



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

---

---

**Multiculturalismo y Globalización:  
El reto de la inmigración para la Unión Europea**

TESIS  
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES  
PRESENTA

**Michelle Vyoleta Romero Gallardo**

Director: Dr. Carlos Ballesteros Pérez

Ciudad Universitaria, febrero de 2011





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Quien habla del enemigo,  
él mismo es enemigo

Bertolt Brecht

## Agradecimientos

Deseo agradecer a la Fundación de Apoyo a la Juventud I. A. P. así como a Fundación Gates I. A. P., que realizan una labor encomiable fortaleciendo a las y los jóvenes mexicanos para la consecución de sus metas individuales, por haberme abierto las puertas a experiencias enriquecedoras que me han hecho crecer como persona y profesionista. Gracias por creer en nuestra capacidad para transformar esta sociedad y darnos los medios para lograrlo.

En el Seminario de Procesos Políticos y Procesos Electorales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, dedico un agradecimiento muy especial al Dr. Germán Pérez Fernández del Castillo y al Dr. Pablo Armando González Ulloa Aguirre, quienes marcaron una influencia crucial en mi formación. Les agradezco profundamente su guía y confianza a lo largo de los años que tuve la oportunidad de colaborar con ellos. Gracias Dr. Germán por creer tan decididamente en la tarea de formar en la investigación a los jóvenes universitarios, y gracias Pablo por tus enseñanzas y apoyo permanentes, que son parte de mis más preciados momentos dentro de esta máxima casa de estudios. Fue en el marco de su Proyecto PAPIIT *Globalización y Democracia* (IN300908) y su Proyecto PAPIIME *Creación de materiales para el estudio y enseñanza de filosofía política contemporánea* (PE301407) que tuvo lugar la elaboración de la presente tesis.

Gracias al Dr. Carlos Ballesteros por su dirección en la elaboración de esta investigación y a mis sinodales: Dr. Adrián García Saisó, Dr. Jorge Márquez Muñoz y el Mtro. Dámaso Morales Ramírez, por su retroalimentación sobre la misma.

Agradezco también a toda mi familia por su cariño y apoyo. Son hombres y mujeres extraordinarios con quienes he sido muy feliz, y nada me complace más que compartirles un momento tan significativo como la conclusión de mis estudios de Licenciatura. Contar con todos y todas ustedes es la más grande de las bendiciones.

Gracias Miguel porque eres un hermano extraordinario y en todo momento me has brindado tu cariño y ejemplo. Gracias Sandra por cuidar de tu hermanita. Crecer juntos ha sido maravilloso. Gracias a ti mamá, porque siempre me apoyas y cada experiencia gratificante que he tenido en esta vida ha sido obra tuya; porque te desvelas conmigo y me enseñas el camino para ser siempre una mejor persona; porque eres mi cómplice y compañera de aventuras. Mamá, llevo tu corazón conmigo, lo llevo en mi corazón. Nunca estoy sin él. Donde quiera que voy, vas tú, y lo que sea que yo haga, es obra tuya. Eres lo que una luna siempre pretendió y lo que un sol cante eres tú. Éste es el secreto más profundo que nadie conoce, es la raíz de la raíz, y el brote del brote, y el cielo del cielo de un árbol llamado vida, que crece más alto de lo que el alma puede esperar o la mente ocultar. Ésa es la maravilla que mantiene a las estrellas separadas. Llevo tu corazón mamá, lo llevo en mi corazón. Gracias por todo, y gracias a Cummings por darme las palabras para decirte cuánto te quiero.

Multiculturalismo y Globalización:  
El reto de la inmigración para la Unión Europea

	Página
Lista de tablas y gráficas	6
Introducción	7
1 Migración y multiculturalismo en la globalización: pilares conceptuales de un esquema de estudio	12
1.1 Migración: conceptos básicos y tipologías del movimiento internacional de personas	13
1.2 Las interpretaciones teóricas sobre el movimiento internacional de personas	17
1.3 Multiculturalismo propiciado por la migración	26
1.4 Las dimensiones actuales de la migración internacional. Caracterización de su perfil en la globalización	32
1.5 La Unión Europea en el sistema migratorio mundial	35
2 Visión en perspectiva de la migración moderna en el espacio de la Unión Europea	39
2.1 Del cambio de siglo a la década de los años 50: el contexto marcado por la Primera y Segunda Guerras Mundiales	39
2.2 Periodo de la Posguerra hasta el comienzo de la década de los setentas	44
2.3 Panorama migratorio en Europa desde 1973 y el cambio que para éste implicó la Caída del Muro de Berlín	50
2.4 Nuevas percepciones sobre la inmigración a raíz de los atentados de Nueva York el 11 de septiembre de 2001	59
2.5 Sobre la incidencia de la globalización en el escenario migratorio de la Unión Europea	63

