europeos expresa la radicalización de estas concepciones (Gil Araujo 2011).⁴

Este artículo se propone analizar el contexto en el cual la presencia inmigrante comienza a ser problematizada en términos de integración. Con ese objetivo, en el punto uno se revisan las formas de concebir y alentar la inmigración en la Europa de post guerra. El apartado siguiente explora las peculiaridades del surgimiento y desarrollo de los debates sobre integración de inmigrantes en el Reino Unido, Francia y los Países Bajos, desde finales de los años setenta hasta la actualidad. En el apartado tres se sintetizan las particularidades de este debate en el caso español. Sin subestimar las diferencias entre los distintos países, el texto se cierra con unas conclusiones que remarcan las notables similitudes en las formas de pensar la presencia inmigrante en Europa y resaltan las vinculaciones entre las formas de pensar la presencia inmigrante y los modos de concebir la identidad nacional.

1. La inmigración antes de la integración

Francia ha sido un país receptor de inmigración desde el siglo XIX, cuando el resto de Europa era exportadora de mano de obra. Después de la II Guerra Mundial otros países europeos se convirtieron también en reclutadores de trabajadores extranjeros. Aunque con diferencias importantes, los Estados del centro y norte de Europa vivieron un periodo de crecimiento y expansión económica, que unido al descenso de la natalidad y los relativamente altos niveles de educación de la población local, generaron una carencia de mano de obra poco cualificada para el sector industrial. Para satisfacer esa demanda, los propios gobiernos promovieron políticas de contratación de trabajadores en países extranjeros, en algunos casos empezando por las colonias y ex colonias, o mediante acuerdos con los países de la ribera norte del Mediterráneo (España, Italia, Portugal, Grecia y Turquía) y de Europa del Este, que luego se extenderían a los países del Magreb (Marruecos, Argelia y Túnez). En todos los países el empleo de extranjeros fue considerado una solución provisional para responder a la carencia temporal de trabajadores.

Roxane Doty escenifica el alcance de estas iniciativas una fría mañana de junio de 1948, con la llegada del primer grupo de 500 hombres jamaicanos al puerto de Londres, llevando pasaportes británicos y hambre de trabajo. "Simbólicamente al menos, esto marcó el comienzo de la vuelta a casa del Imperio británico. Por primera vez un gran número de personas no blancas llegaban a vivir y trabajar entre los ingleses en su hogar" (Doty 2003, p. 45). Su llegada coincidió con la aprobación de la ley de nacionalidad, que garantizaba el derecho a ingresar al territorio británico sin restricciones a los ciudadanos de la *Commonwealth*.⁵

La entonces República Federal Alemana (RFA) reforzó su política de contratación de *Gastarbeiter* o trabajadores invitados a partir de 1961, cuando las corrientes

⁴Incluso en España distintos representantes políticos han planteado la necesidad de evaluar la voluntad de integración de la población inmigrante no comunitaria (Gil Araujo 2011). El borrador del reglamento de la última reforma de la Ley de Extranjería introduce por primera vez el controvertido *informe de integración* como requisito para renovar la residencia de los inmigrantes no comunitarios que no hayan cotizado a la seguridad social un mínimo de nueve meses por año. Establece que el solicitante deberá acreditar su "participación activa en acciones formativas destinadas al conocimiento y respeto de los valores constitucionales de España y los de la Unión Europea, así como los valores consagrados en el Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma en la que resida".

⁵ El término *Commonwealth* originalmente se refería a la asociación de comunidades autogobernadas del Imperio británico, compuestas por los Estados de colonos blancos, de Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Sudáfrica. Cuando otros territorios del Imperio obtuvieron la independencia también pasaron a compartir la *Commonwealth*, pero fueron denominados países de la Nueva *Commonwealth*.

provenientes de Alemania del Este se vieron contenidas por la construcción del muro de Berlín (Koopmans 1999). El primer tratado se firmó en 1955 con Italia, le siguieron Grecia, España, Turquía, Marruecos, Portugal, Túnez y Yugoslavia. En los Países Bajos, los primeros grupos de inmigrantes que llegaron después de la II Guerra Mundial fueron producto de la descolonización: los repatriados de las antiguas Indias Holandesas Orientales (Indonesia) y de Nueva Guinea. Durante los años sesenta Gobierno y empresas desarrollaron una estrategia de reclutamiento de trabajadores, primero en Italia, España y Portugal, más tarde en Yugoslavia y Grecia y finalmente en Turquía y Marruecos. Paralelamente, aumentaron los flujos provenientes de los territorios autónomos de las Antillas Holandesas y Aruba y de antiguas colonias, como Surinam. En Francia, el primer plan de reconstrucción económica de 1945-1951 oficializó la necesidad de 1.500.000 inmigrantes (Seifert 1997). En 1960 descendió el número de trabajadores provenientes de Europa del Sur, por lo cual la falta de mano de obra fue cubierta con la inmigración de los antiguos territorios coloniales, principalmente de Argelia.⁶ Hasta los años setenta la actitud estatal fue bastante laxa, alentando a menudo el movimiento clandestino de trabajadores extranjeros (Doty 2003 y Seifert 1997).⁷

Por aquel entonces, los inmigrantes eran vistos como parte de la clase trabajadora. En Alemania, la participación de los sindicatos en los acuerdos de contratación de mano de obra extranjera garantizó la igualdad salarial y la inclusión de los trabajadores invitados en el sistema de seguridad social. Así, mientras los derechos políticos fueron totalmente negados mediante la imposibilidad práctica de adquirir la nacionalidad, los derechos sociales otorgados a los inmigrantes han sido de los más extensivos (Hansen 2003). En general, los problemas de la inmigración eran identificados en términos socioeconómicos: con relación a la pobreza y las situaciones de desventaja, o como un síntoma de la concentración urbana, del desempleo o de la precariedad de la vivienda. Se habían propulsado una serie de prácticas basadas en la idea de inserción (Favell 1997), con el objetivo de garantizar un mínimo de derechos sociales y de bienestar y de localizar y resolver problemas de acceso a recursos (vivienda, asistencia).

Como ejemplo de las divergentes iniciativas de la época, las estrategias de dos Estados que se suelen tomar como representantes de modelos de ciudadanía contrapuestos: el étnico alemán y el republicano francés (Brubaker 1999). En Alemania, teniendo en cuenta las regulaciones migratorias y las leyes de nacionalidad, se pueden diferenciar dos grupos de inmigrantes: los de origen alemán, por un lado, descendientes de los *Übersiedler* de la Alemania del Este, y los *Aussiedler*, quienes han disfrutado de un derecho casi ilimitado de migrar a la RFA y tienen acceso directo a la nacionalidad.⁸ Por otra parte, los trabajadores invitados o *Gastarbeiter* y sus descendientes, así como los solicitantes de asilo, cuyos derechos son más limitados y la mayor parte de los cuales no han obtenido la nacionalidad alemana. Mientras los miembros del primer grupo son incluidos en la nación como alemanes, los segundos, a pesar de ser residentes de larga duración o de haber incluso nacido en Alemania, eran hasta hace pocos años considerados extranjeros (Koopmans 1999). En el caso de Francia, en la primera mitad del siglo XX su *melting pot* era definido en el discurso oficial como asimilación,⁹ lo que implicaba la

⁶ Hasta 1962 los argelinos eran ciudadanos franceses con derecho de residencia irrestricto, pero a finales de esa década comenzaron a necesitar un permiso de trabajo para entrar a Francia (Doty 2003).

⁷ En 1968, el 82% de la inmigración era irregular. Entre 1964 y 1970 el 65% de los inmigrantes eran regularizados *ex post facto* (Seifert 1997).

⁸ La gran mayoría de los *Aussiedler* son descendientes de alemano-parlantes que migraron cientos de años atrás, en algunos casos tanto como 800 años, mucho antes de la creación del Estado-nación alemán, a zonas que nunca han sido parte de Alemania (Koopmans 1999).

⁹ Esta tradición de asimilación tiene sus raíces en el Antiguo Régimen pre-revolucionario. Sus leyes daban fácil acceso a los hijos de extranjeros, siempre que fueran católicos y nacidos y residentes dentro del reinado. La Tercera República implementó la separación entre la cultura individual y la religión, confinada a la esfera privada, y el estado secular que inculcaba a través de la escuela, en los niños franceses y extranjeros, una cultura cívica común (Weil y Crowley 1999).

idea de adaptación unilateral de los inmigrantes a la ley y las costumbres francesas, la superioridad de su cultura y su identidad nacional y el requerimiento de que los inmigrantes renuncien a sus anteriores pertenencias y lealtades (Weil y Crowley 1999). Diversas instituciones trabajaban para convertir a los extranjeros, o al menos a sus hijos, en franceses: el fácil acceso a la nacionalidad basado en el *ius solis*, la escuela –donde se enseñaba francés a los hijos de los inmigrantes y se les prohibía hablar su lengua materna– la conscripción, y el mundo del trabajo, con sus fábricas, partidos y sindicatos. Pero hasta los años setenta, estos espacios eran concebidos como herramientas de asimilación. La palabra integración no era utilizada para referirse a la conversión de los extranjeros en franceses, ni estas instituciones habían sido creadas especialmente para ello. Eran más bien los poderosos instrumentos con los que el Estado se había dotado para la construcción del pueblo y la nación francesa.

2. El discreto encanto de la integración. Cómo convertir súbditos en ciudadanos

Hasta mediados de los años setenta, no se consideraba que la población inmigrante supusiera un problema para el orden nacional porque se suponía que los trabajadores extranjeros no se quedarían más allá de la duración de sus contratos de trabajo. Pero esta reducción y definición instrumental de la migración como mano de obra, tolerada como mal menor pero jamás deseada, se quebró cuando se pasó a una inmigración familiar, a una inmigración de poblamiento (Sayad 2000a). Contrariamente a lo que gobiernos y empresarios esperaban, los inmigrantes no sólo no retornaron a sus países de origen, sino que, amparados en el derecho de reunificación familiar, trajeron a sus familias. Esto, si bien era previsible de derecho, de hecho no fue previsto y es para Sayad (1999) el punto del que parten los discursos actuales sobre los efectos culturales de la inmigración. Desde entonces, integración se ha convertido en la forma más común de conceptualizar el desarrollo de relaciones entre las viejas naciones europeas y su creciente población inmigrante no europea.

2.1. Integración a la inglesa

En Gran Bretaña, el énfasis en la asimilación fue rápidamente abandonado en favor de unas buenas relaciones raciales, entendidas como la coexistencia pacífica garantizada por la tolerancia, la diversidad y el pluralismo. Se suele poner como ejemplo de las primeras distinciones entre asimilación e integración¹⁰ la declaración del, por entonces, Secretario de Estado del Departamento de Interior, Roy Jenkins, quien en 1966 definió integración “no como un proceso de asimilación, sino como igualdad de oportunidades, acompañada por la diversidad cultural, en una atmósfera de mutua tolerancia” (citado en Banton 1985, p. 71). Esta declaración es a menudo tomada como el punto de partida de la política multiculturalista británica (Vermeulen 1999 y Joppke 1999).

La política migratoria restrictiva comenzó en 1962 con la *Commonwealth Immigration Act*, mediante la cual se impusieron los primeros controles a la inmigración de los países de la Nueva Commonwealth; continuó con la *Commonwealth Immigration Act* de 1968, bajo el gobierno laborista, que supuso el final de la libre entrada de asiáticos con pasaporte británico, y la *Immigration Act*

¹⁰ En el contexto catalán esta diferenciación la hace Jordi Pujol a finales de los años cincuenta (Gil Araujo 2007).

de 1971, bajo el gobierno conservador.¹¹ Culminó con la primera Ley de Nacionalidad Británica de 1981, que dio lugar a una definición de la ciudadanía británica más estrecha, modificó la doctrina del *ius solis* y, por ello, la naturaleza tradicional de la ciudadanía británica.¹² El efecto concreto de estas medidas fue obstaculizar el ingreso de los ciudadanos de los países no blancos de la *Commonwealth*. Después de la ley de 1971, los inmigrantes de estos territorios pasaron a ser considerados extranjeros y no tuvieron ningún privilegio de ingreso. La visión de la inmigración como problema para el orden social fue el detonante de las restricciones y es aún la base del consenso entre laboristas y conservadores (Weil y Crowley 1999).

Las reformas de las leyes de nacionalidad permitieron al Reino Unido redefinirse a sí mismo como un Estado-nación y desarrollar, por primera vez en su historia, una noción de ciudadanía nacional (Schnapper 1994). La perspicaz óptica de Roxane Doty (2003) ve en ello el deseo de Estado de construir una patria que funcione como reterritorialización de la ciudadanía británica, al tiempo que redefine a los inmigrantes no blancos de la *Commonwealth* como trabajadores. El color de la piel fue un asunto fundamental, pero inseparable de las diferencias culturales que, se suponía, amenazaban el orden social. Esta reconfiguración alumbraba también la diferencia entre el verdadero británico y su reverso, el impostor. El *alien wedge* se convirtió en una amenaza para la cultura, la sociedad y la identidad nacional británica. Las barreras se irguieron sobre la creencia de que existe un límite más allá del cual una sociedad no puede aceptar gran número de personas de culturas distintas sin que se produzcan tensiones sociales inaceptables. Las poblaciones y culturas de los ex territorios coloniales fueron así definidas, no sólo como diferentes, sino como fuente de peligros para la forma de vida *british*.

Si bien la palabra *integración* fue bastante común en los primeros debates, el vocabulario político británico ha estado dominado por la expresión *race relations*. Las relaciones entre la población británica y aquellos denominados *black* están basadas en las tradiciones de la política colonial: respetar la estructura de la sociedad local y limitarse a consolidar y controlar el poder de los líderes tradicionales. Los británicos se han concentrado en controlar la inmigración de la *Commonwealth* no blanca y, al mismo tiempo, en la lucha contra las discriminaciones y el racismo, equilibrio que, hasta el momento, no parece bien resuelto. Con la aparición de nuevas cuestiones en torno a los solicitantes de asilo y la migración familiar, la integración ha reaparecido como el término más amplio para concebir las políticas de asentamiento y ha sido central en los debates sobre las políticas de inmigración (Favell 2003). En el verano de 2001, después de unos disturbios en barrios con alta proporción de población de origen inmigrante, el entonces secretario de interior David Blunket presentó una propuesta sobre inmigración, nacionalidad y asilo. El documento recomendaba medidas para robustecer el sentido de ciudadanía entre los nacionales británicos, unos tests de lengua más rigurosos, un juramento de ciudadanía y un examen sobre la historia y las instituciones británicas. El convertirse en británico debía ser un evento significativo, un acto de compromiso con la nación británica y un importante paso en el proceso de integración en la sociedad, para poder desarrollar un sentido de identidad civil y valores compartidos (Hanssen 2003).