3 Las respuestas de la Unión Europea a las nuevas dimensiones de la migración internacional	66
3.1 La respuesta normativa hasta llegar a Lisboa. Una revisión general de la evolución legal sobre la gestión migratoria y de integración	66
3.2 El proceso de europeización de las políticas migratorias y de integración de personas con trasfondo migratorio en la Unión Europea, visto desde las teorías de la integración regional	87
3.3 Medición del contraste entre metas y resultados de la integración de las personas con trasfondo migratorio en la Unión Europea	90
3.4 Otras respuestas no institucionales al fenómeno de la migración y la integración en la UE	
3.4.1 Percepciones públicas de la inmigración y la integración	101
3.4.2 La partidización de la agenda migratoria en la UE	109
Conclusiones: los límites del multiculturalismo en la globalización. El reto de la inmigración para la Unión Europea	117
Anexos	126
Fuentes	141

## Lista de tablas

	Página
Tabla 1 Ampliación de los miembros de la actual Unión Europea	55
Tabla 2 Trayectoria del desarrollo del sistema de gobernanza regional europea del Tratado de París al Tratado de Lisboa	63
Tabla 3 Muestra de partidos políticos antiinmigrantes en 10 países de la Unión Europea	112
Tabla 4 Población extranjera a 2007 en la UE-27	121

## Lista de gráficas

	Página
Gráfica 1 Sumatoria de fuerzas y debilidades de frente al marco normativo de la UE-15	94
Gráfica 2 Calificaciones en cada rubro del <i>Índice de políticas de integración de migrantes</i>	97

## Introducción

“Integración” es el nombre del reto que la inmigración, en un contexto globalizado, presenta a la Unión Europea (UE). Se trata de una cuestión que, en este actor regional, ha hecho surgir intensos debates sobre cómo resanar los modelos multiculturales para la gestión de la presencia y la participación de grupos minoritarios de inmigrantes en sus sociedades. Asimismo, más allá de reparar esas fórmulas, surge la pregunta de cómo cubrir las necesidades de las personas con trasfondo migratorio<sup>1</sup> mediante la construcción de nuevos esquemas democráticos, incluyentes y pluralistas, en concordancia con las aspiraciones de convivencia y cohesión que ostenta la UE.

Pese a ello, y transcurrida la primera década del siglo XXI, la percepción dominante entre la opinión pública, la academia y los círculos políticos, apunta hacia una franca crisis de la manera en que, hasta el momento, ha buscado darse solución en los países integrantes de la UE a la convivencia multi e intercultural.<sup>2</sup> Se denuncian deficiencias en la consecución de un auténtico diálogo político entre la sociedad mayoritaria y sus inmigrantes, y esa crítica se hace extensiva a la provisión de satisfactores sociales a los mismos.

Ésta es una dinámica que se desenvuelve al ritmo de las modificaciones que experimentan en su conformación el mercado internacional de trabajo por una parte, y la economía global en términos amplios por otra. De forma adicional, también se ve influida por la evolución de las percepciones y los estudios sobre la *otredad* del inmigrante; es decir: los cambios que hay en la apreciación de su

---

<sup>1</sup> Como se verá con mayor profundidad en el transcurso de esta investigación, la noción de “persona con trasfondo migratorio” supone una categoría amplia, que acoge no sólo a los inmigrantes presentes por primera vez en una sociedad. Se da cabida también bajo este concepto a las generaciones derivadas de esa migración inicial, aún si éstas ya han nacido dentro del territorio del nuevo Estado en el que se asentaron sus padres.

<sup>2</sup> Ambas nociones, discutidas *in extenso* en el Capítulo I, se abordan desde la perspectiva pluralista, según la cual la convivencia entre grupos humanos heterogéneos debe darse no a modo de una simple yuxtaposición de los mismos. Antes bien, estas posturas identifican a la comunicación y el mutuo reconocimiento, como pilares para que las sociedades plurales tengan condiciones democráticas en sus interacciones sociales.



dimensión cultural –más allá de su significado económico-, a escala local, nacional y regional, lo mismo que las repercusiones políticas que de ello se derivan.

En las sociedades de emigrantes e inmigrantes cobra relevancia la reflexión sistematizada de estos factores, debido a que los *desencuentros* y desfases entre las visiones de la utilidad y enriquecimiento –o no-, a partir de la presencia inmigrante, se traducen en diferentes tipos de conflictiva social. Ésta plantea, por ejemplo, mayores dificultades de las personas con trasfondo migratorio para acceder al mercado laboral y ser ascendidas en él; su marginalidad en la representación política, o contar con menos derechos políticos y sociales en comparación del resto de la población. En situaciones extremas no se descartan las confrontaciones violentas con grupos de ultraderecha, o la formación, inclusive voluntaria, de guetos y sociedades paralelas de inmigrantes, sin contacto con el resto de la sociedad, y por lo tanto, sin oportunidad de diálogo político y cultural, clave de la inserción en la sociedad de acogida y de la nivelación de los estándares de vida de inmigrantes y *nativos*.

La investigación de la forma en la cual la Unión Europea atrae y atiende la inmigración y la integración a nivel comunitario, puede ayudar a la identificación de espacios y actores clave para propiciar que la movilidad internacional de las personas no sea vivida como un “problema”, sino como una oportunidad de mejora de vida por una parte, y por otra, de enriquecimiento cultural, refuerzo a la competitividad e incluso reconstitución de las pirámides poblacionales.

Por el reto que plantea la inmigración para la gestión de políticas que resuelvan estas cuestiones en el espacio de la UE, el estudio de la fórmula multicultural y sus alternativas adquiere un especial interés para la sociedad internacional. Ello además debido a que dicho estudio involucra la conjunción de fenómenos contemporáneos, en los que se están dando las innovaciones más significativas para la manera de entender la organización política, como es el caso del

surgimiento de integraciones regionales y trazados institucionales supranacionales.

Así pues, se debe llevar este fenómeno al plano de la reflexión académica en Relaciones Internacionales, de modo que los cambios en los sistemas migratorios no queden a merced del descontrol de tendencias globales, en ocasiones imponderables, y se atiendan en cambio con acciones que superen la inmediatez, y se arraiguen en un estudio sistematizado de sus interacciones.

La disciplina de Relaciones Internacionales también puede enriquecerse al atraer como objeto de estudio estas “articulaciones culturales transnacionales” propiciadas por la inmigración. Ello dentro del ejercicio de la diversificación de su agenda de fenómenos considerados de trascendencia para la sociedad internacional, máxime cuando los estudios propuestos resultan transversales a otros de sus temas atendidos, como la cooperación internacional, la defensa de los derechos humanos, la proliferación de las redes transnacionales de delincuencia organizada, las innovaciones en las tecnologías de la comunicación y los transportes, entre otros.

Para México, país de emigrantes, transmigrantes e inmigrantes, debe ser una tarea primordial comprender la dinámica internacional de la migración, sin que en tal labor se omita espacios como la Unión Europea (aunque el 98% de la emigración mexicana se concentre en Estados Unidos). Esta omisión equivaldría a dejar fuera de nuestro conocimiento y herramientas de análisis una pieza significativa del panorama global de las migraciones.

Finalmente, a título personal, emprender una investigación que supone el entrecruzamiento de todas las áreas de la formación del internacionalista –a saber: el ámbito histórico, jurídico, político, teórico y económico-, añadiendo además la vertiente de las interacciones culturales, encarna simultáneamente un

reto y un estímulo, que ha resultado en un aprendizaje gratificante durante el proceso de elaboración de la presente tesis.

El primer objetivo de esta investigación consiste en estudiar la manera en que las condiciones internacionales y los desarrollos endógenos europeos se conjugaron durante el siglo XX y comienzos del XXI, para dar por resultado el perfil contemporáneo de la inmigración en la Unión Europea. Otro objetivo radica en explicar las respuestas institucionales generadas por la UE para atender: i. la inmigración en el espacio comunitario y ii. la integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida de los países miembros.

Un tercer objetivo, correlato del anterior, es indagar respuestas *no institucionales* de presencia generalizada en la Unión. Ello se refiere particularmente a tendencias de la opinión pública o el manejo partidista y mediático del debate sobre inmigración, que completan el panorama migratorio y de la integración en sus múltiples matices y espacios.

La hipótesis que vertebra esta tesis es que la resistencia a adquirir una política comunitaria en la UE sobre inmigración e integración bajo parámetros multiculturales, se debe a que persiste la preferencia de los estados miembros de recurrir a soluciones individuales -no necesariamente más efectivas-, por encima de la gestión de políticas más acordes a las necesidades de la Unión y que apelan a su entramado institucional. Se sostiene sin embargo, que ese comportamiento no está justificado por la experimentación diferenciada de la inmigración en cada país miembro.

Para abordar estas temáticas se propone una estructura en tres capítulos. En un primer apartado, se aborda el estudio de los pilares conceptuales de la migración y el multiculturalismo en la globalización, mediante una aproximación teórica al fenómeno de la movilidad internacional de las personas.

En el Capítulo II se lleva a cabo un análisis de las condiciones históricas que se conjugaron para dar por resultado el panorama actual de la inmigración en la Unión Europea.

Para finalizar, el tercer Capítulo privilegia el análisis de la evolución política de la agenda comunitaria de inmigración e integración. Esta última sección ofrece además un estudio breve del andamiaje jurídico en la materia; una revisión de las condiciones específicas de la opinión pública sobre los inmigrantes; y una reflexión sobre las agrupaciones políticas que capitalizan las percepciones negativas a ese respecto.

Por la frecuencia y extensión de juicios inspirados en este último tipo de tendencias cuando se aborda la temática migratoria, en cada fase de la investigación se ha puesto un especial cuidado en el manejo crítico de las fuentes bibliográficas, así como de los materiales electrónicos. Cabe señalar que el uso de estos últimos se vuelve indispensable ante la rapidez con que este objeto de estudio en particular, y la Unión Europea en general, experimentan cambios e innovaciones.