Los cambios no se han hecho esperar. La *Nationality Immigration Act* del 2002 recoge estas propuestas y establece que los candidatos a la ciudadanía británica

11 Tres tipos de categorías fueron creadas por la Ley de 1971: (1) ciudadanos británicos (aquellos hijos o nietos de británicos por nacimiento, adopción, naturalización, o los registrados como ciudadanos del Reino Unido o por asentamiento permanente); (2) ciudadanos de los territorios dependientes británicos y (3) británicos de *Overseas*, una gran categoría formal con pocos privilegios y ningún derecho automático de ingreso

12 Para un análisis de los debates parlamentarios en el Reino Unido y sus leyes de inmigración y nacionalidad como instrumentos de *nation-building*, Doty (1996).

deben demostrar un conocimiento suficiente del idioma y de la vida en el Reino Unido. Desde abril de 2007, las personas entre 18 y 65 años que soliciten un permiso de residencia en el país, incluidos los migrantes por motivos familiares, deberán pasar un examen de lengua y de conocimiento de la vida en el Reino Unido. Unos requerimientos que se suman al examen implantado durante 2006 para el acceso a la nacionalidad. En el año 2008 la Agencia de Fronteras e Inmigración del Reino Unido presentó un documento titulado *The Path to Citizenship: next steps in reforming the immigration system*, que ha sido la base para la Ley sobre Fronteras, Inmigración y Ciudadanía 2009, en vigor desde enero de 2010. Entre otras cosas, el documento establece que los extranjeros que quieran convertirse en ciudadanos británicos tendrán que ganarse el derecho a permanecer en el país (Gil Araujo 2011). En palabras de Phil Woolas, Ministro de Fronteras e Inmigración: "We are clear that newcomers should speak English, work hard, and earn the right to stay here - and only get British citizenship once they have proved their commitment to the country."¹³

2.2. La France de la intégration

A principios de los años setenta, el aumento de población no europea y sus malas condiciones de vida, resultado de su continua marginación, agregó una nueva dimensión al discurso sobre la inmigración, que dejó de ser definida como una cuestión económica, para transformarse en un problema social. Así, los inmigrantes se convirtieron en una amenaza al orden social y se desarrolló entonces una especie de tema master: *seuil de tolerance* (Doty 2003). La idea de umbral de tolerancia sugiere la inevitabilidad de conflictos si seres humanos de diferentes culturas son mezclados en un número inapropiado. Se empezó a considerar que en ciertos barrios, los nuevos inmigrantes no tenían ni el deseo ni la capacidad de ajustarse a los patrones de vida vigentes. Ciertas prácticas culturales, como la vestimenta o la religión, fueron interpretadas como un indicador de su falta de voluntad de integración. Principalmente los inmigrantes de países catalogados como musulmanes pasaron a ser definidos como difícilmente asimilables por considerar sus creencias y valores como intrínsecamente contrarios a los fundamentos de la república y la democracia.

Cuando en 1974, después de la suspensión de la inmigración de trabajadores, comenzó el debate sobre el estatus de los inmigrantes no europeos, el concepto de asimilación perdió legitimidad. La noción de inserción¹⁴, dominante entre 1974 y 1985, fue utilizada por los grupos antirracistas para designar el derecho a no aceptar la asimilación, a defender y preservar la identidad colectiva y a rechazar adaptarse a la cultura francesa hegemónica. Pero, apuntan Weil y Crowley (1999), el derecho de los inmigrantes no europeos a mantener su cultura (un objetivo de las organizaciones antirracistas) fue visto como una manera de prepararlos para dejar Francia (el deseo de algunos líderes de la derecha) y hacer su deportación más fácil. Así, paradójicamente, la protección de una minoría fue una política compartida por grupos pro y anti-inmigrantes. El líder del Frente Nacional, Jean Marie Le Pen, convirtió el derecho a la diferencia reivindicado por los grupos pro inmigrantes, en el derecho de los franceses de ser diferentes de los inmigrantes no europeos y, en definitiva, en el derecho de deportarlos.¹⁵ Entonces las organizaciones antirracistas comenzaron a dirigir sus esfuerzos hacia la lucha por el derecho de los inmigrantes a la igualdad, de permanecer en Francia y de ser

¹³ <<http://www.immigrationmatters.co.uk/migrants-will-have-to-%E2%80%99earn-the-right%E2%80%99-to-stay-in-the-uk.html>> Consultado 10 de junio de 2010.

¹⁴ El concepto de inserción es clave en las políticas sociales activadas en Francia desde los años ochenta, como formas de contrarrestar el proceso de desempleo y precarización laboral iniciado en la década anterior (ver Castel 1992 y 1997). Sorprendentemente en la bibliografía revisada para el caso francés, no se ha encontrado ninguna mención a esta *coincidencia*. (Gil Araujo 2010).

¹⁵ Sobre el uso del discurso del derecho a la diferencia cultural en Francia, Taguieff (1988).

franceses. Esto es: el derecho a la no diferencia. Este desplazamiento en el debate político se vio plasmado en un cambio de vocabulario. El concepto de inserción prevaleció hasta 1984, a partir de entonces *integración* devino el concepto político legítimo (Weil y Crowley 1999). De este modo, el eslogan de la integración emergió como postura centrista, que intentaba distanciarse del nacionalismo xenófobo y del discurso antisistema radical (Favell 2003).

En palabras de Christophe Bertossi "la integración ha sido en realidad un medio de controlar las fronteras de la ciudadanía, al mismo tiempo frente a las corrientes migratorias y frente a la aparición en la plaza pública de las "nuevas identidades culturales y religiosas" (2003, p. 83). El asentamiento de la población inmigrante no europea remite a viejas cuestiones, como el problema de la lealtad a la nación. Desde que los antiguos súbditos se convirtieron en los nuevos inmigrados, el Islam se transformó en el eje que organiza el debate sobre la ciudadanía y la identidad nacional. Paulatinamente fue cuajando la idea de que la nacionalidad tiene que ser algo más que una simple formalidad; debe funcionar como herramienta de distinción entre los malos y los buenos ciudadanos. Con este consenso, el gobierno dirigido por Jacques Chirac, ganador de las elecciones de 1986, pretendió reemplazar el derecho automático de nacionalización por nacimiento, conquista de la República de 1889, por una declaración de voluntariedad. Debido a las protestas el proyecto fue retirado, pero se nombró una Comisión de la Nacionalidad que empezó a funcionar en 1987, con sus sesiones retransmitidas por televisión.¹⁶

Finalmente, la reforma de la Ley de Nacionalidad se aprobó en 1993, según el proyecto de 1986. La nacionalidad pasó a ser considerada un privilegio no apto para cualquiera. Algunos, debido a sus mochilas identitarias, debían demostrar su capacidad de devenir franceses para poder, luego, convertirse en ciudadanos. Este lugar prominente otorgado a la religión y la cultura de origen se da de bruces con la mítica imagen de la República ciega a las identidades y adscripciones grupales o comunitarias, con sólo ojos para los individuos. Pero en esta reconstrucción del problema de la ciudadanía como problema originado por la inmigración y sus culturas importadas, no es un detalle menor recordar que por entonces, la población extranjera más numerosa era de nacionalidad portuguesa. Así, la distinción entre los buenos y malos inmigrantes parece organizarse en torno a las fracturas Norte/Sur, Occidente/Islam, Europa/resto del mundo. Esta idea es también defendida por Doty (2003), quien señala que en Francia el término *immigré* es frecuentemente utilizado sólo para nombrar a los no europeos, especialmente descendientes de magrebíes y caribeños, que muchas veces tienen la nacionalidad francesa.

El derecho automático de suelo fue restaurado en 1998. La agenda de integración definida por aquella época prestaba especial atención a la lucha contra las discriminaciones.¹⁷ Este desplazamiento puede ser interpretado como el paso de la ciudadanía de la integración, una versión moderna de su tradición asimilacionista, a la lucha contra las discriminaciones, que surge de la nueva metodología de acción pública y de una doctrina alternativa de igualdad nacida a finales de los ochenta. Pero este reconocimiento no encaja fácilmente en las categorías clásicas de la igualdad republicana, que tradicionalmente ha fundado la ciudadanía en la desaparición de las diferencias en la esfera pública, en beneficio de la igualdad individual.

¹⁶ La Comisión presidida por el vicepresidente del Consejo de Estado, Marceau Long, elaboró un informe titulado *Être français aujourd'hui et demain*, que propone la identidad francesa como un filtro por el que los que van llegando deben pasar a fin de integrarse en la colectividad de los ciudadanos (Bertossi 2003).

¹⁷ Se crearon tres instituciones específicas como la Comisión Departamental de Acceso a la Ciudadanía, un grupo de estudios y de lucha contra la discriminación y un número telefónico para las víctimas y testigos de actos discriminatorios (Bertossi 2003).