*Multiculturalismo y Globalización: El reto de la inmigración para la Unión Europea* representa la culminación de un ciclo de formación y de intenso trabajo. Este texto refleja una inquietud de particular relevancia: en qué términos debe discurrir la interacción con la alteridad que plantea la migración internacional. A lo largo de los tres capítulos siguientes se da cuenta de que no existe una respuesta única a dicho panorama, y de que tal univocidad debe evitarse –sea a nivel teórico o de políticas públicas-. Sólo una idea no admite divergencia si se aspira siquiera a que tenga cabida el debate sobre el potencial de la inmigración: la convicción de que asumir de antemano *al otro* como un enemigo, coarta la democracia en cualquier locación del actual escenario globalizado.

## Multiculturalismo y Globalización: El reto de la inmigración para la Unión Europea

### 1 Migración y multiculturalismo en la globalización: pilares conceptuales de un esquema de estudio

Nos encontramos inmersos en una dinámica de globalización que es experimentada de forma diferenciada por los actores de la sociedad internacional, pero cuya incidencia es innegable en todos ellos. Uno de sus efectos es la diversificación en las condiciones de la movilidad internacional de las personas.

Múltiples autores explican la triplicación del número de migrantes internacionales en las últimas cuatro décadas por la conformación de un mercado transnacional del trabajo; no obstante, las causas de la migración en el mundo globalizado no se reducen al espectro de lo económico, registrándose también factores políticos, ambientales, educacionales, entre otros, a los que puede vincularse.<sup>3</sup>

De la misma manera, un inmigrante no queda definido sólo por su rol como mano de obra, puesto que lleva consigo un bagaje cultural que desafía la concepción moderna del Estado-nación como una entidad homogénea.

La comprensión de las dinámicas sociopolíticas que tienen lugar a raíz de este fenómeno -ya no sólo en el nivel de la estatalidad, sino también en un espacio de gobernanza regional como es la Unión Europea-, requiere plantear un estudio previo de las piezas integrantes de los fenómenos atraídos para ser analizados: la migración, el multiculturalismo y la globalización misma.

---

<sup>3</sup> Arista que no resta importancia a la desigualdad social, desempleo y disparidades de ingreso como impulsos en efecto cruciales en la decisión de abandonar la propia comunidad de origen.

## 1.1 Migración: conceptos básicos y tipologías del movimiento internacional de personas

La literatura especializada en flujos migratorios suele partir de un doble reconocimiento. Por un lado, se tiene la concepción de la migración como un impulso inherente a la naturaleza humana,<sup>4</sup> una constante en la historia desde que poblamos el mundo conscientemente<sup>5</sup> y, aún antes de ello, como un instinto con el que siempre se buscó satisfacer necesidades básicas.<sup>6</sup> En esta línea argumentativa, se tiene que la actual diversidad racial, cultural, lingüística y religiosa se trata de la consecuencia última de los pasos emprendidos por nuestros ancestros desde millones de años atrás.<sup>7</sup>

En segundo lugar, y de manera contrastante con el consenso generado sobre la postura anterior, resalta la pluralidad y divergencia de las acepciones que se ofrecen sobre el propio concepto de migración y las nociones que se le relacionan. Una explicación para ello es que, al modificarse permanentemente este fenómeno en razón de las metamorfosis del contexto histórico en el que tiene lugar, la reflexión y sistematización de su conocimiento se ve compelida a ofrecer definiciones en constante adaptación, para acompañarse de forma más satisfactoria a la realidad que se busca describir.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Al punto de que pueda hablarse de un *homo migrans*.

<sup>5</sup> Analizando la emigración europea durante el siglo XIX, Max Weber fue uno de los primeros en considerar los desplazamientos humanos como una decisión consciente, a modo de huida del régimen patriarcal y despótico de los grandes poseedores de tierra de Prusia occidental. El argumento de la racionalidad también es manejado por ejemplo por Donald Bogue, para quien la migración es “[...] una acción racionalmente planeada [...] resultado de una concienzuda decisión tomada después de una consideración y cálculo de las ventajas y desventajas de quedarse en el lugar de origen o movilizarse al lugar de destino”. Donald J. Bogue; “A Migrants Eye View of the Costs and Benefits of Migration to a Metropolis”, en Alan A. Brown y Egon Neuberger; *International Migration: A Comparative Perspective*, Academic Press, Nueva York, Estados Unidos, 1977, p. 26.

<sup>6</sup> Como la alimentación o la seguridad física.

<sup>7</sup> Anthony J. Masella y Erin Ring; “Human Migration and Immigration: An Overview”, en Leonore Loeb Adler, *et al.*; *Migration: Immigration and Emigration in International Perspective*, Praeger, Westport, Reino Unido, 2003, p. 3.