Los requisitos culturales para la obtención de la nacionalidad siguen mostrando la hilacha asimilacionista. El código civil especifica que los extranjeros sólo serán nacionalizados si son asimilados a la sociedad francesa, especialmente en forma de un conocimiento suficiente del francés (Koopmans et al. 2005). "*La integración en nuestra sociedad, especialmente el dominio de la lengua francesa, debería ser una condición para poder traerse a su familia*" declaró el entonces primer ministro Dominique de Villepin, al hilo de las revueltas de los jóvenes de los suburbios empobrecidos (*El País*, 20 de noviembre de 2005). Posteriormente, los entrelazamientos entre la problematización de la presencia inmigrante en clave integracionista y las operaciones de (re)construcción nacional han tomado cuerpo en la creación del *Ministerio de Inmigración, Integración, Identidad Nacional y Co-desarrollo* por parte del Gobierno de Nicolas Sarkozy en el año 2007. Uno de los primeros proyectos de ley del nuevo Ministerio proponía evaluar los conocimientos de idioma de los candidatos a la reagrupación familiar y la firma del contrato de integración y acogida, vigentes en la actualidad (Gil Araujo 2011).

El 31 de marzo de 2010 el Ministro de Inmigración, Integración, Identidad Nacional y Desarrollo Solidario, Eric Besson, presentó a la Asamblea Nacional el *Proyecto de ley relativo a la inmigración, a la integración y a la nacionalidad*, cuyo título y contenido explicitan la vinculación entre integración de inmigrantes y construcción nacional: "La France reste une terre d'accueil de l'immigration. Dans le même temps, la France doit rester une terre d'intégration. Car notre cohésion nationale ne s'est pas construite par la juxtaposition de communautés. La France, terre d'immigration depuis ses origines, n'a pu devenir Nation que par les efforts sans cesse renouvelés de l'État, qui a imposé de puissants efforts d'intégration, de construction d'une identité nationale, et de coopération avec les pays sources d'immigration. Immigration, intégration, identité nationale, constituent les étapes essentielles du parcours des migrants qui entrent en France pour s'y installer et y vivre." (Fillon 2010, p. 4)

2.3. Los Países Bajos y la *inburgering* de los *nieuwkomers*

Los Países Bajos asumieron la presencia de los trabajadores inmigrantes y sus familias como un fenómeno definitivo antes que otros países europeos. A finales de los años setenta el informe *Minorías étnicas (Etnische Minderheden)*,¹⁸ del Consejo Asesor sobre Política de Gobierno, planteó la importancia de contrarrestar la exclusión de determinados grupos de inmigrantes y *allochtonen*,¹⁹ junto con la necesidad de estimular la idea de una sociedad tolerante y multicultural. La multiculturalidad se entendió principalmente en clave religiosa, perspectiva influenciada por el sistema neerlandés de organización sociopolítica, a partir de la pilarización.²⁰ Esto marcó un punto de inflexión en la política de inmigrantes, ya

¹⁸ El término *minorías étnicas* se refiere a los grupos de origen inmigrante que mantienen una posición socioeconómica baja en el transcurso de varias generaciones. Están clasificados por nacionalidad de origen.

¹⁹ Los *allochthonen* de primera generación son las personas nacidas en el extranjero, con padre y/o madre también nacidos fuera. La segunda generación de *allochthonen* son las personas nacidas en los Países Bajos, con madre y/o padre nacidos fuera. Como contrapartida, se utiliza *autochthonen* para referirse a los considerados como autóctonos. Ambos términos han recibido muchas críticas (Gil Araujo 2002).

²⁰ El sistema de pilarización (*verzulling*) se desarrolló en la última parte del siglo XIX. Católicos y protestantes establecieron sus propias organizaciones en todas las esferas de la vida pública. Los movimientos políticos no religiosos, como socialistas o liberales, se vieron obligados a organizarse de la misma manera. Estos grupos constituyeron los llamados pilares: una especie de comunidades dentro de las cuales tenía lugar la vida social. Mediante leyes y reglamentaciones, se distribuían fondos y recursos estatales entre los distintos pilares. Durante la primera mitad del siglo XX éstos se convirtieron en los ejes estructuradores del Estado de bienestar, especialmente en la distribución de la educación, vivienda, servicios médicos y medios de comunicación. En relación con las demandas de las comunidades inmigrantes, la estrategia de los pilares supuso que el derecho garantizado para las minorías existentes

que supuso la aceptación de que la mayoría de ellos se instalaría de manera permanente.

Un elemento distintivo de esta estrategia fue la definición de grupos específicos como objetivos de las medidas, lo que implica que las políticas no están dirigidas a todos los inmigrantes, sino a grupos nacionales definidos como en desventaja. Las medidas se encaminaron a equiparar la situación legal de las minorías con la población local, haciendo hincapié en la emancipación y la participación como instrumentos para contrarrestar la desigualdad social y económica. La simplificación de los procesos de obtención de la nacionalidad y la ampliación del derecho de voto para inmigrantes en las elecciones municipales desde 1985 se impulsaron como parte de estas políticas (Gil Araujo 2002).

A principios de los años noventa, el Gobierno consideró que se habían logrado pocos avances con respecto al mejoramiento de la posición económica y social de las minorías, especialmente en las áreas de educación y trabajo, por lo que estos sectores fueron definidos como prioritarios en la política de minorías. El fuerte hincapié en la identidad y la cultura de los años ochenta se visualizó como una de las barreras para el ascenso económico y social de las comunidades inmigradas. Desde entonces hay un mayor énfasis en la educación y en el mercado laboral como vías para la integración. Con la publicación del *Contourennota* del Ministerio del Interior en 1994 se estableció un vínculo entre integración y ciudadanía. Como ciudadanos activos, se esperaba que los inmigrantes y sus descendientes asumieran su propia responsabilidad en la participación en la sociedad receptora. Ciudadanía activa y plena se convirtió en el elemento clave de la política de integración (Vermeulen y Penninx 2000).

En 1996 se presentó en la Segunda Cámara una propuesta sobre programas para el asentamiento de nuevos inmigrantes. Los términos integración (*inburgering*) y nuevos inmigrantes (*nieuwkomers*) aparecieron en escena. La ley entró en vigor en 1998 y la política de inmigrantes reemplazó a la denominada política de minorías. El concepto de integración fue definido como una vía individual, colocando la responsabilidad del proceso en los inmigrantes. La integración se presentó en relación con otros dos conceptos: emancipación y participación. Según esta perspectiva, la integración requiere que los inmigrantes aprendan a encontrar su lugar en la sociedad. Se pusieron en marcha programas de integración que incluían cursos de lengua, política y cultura neerlandesa, orientación social y laboral, planes de carrera y otras actividades que pudieran ayudar a los nuevos inmigrantes a entrar en el mercado de trabajo, gestionados en su mayor parte por los ayuntamientos.

En la última década, ante el avance de grupos abiertamente antiinmigrantes, el asesinato del cineasta Theo Van Gogh a manos de un ciudadano neerlandés de origen marroquí en noviembre de 2004 y los posteriores ataques a mezquitas y escuelas musulmanas, los Países Bajos han dejado de ofrecer esa imagen autocomplaciente de sociedad tolerante, multicultural y de consenso. La nueva perspectiva evidencia un mayor énfasis en los derechos y deberes de los ciudadanos individuales. A partir de 2003, desde el Ministerio de Asuntos de Extranjeros e Integración se impulsaron reformas relacionadas con los requerimientos para los nuevos residentes y para el acceso a la nacionalización.²¹ El conocimiento de la lengua, la historia y la sociedad neerlandesa, y la promoción de un sentido de ciudadanía participativa y responsable son los nuevos baluartes para la cohesión social y nacional.

(católicos, protestantes, seculares, judíos) a tener sus propias instituciones (escuelas, hospitales, servicios sociales, medios de comunicación, universidades) subvencionadas por el Estado, no pudo ser negado a las nuevas minorías culturales y religiosas (Gil Araujo 2002).

²¹ La nueva Ley de Ciudadanía Neerlandesa, en vigor desde 2003, introdujo un examen, en el cual los solicitantes deben demostrar un conocimiento oral y escrito del neerlandés, así como responder algunas preguntas sobre la estructura del sistema político y la sociedad de los Países Bajos.

La política de integración se vincula cada vez más con el control migratorio, hasta convertirse en un instrumento de restricción y selección de inmigrantes, principalmente en el caso de los solicitantes de asilo y la migración familiar (Penninx 2007). Desde marzo de 2006, como prerequisite para el ingreso, los potenciales inmigrantes deben aprobar en sus países de origen un examen de neerlandés y de orientación social denominado "de integración cívica". La más reciente Ley de Integración Cívica, impone desde enero de 2007 la participación y aprobación de un programa de formación en los Países Bajos para los recién llegados, los residentes no nacionalizados, los refugiados y los líderes espirituales con visas por tres años o más. Los inmigrantes comunitarios están exentos de estos requisitos. El programa incluye habilidades lingüísticas, conocimientos sobre la sociedad neerlandesa, así como la realización de prácticas o trabajo voluntario, con el objetivo de alentar la participación activa en, y la interacción con, la sociedad neerlandesa (Nana 2007). La obtención y renovación de los permisos de residencia están condicionadas a la superación de estos programas.²² Como ejemplo del nuevo reparto de responsabilidades promulgado por la política de recepción de Nuevo estilo, los inmigrantes deben encontrar y sufragar estos cursos (en el caso de que los aprueben tendrán derecho a una devolución del 70% de los gastos), así como los distintos permisos de residencia y sus renovaciones, hasta los 890 euros que cuesta el permiso definitivo (Penninx 2007, p. 94). El examen de integración cívica reemplazó oficialmente el examen de nacionalización de 2003; su aprobación es uno de los requerimientos para acceder a la nacionalidad. Otra de las iniciativas está vinculada precisamente con la ceremonia de nacionalización, establecida por el Gobierno para impulsar un sentido de orgullo y celebración en la adquisición de la ciudadanía neerlandesa.

3. La integración de inmigrantes en los nuevos países de inmigración: el caso español

El ingreso del Estado español en la Comunidad Económica Europea en 1986 redefinió el tema migratorio: el control de las fronteras españolas se convirtió en un tema de geoestrategia europea. Con la primera Ley de Inmigración de 1985 algunos extranjeros comenzaron a ser llamados *inmigrantes no comunitarios*, una expresión con una pesada carga de externalidad social y jurídica, que se utiliza para clasificar (y calificar) a las personas provenientes del Tercer Mundo. Posteriormente, el proceso de regulación de las migraciones no comunitarias se vio acompañado por otras iniciativas y debates a nivel estatal, regional y local impulsadas principalmente a partir del año 2000, en torno a la *integración de inmigrantes no comunitarios* (Gil Araujo 2010). Ya a mediados de los años noventa, desde el principio de su configuración como campo de intervención pública, la *integración-no integración de la población inmigrante* fue tematizada como una cuestión de distancias o cercanías culturales. Pero es a principios del siglo XXI cuando la representación de los inmigrantes como los *otros culturales* emerge con más fuerza. Tanto en el ámbito de las políticas públicas –con la presentación del Plan GRECO (Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España) y las declaraciones y posicionamientos de representantes de organismos estatales y gobiernos autonómicos–, como en los medios de comunicación y en el ámbito académico, los debates sobre las dificultades para la *integración de la inmigración no comunitaria* se organizaron en el estrecho marco de la diferencia cultural (Agrela 2002, Santamaría 2002, Agrela y Dietz 2005).

Según Miguel Pajares (2004), hasta hace bien poco la actitud de la mayor parte de los poderes políticos con respecto a la integración de la población inmigrante era

²² Quienes hayan pasado la prueba en su país de origen disponen de tres años y medio desde su llegada para superar este programa, el resto de candidatos (solicitantes de asilo, residentes no nacionalizados) tienen cinco años (Nana 2007).

contradictoria: reconocían la importancia de las políticas de integración en público, pero esas declaraciones no se traducían en partidas presupuestarias concretas. Algunos aspectos de la Ley 1985, –la inmigración temporal como único supuesto y la no mención al derecho de reagrupación familiar– evidencian esta falta de atención a la integración de los inmigrantes, que no se planteó como cuestión de Estado hasta principios de los años noventa. Tal es así, que el primer plan lo presentó la Generalitat de Catalunya: *Pla interdepartamental d'immigració 1993-2000*, aprobado el 23 de septiembre de 1993, antecediendo el primer *Plan interministerial para la integración social de los inmigrantes*, elaborado por el Ministerio de Asuntos Sociales en 1994, con los objetivos de integrar socialmente a los inmigrantes ya establecidos, cooperar con los países emisores de población, y luchar contra la inmigración *ilegal*. El plan entendía que el acceso de la población inmigrante a los derechos civiles y sociales básicos en igualdad con los españoles era el primer paso para lograr su integración en la sociedad receptora. Pero, para ello, sólo debían ingresar al territorio del Estado aquellos a los que se les puedan garantizar tales derechos a través de su integración en el mercado de trabajo. Como en otros países europeos, el discurso institucional vinculó directamente el control de entradas con las posibilidades de integración de los inmigrantes asentados en el territorio estatal, haciendo consecuencia una de la otra. La integración se planteó insistiendo en cuestiones culturales y en la inmigración de tipo familiar, haciendo hincapié en el papel preponderante de la mujer y su faceta de puente entre la sociedad de origen y destino, en tanto reproductoras y adaptadoras-socializadoras de las unidades familiares (Agrela 2005). Los principales agentes de gestión e intervención continuaron siendo las organizaciones no gubernamentales, lo que ha ido promoviendo el surgimiento de instancias de atención especializadas por fuera de los servicios sociales. Este rol de las ONG en la integración de inmigrantes es actualmente uno de los rasgos que distingue el modelo español de gestión de la inmigración, también a nivel autonómico y municipal.

El segundo plan estatal de gestión de la integración se presentó en un contexto económico, social y político muy diferente. La *perspectiva policial* que impregnaba la política migratoria del momento, tanto en el espacio de la UE como en el Estado español, ejerció una gran influencia sobre el mismo. El GRECO ha sido criticado, entre otras cosas, por el concepto de integración social que maneja, caracterizado como un planteamiento unidireccional y asimilacionista. Desde el inicio, no contó con un presupuesto específico, lo que a su vez obstaculizó el desarrollo de iniciativas en el resto de las administraciones. Para Javier de Lucas y Francisco Torres, con la aprobación de la Ley 8/2000 y el Programa GRECO, “la preocupación por la integración ha dado paso a una creciente vinculación entre inseguridad ciudadana e inmigración” (De Lucas y Torres 2002, p. 18).

Para entonces, la profecía de Huntington sobre el choque de civilizaciones y las tesis de Sartori sobre el grado de *distancia cultural* y de *inintegrabilidad* de cierto tipo de inmigrantes eran citadas frecuentemente en los debates. En febrero de 2000 el entonces Delegado del Gobierno para la Inmigración Enrique Fernández Miranda señaló la lengua, la cultura común y la práctica de la religión católica como elementos que facilitan la integración de los extranjeros en España (*El País*, 22 de febrero de 2000). Una posición similar fue sostenida por el Defensor del Pueblo, Enrique Múgica, quien propuso que el Estado favoreciera la inmigración latinoamericana (*El País*, 22 de diciembre de 2000). Dos meses después, la esposa de Jordi Pujol, entonces *President* de la Generalitat de Cataluña, expresó públicamente su preocupación por el aumento del número de mezquitas, que consideraba una amenaza para la identidad católica (*El País*, 25 de febrero de 2001). En mayo de 2002 el mismo Jordi Pujol definía el origen musulmán de la mayoría de los inmigrantes de la región catalana como una dificultad para la integración. Paulatinamente, los inmigrantes latinoamericanos (imaginados) se iban construyendo material y simbólicamente como los más similares y, por tanto más y

mejor *integrables* (Gil Araujo 2008). Algo que se vio reflejado en los resultados de los procesos de regularización de los años 2000 y 2001, más favorables para los inmigrantes de América Latina.