<sup>8</sup> Sin mencionar la dispersión conceptual generada debido al uso intencional de definiciones operativas propuestas por el investigador.

Las circunstancias previamente descritas marcan la necesidad de trazar ciertos parámetros de precisión en cuanto a nociones y categorías, a modo de requisito *sine qua non* para el desarrollo de toda investigación que tome a la migración como uno de sus ejes fundamentales.

Si bien Clarence Senior conceptualiza al fenómeno migratorio sencillamente como “[...] un cambio permanente de residencia”,<sup>9</sup> una propuesta tan abierta no ofrece orientación alguna sobre aspectos como la temporalidad del desplazamiento, ni brinda claridad sobre su finalidad misma, con lo que termina siendo prácticamente inoperante. Tal descalificación se da sobre todo si atendemos a autores como Pierre George, quien señala la pertinencia de distinguir entre el simple hecho de la movilidad humana y el fenómeno migratorio por sí mismo,<sup>10</sup> resaltando en este último la variación en la duración de la ausencia de la comunidad de origen y el involucramiento de diferentes marcos jurídicos al realizarse el desplazamiento.<sup>11</sup>

Para Tomas Hammar y Kristof Tamas, la migración significa en general que “[...] la gente se mueve de un lugar a otro, sola o junto con otros, para una visita breve o un largo periodo de tiempo, en una distancia corta o larga”,<sup>12</sup> mientras que la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) utiliza un criterio geográfico para definir la migración como:

[...] el movimiento de una persona o grupo de personas de una unidad geográfica hacia otra a través de una frontera administrativa o política, con la intención de establecerse de manera indefinida o temporal en un lugar distinto a su lugar de origen.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Roberto Herrera Carassou; *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*, Siglo XXI, Ciudad de México, México, 2006, p. 23.

<sup>10</sup> Aplicar un criterio de *cambio sociocultural* aparejado al cambio de *locus* para saber qué es migración y qué movilidad parecería ser una herramienta útil, pero sería nuevamente relativizable de frente a la migración nacional e incluso en múltiples ejemplos de migración intraregional.

<sup>11</sup> Situación esta última que en realidad nos colocaría frente a la migración en su perfil *internacional*. Pierre George; *Diccionario Akal de geografía*, Akal, Madrid, España, 2007, p. 392.

<sup>12</sup> Tomas Hammar y Kristof Tamas; “Why Do People Go or Stay?” en Tomas Hammar, *et al.*; *International Migration, Immobility and Development. Multidisciplinary Perspectives*, Berg, Oxford, Reino Unido, 1997, p. 15.

<sup>13</sup> Organización Internacional para las Migraciones, “Tipologías de la migración” [para su consulta en Internet]. Ginebra, Suiza, s/año, [Consultado el miércoles 17 de febrero de 2010, 22:18 hrs.], formato HTML,

Una mirada comparativa arroja que la definición de la OIM y la de Hammar y Tamas prácticamente no difieren entre sí. Esto se da puesto que existe un lugar común en las connotaciones de migración, donde si bien han de perfilarse sus elementos infaltables (movimientos, migrantes,<sup>14</sup> comunidad expulsora y receptora), sus especificaciones quedan abiertas para una división en *tipologías*.

La clasificación de las variedades de la migración también puede hacerse siguiendo diferentes criterios. Así, en términos meramente *cuantitativos* es posible abordársela como individual o colectiva.<sup>15</sup> Sin embargo, aún más relevante resulta la existencia de ejes *cualitativos* que son definitorios de las diversas modalidades que adopta la movilidad de las personas.

Dentro de estos criterios se hallan la determinación geográfica de la procedencia (que marca la dicotomía entre migración interna o nacional y externa o internacional),<sup>16</sup> y las características del migrante (rubro que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico divide en trabajadores, estudiantes o asilados,<sup>17</sup> y donde también influirían rasgos étnicos, religiosos y de parentesco).

Asimismo, son criterios cualitativos de clasificación los motivos de la migración (ambientales, económicos, educativos, entre otros); el cumplimiento o no de la ley al desplazarse (regular o irregularmente); la duración (temporal, permanente o

---

Disponible en la dirección: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/migration-management-foundations/terminology/migration-typologies/lang/es> Esta definición es satisfactoria en términos de su abstracción, por lo que además será la aplicada en el *corpus* de la presente tesis.

<sup>14</sup> Sobre la figura del migrante tampoco hay un consenso, como muestra el hecho de que la ONU no considere dentro de esta clasificación a los refugiados políticos, como hace notar Roberto Herrera Carassou. En contraste, para efectos de este trabajo “La categoría de refugiados se atribuye a emigrantes que abandonan sus países por sufrir persecución o temerla [...] debido a sus posiciones políticas, sus creencias religiosas o su pertenencia a un grupo social o étnico determinado”. Francisco Alba; *Las migraciones internacionales*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Ciudad de México, México, 2001, p. 18.

<sup>15</sup> Roberto Herrera Carassou; *Op. Cit.*, p. 67.

<sup>16</sup> Aquí se suma además la categoría de *transmigrante*, cuando la presencia en un territorio supone un estadio intermedio antes de llegar al auténtico destino. Íntimamente relacionado con ello, Hope Elridge refiere la existencia de migraciones primarias (cuando el lugar de residencia inmediatamente previo fue el de origen) y secundarias (cuando pueden contarse múltiples movimientos migratorios antes de la ubicación actual).

<sup>17</sup> Cfr. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *International Migration Outlook: Annual Report 2007*, OECD Publishing, París, Francia, 2007, 399 pp.



cíclica, si implica retornos periódicos) e incluso la voluntad (siendo algunas migraciones libres y otras forzadas, si bien el límite entre ambas es difuso).<sup>18</sup>

Nuevas categorías pueden emerger cuando se toman como referencia desarrollos específicos del actual sistema mundial. Por ejemplo, atendiendo a un corte histórico del orden capitalista, puede proponerse una tipología migratoria dividida en migraciones colonizadoras, esclavistas, de servidumbre (modo surgido tras prohibirse el comercio de esclavos), más las migraciones libres.<sup>19</sup>

Ello da cuenta de la amplia gama de posibilidades para estudiar la migración, a grado tal que todo subsistema pueda generar categorías propias. Tal es el caso de la Unión Europea, donde sobre el concepto de migrantes (“individuos y familias que toman la decisión de dejar su lugar de origen y emigrar a otra sociedad”),<sup>20</sup> se diferencia entre *comunitarios* (pertenecientes a la Unión) y *extracomunitarios*.

Mención aparte merece el uso de los términos comunes “[...] ‘emigración’ cuando se hace referencia al territorio del que se alejan<sup>21</sup> los individuos e ‘inmigración’ cuando se refiere, en vez, al territorio al cual ingresan<sup>22</sup> [...]”.<sup>23</sup>

Otra de las impresiones derivadas de esta aproximación terminológica gira en torno a la imposibilidad de reducir la migración a una sola dimensión, fuere la económica (una de las más evidentes), o incluso la demográfica (ya que la movilidad de las personas conlleva más efectos que el simple cambio en la distribución de la población y su volumen).

---

<sup>18</sup> Roberto Herrera Carassou; *Op. Cit.*, p. 61.

<sup>19</sup> Andrés Piqueras; “Algunas consideraciones sobre los procesos migratorios en España y en tierras valencianas”, en Joan Serafí Bernat y Celestí Gimeno; *Migración e interculturalidad: de lo global a lo local*, Publicacions de la Universitat Jaume I, Castelló de la Plana, España, 2006, pp. 124-125.

<sup>20</sup> Will Kymlicka; “The Global Diffusion of Multiculturalism: Trends, Causes, Consequences”, en Stephen Tierney; *Accommodating Cultural Diversity*, Ashgate, Aldershot, Reino Unido, 2007, p. 21.

<sup>21</sup> “País de origen” o “país expulsor” cuando de unidades nacionales se trata.

<sup>22</sup> “País receptor”, “país de acogida”, “país de destino” para el caso de la migración internacional.

<sup>23</sup> Paolo Collo y Frediano Sessi; *Diccionario de la tolerancia*, Ashgate, Aldershot, Reino Unido, 2001, p. 255.

Paulatinamente se incorporan las esferas cultural, psicológica, antropológica, sociológica, de perspectiva de género, entre otras, a ejes de atención tradicionales, como la inserción laboral y la situación legal de los inmigrantes. Con ello se ve enriquecido el debate que se desenvuelve tanto a nivel de las agendas estatales y de la sociedad civil, como en el plano de las reflexiones producidas por parte de la academia a este respecto.

Sin embargo, de forma simultánea se complejiza la labor de construir y ofrecer explicaciones satisfactorias sobre la migración. De allí que, para abordarla, se requiere un mayor grado de especialización, diálogo inter y transdisciplinario, profesionalización y sistematización, sin que se deje de lado la necesidad de responder con flexibilidad a los cambios que se van generando en el panorama migratorio mundial.

En la búsqueda de brindar sentido al conjunto de piezas antes expuestas, encontramos diferentes teorías que pretenden dar cuenta en distintos modos de las causas, dirección, efectos, actores e interacciones del movimiento internacional de personas. Cada una de estas posturas plantea una perspectiva propia y algunas veces contemplan elementos en común.

Hacer una revisión de las más significativas de esas explicaciones es relevante para la presente argumentación, en cuanto permite contemplar la evolución de la percepción que se tiene del inmigrante. Sus postulados reflejan además cómo se ha gestionado la presencia de esas minorías en las sociedades receptoras.