Como resalta Jordi Moreras, lo más interesante es hacer emerger los supuestos que identifican el modelo de nación subyacente en estas prácticas y discursos en torno a la presencia inmigrante. Desde diversos sectores se viene insistiendo reiteradamente en la condición exógena “y no patria” de la población musulmana y sus prácticas religiosas. La lengua castellana, el ser originario de países considerados culturalmente próximos, la familiaridad de los rasgos fenotípicos y la profesión de la religión católica “parecen ser los prerrequisitos de acceso de las personas inmigradas a una ciudadanía que se define en clave única de nacionalización” (Moreras 2005, p. 235). En este sentido, las facilidades otorgadas para el acceso a la nacionalidad a los inmigrantes de las ex colonias (menos Marruecos), Brasil, Portugal y sefardíes, permiten establecer un lazo entre ciudadanía, identidad nacional y atributos culturales. Si bien se han realizado algunas modificaciones en cuanto al reconocimiento de la nacionalidad para los nacidos en territorio español de padres extranjeros, hasta el momento, la legislación sobre nacionalidad ha funcionado principalmente como instrumento de ampliación de derechos de la población española emigrada y sus descendientes.

Las afinidades étnicas que atraviesan las políticas de nacionalidad y de inmigración españolas son una clara expresión de la vigencia de la colonialidad del poder, que tan bien han retratado algunos científicos sociales de América Latina.²³ Uno de los mitos más potentes del siglo XX fue la equiparación entre la eliminación de las administraciones coloniales y la descolonización del mundo. Esta mitología ayuda a difuminar la continuidad entre la experiencia colonial pasada y las presentes jerarquías raciales a nivel global (Grosfoguel 2007). Pero la colonialidad es aún hoy “uno de los elementos constitutivos y específicos del patrón mundial de poder capitalista” (Quijano 2000, p. 342); que se funda en la imposición de una clasificación y jearquización racial/étnica de la población que tiene sus orígenes “en la idea de que el colonizador posee una superioridad étnica y cognitiva sobre el colonizado” (Gómez-Castro 2007, p. 60). Las políticas de preferencia hacia los inmigrantes latinoamericanos descendientes de españoles y europeos reproducen esta idea de superioridad étnica de lo europeo y los europeos sobre los otros (negros e indígenas) colonizados, y ponen de manifiesto los estrechos vínculos entre las políticas de inmigración y ciudadanía y los mitos fundacionales de la nación.

4. De la integración de inmigrantes y sus argucias

Es en los años sesenta en el Reino Unido y una década después para el resto de países cuando la presencia inmigrante comienza a ocupar el centro del debate político y se transforma en un tema de Estado. Esa presencia, anteriormente legitimada por su contribución económica, comenzó a ser visualizada en modo diferente. Desde entonces la inmigración y la población inmigrante (sobre todo los clasificados como no comunitarios)²⁴ son percibidos como una amenaza para el orden social, la unidad y la identidad nacional. El debate político ha centrado la atención en la posibilidad de integración de los inmigrantes y en el peligro que su presencia podría suponer para el funcionamiento de la democracia, en tanto

²³ Entre otros: Quijano 2000, 2000a; Grosfoguel 2007, 2007a; Castro-Gómez et al. 1999; Castro-Gómez 2007. Para un análisis de la política migratoria española desde la perspectiva decolonial ver Gil Araujo (2010a).

²⁴ Holm (2002) hace referencia a la emergencia de un discurso de diferenciación jurídica de la población inmigrante que da origen a una tipología de la inmigración. Una de las nuevas categorías es la de residentes *no comunitarios* o *extracomunitarios*, que comienza a ser utilizada en los documentos legales a partir de los años noventa.

minaban la (supuesta) uniformidad cultural, entendida como condición de la unidad nacional. A lo largo del camino, las previas pragmáticas políticas de inserción fueron reemplazadas por unas *filosofías de la integración* (Favell 2000). En este marco, los elaboradores de políticas comenzaron a teorizar la ciudadanía, pero no sólo en términos de derechos y de deberes, sino, y sobretodo, en términos de demandas culturales y morales hacia los nuevos miembros como prueba de su identificación con la nación (Favell 1997).

En la actualidad, la cuestión de la integración se solapa con la preocupación por la diversidad cultural o étnica como problemas para la identidad nacional y los conflictos que afectan a la población inmigrante están siendo recodificados como una cuestión de religiones, de valores o de diferencia cultural. Como muestran los ejemplos aquí comprimidos, las narrativas sobre la integración de la población inmigrante, a pesar de su carácter ostensiblemente inclusivo, puede trabajar para diferenciar, externalizar y construir a una parte de la población (los inmigrados y sus hijos) en términos de amenaza. A juicio de Doty (2003), la integración es un imposible, pero opera como herramienta de construcción del verdadero y el falso ciudadano, de los que pertenecen y los que no. El discurso de la integración construye a los inmigrantes no europeos y sus descendientes como extraños, unos extraños cuya presencia es incluso permanente. La cercanía física de los inmigrantes y su lejanía social y política problematizan la idea de la nación como sociedad unitaria con un sentido compartido de identidad nacional.

Más allá de los diferentes modos de inclusión/exclusión promovidos por lo que se conoce como regímenes o modelos nacionales de integración, las similitudes entre los diversos países europeos a la hora de tematizar la presencia inmigrante no comunitaria son notorias. La más evidente es la persistencia del término *integración* para catalogar a las políticas públicas desplegadas hacia la población inmigrada, en muchos casos hace más de treinta años. Otro punto en común es la creencia en que esa integración es algo que se puede activar; la idea de que mediante la intervención de las administraciones públicas (sean estas estatales, regionales o municipales) y la voluntad de integración de los inmigrantes se puede alcanzar el objetivo de una sociedad nacional cohesionada. Pero hay más coincidencias: (1) la percepción de los inmigrantes (no comunitarios) como intrínsecamente diferentes y extraños; (2) la extendida idea de que la diversidad es producto de la inmigración, que ha transformado las sociedades occidentales ahora más diversas que nunca y que, (3) esa diversidad puede ser fuente de desintegración social, cultural y nacional. Relacionado con lo anterior, (4) la noción de umbral de tolerancia, según la cual existe un límite en el número (y tipo) de inmigrantes que una sociedad puede aceptar, antes de que su presencia se convierta en fuente de conflictos; (5) de aquí se establecen también relaciones entre cantidad/calidad de inmigrantes y el éxito de su integración, y cantidad/calidad de inmigrantes y la emergencia de brotes de racismo. Otros puntos comunes: (6) la importancia del factor religioso a la hora de clasificar a los diferentes grupos como más o menos integrables; (7) la pervivencia de la problemática colonial y poscolonial sobrevolando todos los haceres y decires sobre la inmigración y (8) el funcionamiento de los debates, normativas y legislaciones sobre integración de inmigrantes, como operaciones de *nation-building*. La extensión de los contratos de integración (Giraudon 2008) y los requisitos culturales en el acceso a la nacionalidad da cuenta de la convergencia de los regímenes de ciudadanía estatales pluralista cívico (Reino Unido y Países Bajos), y asimilacionista cívico (Francia), hacia el polo asimilacionista etnocultural.

¿A qué responde la extensión y el éxito del término *integración* como forma de nominar las relaciones armoniosas entre las poblaciones clasificadas como autóctonas e inmigrantes? El fuerte vínculo entre sociedad nacional e integración no es accidental. La noción de integración enlaza con el paradigma de construcción nacional utilizado en el siglo XIX y XX para crear territorios nacionales unificados, fuera del *patchwork* de religiones y grupos de índole diversa que caracterizaron Europa (Favell 2001c). Interesa resaltar que la noción de cultura fue también

concebida en el mismo contexto de construcción nacional, cuando unas naciones se enfrentaban por el dominio de otros territorios, mientras otras luchaban para lograr el reconocimiento de una identidad separada e independiente. La demostración de que cada nación poseía una sociedad distintiva, animada por una cultura específica, homogénea y compartida, servía para legitimar las aspiraciones de crear un Estado-nación autónomo. El concepto de cultura adquirió entonces una fuerte connotación organicista (Vermeulen 1999). La identidad de las naciones en gran medida estuvo enlazada a la definición de quien permanecía afuera como extranjero y quien pertenecía y podía ser transformado en un miembro pleno de la sociedad. En algunos casos, estos procesos incluyeron a trabajadores inmigrantes, pero estaban primordialmente dirigidos a la integración de todos los problemáticos o periféricos miembros de la nación, como las minorías nacionales, las clases trabajadoras y las mujeres.