## 1.2 Las interpretaciones teóricas sobre el movimiento internacional de personas

La migración internacional ha sido objeto de reflexión desde que se suscitaran los desplazamientos masivos provenientes de Europa durante el siglo XIX. No obstante, de entre la producción intelectual derivada de ello son pocas las obras

que pueden ser denominadas *teorías*, y en cambio abundan nociones generales, descripciones empíricas, marcos analíticos, y modelos.<sup>24</sup>

Para esta veta de conocimiento se cuenta con precedentes clásicos, como *Las siete leyes de la migración*<sup>25</sup> (1885) de Ernest George Ravenstein, y *Los campesinos polacos en Europa y América* de Florian Znaniecki y William Thomas (1918); empero, la sistematización del pensamiento sobre la migración data principalmente de los años setenta del siglo XX.<sup>26</sup>

Las interpretaciones teóricas sobre el movimiento internacional de personas suelen atender tres diferentes niveles del fenómeno migratorio. Por una parte, aquéllas que hacen uso de un enfoque *macro* abordan factores estructurales a escala global, como los estados o, en general, las condiciones económicas, políticas y sociales reinantes en los países expulsores y en los receptores.<sup>27</sup> Las teorías que priorizan el estudio de la motivación individual subyacente al desplazamiento trabajan a un nivel *micro* (*decision making* o elección racional).<sup>28</sup> En una posición intermedia -o *meso*- se ubican las reflexiones y propuestas que prestan especial atención a los vínculos sociales (grupos de afinidad, parentesco, amistades, organizaciones, comunidades)<sup>29</sup> para esclarecer tanto las causas de la migración como los mecanismos de funcionamiento de ésta y sus efectos.<sup>30</sup>

---

<sup>24</sup> Joaquín Arango; “Teorías de la migración internacional”, en Danièle Joly; *International Migration in the New Millennium: Global Movement and Settlement*, Ashgate, Aldershot, Reino Unido, 2004, p. 15.

<sup>25</sup> Análisis de la relación entre las distancias y la propensión al movimiento: i. Por lo general la mayoría de los migrantes recorre distancias cortas y ello va dibujando “corrientes” de migración; ii. Se crean procesos de desplazamiento y desarrollo que conectan a las poblaciones de origen y a las receptoras; iii. Los procesos de absorción y expulsión son directamente proporcionales; iv. Con el tiempo se desarrollan cadenas migratorias; v. Las cadenas migratorias inducen movimientos hacia centros de comercio e industria; vi. Quienes están asentados en áreas urbanas son menos propensos a migrar que quienes viven en áreas rurales; vii. Ello también se aplica a la población femenina. Cfr. Thomas Faist; “The Crucial Meso-Level” en Tomas Hammar, *et al.*; *Op. Cit.*, p. 189. Ravenstein incluso es considerado el padre fundador del pensamiento moderno sobre migración.

<sup>26</sup> Joaquín Arango; *Op. Cit.*, p. 16.

<sup>27</sup> Thomas Faist; *Op. Cit.*, p. 187.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Relaciones que dan origen al concepto de *redes de migrantes*, “[...] conjuntos de lazos interpersonales que conectan a los migrantes [...] y no migrantes en las áreas de origen y destino mediante [el] compartir un origen común. Incrementan la probabilidad del traslado internacional porque bajan los costos y los riesgos del movimiento e incrementan los rendimientos netos esperados de la migración”. Douglas S. Massey, *et al.*; “Teorías sobre la migración internacional: una reseña y una evaluación”, en *Revista trabajo: Migraciones y*

La diferenciación de estas tres lentes ha sido más un producto del enriquecimiento y la evolución en aportaciones desde las diferentes disciplinas que se han acercado a este objeto de estudio, que una posibilidad percibida desde un primer momento por quienes tomaron en sus manos la tarea de teorizar al respecto. Antes bien, y de forma similar a lo que sucede al abordar otros temas de las Ciencias Sociales, uno de los primeros impulsos para pensar la migración ha sido retomarla desde el nivel del Estado o, del modo en que lo plantearía Ulrich Beck: apelando al nacionalismo metodológico.<sup>31</sup>

En efecto, “[...] dado que las ciencias sociales surgieron al mismo tiempo que se consolidó el sistema de estados-nación contemporáneo, muchas de sus categorías tienen un sesgo nacional que impide asir procesos transnacionales”,<sup>32</sup> como es por excelencia la migración. Esto es relevante puesto que, como indica Peggy Levitt, la actual hechura de políticas se ve imbuida también en esa parcialidad conceptual, respondiendo de manera poco adecuada a las necesidades y retos planteados por la realidad.

Pero, ¿Cómo se ha percibido y explicado esa realidad? ¿Cuáles son las teorías más relevantes sobre quién migra, por qué lo hace y en qué dirección se desplaza? En respuesta a estos planteamientos tenemos que, hacia el fin del tercer cuarto del siglo pasado,<sup>33</sup> el escenario internacional estaba surcado por una internacionalización creciente de la economía y por la descolonización.

---

*mercados de trabajo*, Año 2, Núm. 3, enero-junio, Editado por Universidad Nacional Autónoma de México/Plaza y Valdés, Ciudad de México, México, 2000, p. 27.