La integración tal como se la concibe en referencia a la población inmigrante, no sólo se vincula con la idea de nación, sino con su concepción como sociedad distintiva, unificada y cohesionada. En las políticas de integración subyace la conceptualización teórica de la integración social, que tiene como premisa una noción de sociedad territorialmente delimitada, históricamente enraizada y culturalmente homogénea. De ahí que la asunción sobre la necesidad de una entidad coherente dentro de la cual los inmigrantes deberán ser integrados (un tronco) haya devenido un componente esencial de todas las políticas formuladas en nombre de la integración. Utilizando el término *integración* los intelectuales y *policy makers* recrean la sociedad como un todo funcional cohesionado y estructurado por un aparato estatal que es capaz de crear políticas e instituciones para alcanzar ese objetivo. Hablar de integración supone imaginar las formas y estructuras que pueden unificar a poblaciones diversas, implica creer que el Estado puede activar la nacionalización de inmigrantes y reconstruir así la nación bajo una creciente diversidad social y cultural. Incluso los planteamientos multiculturales son concebidos dentro del marco de contención nacional, haciendo hincapié en la necesidad de poseer una identidad nacional común, que unifique y cohesionen a las diversas comunidades culturales que lo conforman (Vertovec 2003).

Pero como advierte Favell (2003), la preferencia por el término no debería ser interpretada como una muestra de mayor sensibilidad política, sino como la señal de una profunda preocupación por los cuestionamientos que la presencia inmigrante genera sobre las sustancias y fundamentos de la unidad nacional, en tiempos de fragilización del lazo social y de otras formas de vinculación y pertenencia. La preponderancia de *la integración* como idea central en los debates sobre la presencia hija de la inmigración en el paisaje europeo es en sí misma el decantamiento por una retórica diseñada para rescatar la sociedad nacional en el contexto de disgregación social, de debilitamiento del estatuto asalariado y de *metamorfosis de la cuestión social* (Castel 1997). En otras palabras, la reflexión sobre la problematización de la presencia inmigrante en clave de integración hace emerger un tema clave para el pensamiento sociológico: los cimientos del vínculo social.

Referencias bibliográficas

- Agrela, Belén, 2005. Políticas de integración y prácticas sociales con mujeres inmigrantes: discursos, representaciones y significaciones. En M. Miranda López et al. edtrs., *Delitos y fronteras. Mujeres extranjeras en prisión*, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, p. 139-182.
- 2002. La política de inmigración en España: Reflexiones sobre la emergencia del discurso de la diferencia cultural. *Migraciones internacionales*, vol. 1, 2, p. 93-122.
- Agrela, Belén y Gunther Dietz, 2005. Emergencia de regímenes multinivel y diversificación público-privada de la política de inmigración en España. *Migración y desarrollo* 4, p. 20-41.
- URL: <<http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/modules/ve4/2.pdf>>.
- Banton, Michael, 1985. *Promoting Racial Harmony*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bauböck, Rainer, 2007. ¿Quiénes son los ciudadanos de Europa?. *Vanguardia Dossier. Inmigrantes: el continente móvil* 22, p. 95-99.
- Bauman, Zygmunt, 2003. *Comunidad. En busca de la seguridad en un mundo hostil*, Madrid: Siglo XXI.
- Bertossi, Christophe, 2003. La ciudadanía francesa: debates, límites y perspectivas. *Revista de Occidente* 268, p. 83-102.
- Bonino Covas, Carla et al., 2003. *Los planes de las comunidades autónomas para la integración social de las personas inmigrantes*, Madrid: Confederación Sindical de Comisiones Obreras.
- Bourdieu, Pierre y Loïc Wacquant, 2005. Sobre las astucias de la razón imperialista. En L. Wacquant, coord., *El misterio del ministerio. Pierre Bourdieu y la Política democrática*, Barcelona: Gedisa, p. 209-230.
- Brubaker, Rogers, 1999. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- Castel, Robert, 1997. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*, Barcelona: Paidós.
- 1992. Políticas sociales en las sociedades industriales avanzadas. En F. Álvarez-Uría edtr., *Marginación e inserción. Los nuevos retos de las políticas sociales*, Madrid: Ediciones Endimiión, p. 125-136.
- Castles, Stephen, 1995. How national-states respond to immigration and ethnic diversity. *New Community*, vol. 21, 3, p. 293-308.
- Castro-Gómez, Santiago, 2007. El capítulo faltante de Imperio. La reorganización posmoderna de la colonialidad en el capitalismo postfordista. En M. Zuleta et al. coords., *¿Uno sólo o varios mundos? Diferencia, subjetividad y conocimientos en las ciencias sociales contemporáneas*, Bogotá: Universidad Central-IESCO/Siglo del Hombre Editores, p. 69-88.
- Castro-Gómez, Santiago et al. edtrs., 1999. *Pensar (en) los intersticios. Teoría y práctica de las críticas poscoloniales*, Bogotá: CEJA.
- Cook-Martín, David y Anahí Viladrich, 2009. The Problem with Similarity: Ethnic Affinity Migrants in Spain. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 35, 1, p. 151-170.

- De Lucas, Javier y Francisco Torres, 2002. Introducción. En J. de Lucas y F. Torres edtrs., *Inmigrantes: ¿Cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas*, Madrid: Talasa, p. 5-22.
- Donzelot, Jacques, 2007. *La invención de lo social. Ensayos sobre la declinación de las pasiones políticas*, Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Doty, Roxane Lynn, 2003. *Anti-Immigratism in Western Democracies. Statetecraft, desires and the politics of exclusion*, Londres: Routledge.
- 1996. Immigration and national identity: constructing the nation. *Review of International Studies*, vol. 22, 3, p. 235-255.
- Favell, Adrian, 2006. The nation-centered perspective. En M. Giugni, y F. Passy edtrs., *Dialogues on Migration Policy*, Lanham, MD: Lexington, p. 45-56.
- 2003. Integration Nations: the Nation-State and Research on Immigrants in Western Europe. *Comparative Social Research* 22, p. 13-42.
- 2001a. Integration Policy and Integration Research in Europe: a Review and Critique. En A. Aleinikoff, y D. Klusmeyer edtrs., *Citizenship Today. Global Perspective and Practices*, Washington: Carnegie Endowment for International Peace, p. 349-399.
- 2001b. Multi-ethnic Britain: an exception in Europe?. *Patterns of Prejudice*, vol. 35, 1, p. 35-57.
- 2001c. Multicultural nation-building: 'integration' as a public philosophy and research paradigm in Western Europe. *Swiss Political Science Review*, vol. 7, 22, p. 116-24.
- 2000. *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, Houndmills Basingstoke: Macmillan.
- 1997. Citizenship and immigration: pathologies of a professive philosophy. *New Community*, vol. 23, 2, p. 173-195.
- Fillon, François, 2010. Projet de Loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, *Assemblée Nationale* n° 2400.
- URL: <<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/projets/pl2400.pdf>>
- Freedman, Jane, 2004. *Immigration and Security in France*, Hants, Ashgate.
- Gil Araujo, Sandra, 2011. Migraciones internacionales, políticas públicas y construcción nacional. Apuntes sobre las políticas de integración de inmigrantes en Europa. En C. Pizarro coord. *Migraciones Internacionales Contemporáneas: Estudios para el Debate*, CiCCUS, Buenos Aires. (en prensa)
- 2010. *Las argucias de la integración. Políticas migratorias, construcción nacional y cuestión*, Madrid, IEPALA.
- 2010a. Coloniality of Power, Ethnic Affinity and Migration Policies. The Spanish Case. En E. Gutiérrez, M. Boacata y S. Costa edtrs., *Decolonising European Sociology. Transdisciplinary Approaches*, Ashgate, Aldershot, p. 179-194.
- 2008. Migraciones latinoamericanas hacia el Estado español. La reactivación del sistema migratorio transatlántico. En I. Rodríguez y J. Martínez edtrs., *Postcolonialidades históricas: In/visibilidades hispanoamericanas/colonialismos ibéricos*, Barcelona: Anthropos.
- 2007. Discursos sobre la nación en las políticas catalanas de integración de inmigrantes. En R. Zapata-Barrero y T. van Dijk edtrs., *Discursos sobre la inmigración en España. Los medios de comunicación, los parlamentos, las administraciones*, Barcelona: CIDOB, p. 223-268.

- 2002. *Inmigración y gestión de la diversidad en el contexto europeo. Informe comparado sobre las políticas migratorias en los Países Bajos y el Estado español*, Madrid: Embajada del Reino de los Países Bajos/IECAH/Transnational Institute.
- Giraudon, Virginia, 2008. Contratos de integración para inmigrantes: tendencias comunes y diferencias en la experiencia europea. *ARI 43/2008*, Madrid: Real Instituto Elcano.
- Grosfoguel, Ramón, 2007. Implicaciones de las alteridades epistémicas en la redefinición del capitalismo global: transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global. En M. Zulueta et al., coords., *¿Uno sólo o varios mundos? Diferencia, subjetividad y conocimientos en las ciencias sociales contemporáneas*, Bogotá: Universidad Central-IESCO/Siglo del Hombre Editores, p. 99- 116.
- 2007^a. Migrantes coloniales caribeños en los centros metropolitanos del sistema-mundo. Los casos de Estados Unidos, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido. *Documentos CIDOB Migraciones 13*.
- Hansen, Randall, 2003. Citizenship and Integration in Europe. En C. Joppke, y E. Morawska edtrs., *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*, Hampshire: Macmillan, p. 87-109.
- Holm, Ulla, 2002. *The implication of the Concept of the French State-Nation and 'Patrie' for French Discourses on (Maghrebi) Immigration*, Aalborg: Academy for Migration Studies in Denmark-Aalborg Universit.
- Joppke, Christian, 1999). How migration is changing citizenship: a comparative view. *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, 4, p. 629-652.
- Joppke, Christian y Ewa Morawska, 2003. Integrating Immigrants in Liberal Nation-States: Policies and Practices. En C. Joppke, y E. Morawska edtrs., *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*, Hampshire: Macmillan, p. 1-36.
- Koopmans, Ruud, 2002. *Good Intentions Sometimes Make Bad Policy. A Comparison of Dutch and German Integration Policy*, Berlin: Friedrich Ebert Stiftung Forum Scholars for European Social Democracy on Migration, Multiculturalism and Civil Society.
- 1999. Germany and its immigrants: an ambivalent relationship. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 25, 4, p. 627-647.
- Koopmans, Ruud et al. edtrs. (2005): *Contested Citizenship. Immigration and Cultural Diversity in Europe*, Minneapolis: Minnesota University Press.
- Koopmans, Ruud y Paul Statham, 2001. How national citizenship shapes transnationalism. A comparative analysis of migrant claims-making in Germany, Great Britain and the Netherlands. *Reveu Européenne des Migrations Internationales*, vol. 17, 2, p. 63-100.
- 2000. Migration and Ethnic Relations as a Field of Political Contention: An Opportunity Structure Approach. En R. Koopmans y P. Statham edtrs., *Challenging Immigration and Ethic Relations Politics: Comparative European Perspectives*, Oxford: Oxford University Press, p. 13-56.
- López Sala, Ana María, 2005. *Inmigrantes y Estado: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, Barcelona: Anthropos.
- Moreras, Jordi, 2005. ¿Integrados o interrogados? La integración de los colectivos musulmanes en España en clave de sospecha. En A. Pedreño Canovas y M. Hernández Pedreño coords., *La condición inmigrante. Exploraciones e*

- investigaciones desde la Región de Murcia*, Murcia: Universidad de Murcia, p. 226- 240.
- Morris, Lydia, 2003. Managing Contradiction: Civic Stratification and Migrants' Rights. *International Migration Review*, vol. 37, 1, p. 74-100.
- Nana, Chavi Keeney, 2007. With Strict Policies in Place, Dutch Discourses on Integration Becomes More Inclusive. *Migration Information Source*, April.
URL: <<http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?id=596>>
- Pajares Alonso, Miguel, 2004. *Inmigración y políticas de integración social*, Madrid: Fundación Alternativas.
- Penninx, Rinus, 2007. Las vicisitudes de las políticas de integración holandesas. *Vanguardia Dossier. Inmigrantes: el continente móvil* 22, p. 89-94.
- Quijano, Aníbal, 2000. Colonialidad del poder y clasificación social. *Journal of World-System Research*, vol. VI, 2, p. 342-386.
- 2000^a. *Colonialidad del poder, globalización y democracia*, Lima, diciembre. URL: <<http://www.rrojasdatabank.info/pfpc/quijano02.pdf>>.
- Seifert, Wolfgang, 1997. Admission policy, patterns of migration and integration: the German and French case compared. *New Community*, vol. 23, 4, p. 441-460.
- Salih, Ruba, 2003. *Gender in Transnationalism. Home, longing and belonging among Moroccan migrant women*, Londres: Routledge.
- Santamaría, Enrique, 2002. *La incógnita del extraño. Una aproximación a la significación sociológica de la "inmigración no comunitaria"*. Barcelona: Anthropos.
- Sassen, Saskia, 2003. *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Madrid: Traficantes de Sueños.
- Sayad, Abdelmalek, 2002. *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Milán: Raffaello Cortina Editore.
- 2000^a. Imigração de trabalho e imigração de povoamento. *Travessia. Revista do migrante*, especial, p. 24-26.
- 2000^b. As características genéricas ou as constantes do fenómeno migratório. *Travessia. Revista do migrante*, especial, p. 7-10.
- Schnapper, Dominique, 1994. The Debate on Immigration and the Crisis of National Identity. En M. Baldwin-Edwards y M. Schain edtrs., *The Politics of Immigration in Western Europe*, Essex: Frank Cass, p. 127-139.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu, 1996. Changing citizenship in Europe: remarks on postnational membership and the national state. En D. Cesarin y M. Fulbrook edtrs., *Citizenship, nationality and migration in Europe*, Londres: Routledge, p. 17-29.
- Taguieff, Pierre-André, 1988. *La force du préjugé. Essai sur le racisme et ses doubles*, Paris: La Découverte.
- Triandafyllidou, Anna, 2001. *Immigrants and National Identity in Europe*, Londres: Routledge.
- Vega Solís, Cristina y Araujo Gil, Sandra, 2003. Introducción. Contrageografías: circuitos alternativos para una ciudadanía global. En S. Sassen, *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Madrid: Traficantes de Sueños, p. 11-26.

Vermeulen, Hans, 1999. Immigration, integration and the politics of culture. *The Netherlands Journal of Social Sciences*, vol. 35, 1, p. 6-22.

Verrmeulen, Hans y Rinus Penninx, 2000. *Immigrant Integration. The Dutch Case*, Amsterdam: Het Spinui.

Vertovec, Steven, 2003. Desafíos transnacionales al 'nuevo' multiculturalismo. *Migración y Desarrollo* 1, p. 32-48.

URL: <<http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/modules/ve1/StevenVertovec.pdf>>.

Weil, Patrick y John Crowley, 1999. Integration in Theory and Practice: A Comparison of France and Britain. En S. Vertovec edtr., *Migration and Social Cohesion*, Aldershot: Edward Elgar, p. 101-116.