<sup>30</sup> Thomas Faist; *Op. Cit.*, p. 187.

<sup>31</sup> Referencia al “[...] convencimiento de que la ‘sociedad moderna’ y la ‘política moderna’ sólo pueden existir si se organizan al modo del *Estado nacional* [...]. Cuando los actores sociales comparten esta fe, entonces [se habla] de ‘mirada nacional’; y cuando ésta determina las perspectivas de observación científica, entonces [se habla] de ‘nacionalismo metodológico’”. Ulrich Beck; *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*, Paidós, Barcelona, España, 2005, p. 38.

<sup>32</sup> Peggy Levitt; “Transnational Migration: Conceptual and Policy Challenges”, en Kristof Tamas y Joakim Palme, *Globalizing Migration Regimes. New Challenges to Transnational Cooperation*, Ashgate, Aldershot, Reino Unido, 2006, p. 25.

<sup>33</sup> Al surgir la migración como tema en la academia, como se mencionó antes.

Estos fenómenos causaron el aumento del volumen de las migraciones y fueron decisivos para que las teorías sobre el desplazamiento de personas tuvieran primordialmente un sesgo economicista. Un ejemplo lo constituye el enfoque neoclásico de la migración, compuesto por los modelos microeconómico de la opción individual y macroeconómico, que se enfoca en las relaciones entre estados.

En el nivel *micro*<sup>34</sup> se plantea que “[...] al escoger entre al menos dos cursos de acción alternativos, una persona escogerá aquél para el cual el valor percibido del resultado sea mayor”.<sup>35</sup> De allí que en la elección jueguen un papel importante la información con que cuenta el migrante potencial acerca de sus opciones, sus valores, preferencias y expectativas, sobre todo económicas.

Lo anterior conlleva a todas luces un *ethos* subjetivo, en tanto las inclinaciones de una persona pueden variar dentro de una gama infinita, de la que elementos como un mayor ingreso o el prestigio laboral, pero también el placer, la libertad o la salud, son sólo una muestra. Así, se tiene que

Mientras más intensos sean los motivos [...] con respecto a una meta específica, mientras más fuerte sea la expectativa de que se pueden cumplir sus metas dejando (aún si temporalmente) el territorio, [...] mayor será la probabilidad de que el migrante potencial escoja la opción de dejar su lugar de origen.<sup>36</sup>

Éste no se trata de un enfoque que se limite irrestrictamente al ámbito individual, como muestra que algunos autores de la *decision making* propongan una “nueva economía de la migración”, en la que ya es reconocido que muchas de las decisiones respecto al desplazamiento, son tomadas en el seno de agrupaciones como la familia.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> El de la perspectiva de la *elección racional*.

<sup>35</sup> Thomas Faist; *Op. Cit.*, p. 189.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 190.

<sup>37</sup> En esta versión del análisis costo-beneficio se actúa colectivamente para maximizar los ingresos y minimizar los riesgos. Douglas S. Massey, *et al.*; *Op. Cit.*, p. 11.

Si lejos de reducirse a cuestiones pecuniarias se contemplara *in extenso* el ámbito de las preferencias, dicha perspectiva aspiraría a una percepción multidimensional del migrante, pues éste tiene inclinaciones no sólo laborales sino lingüísticas, religiosas, entre otras.<sup>38</sup> Empero, es evidente que aún entonces el nivel individual no sería suficiente para agotar la explicación del fenómeno migratorio.

El modelo *macroeconómico* de la migración en el enfoque neoclásico, conduce al nivel de mayor escala en las aproximaciones posibles sobre este tema. Se trata de una adaptación de la teoría neoclásica del comercio internacional, cuyo modelo estándar fue creado por Eli Hecksher y Bertil Ohlin,<sup>39</sup> y dentro de la cual las migraciones son:

[...] un simple desequilibrio en el cual el trabajo busca equiparar sus rentas a través de los países. Mientras que los salarios sean diferentes, el modelo sugiere que las migraciones internacionales persistirán siempre que no haya restricciones por parte de los gobiernos.<sup>40</sup>

La visión de la migración internacional como consecuencia de variaciones en la oferta y demanda del factor trabajo en el mundo tiene un correlato a escala nacional. Se plantea que hay salarios altos cuando el país tiene capital abundante pero un factor trabajo limitado, y salarios bajos cuando el escaso capital contrasta con una vasta oferta de mano de obra. Ello provoca que los trabajadores en este último caso se trasladen a países con más capital, y se espera que así se desencadene un beneficio dual. Esto ocurre al llegar un muy necesario contingente de trabajadores a donde escasean, y al suscitarse además que, por el escape de presión que representa su desplazamiento, suban los salarios de quienes permanecieron en su país de origen.

---

<sup>38</sup> Thomas Faist; *Op. Cit.*, p. 190.

<sup>39</sup> Modelo Hecksher-Ohlin (H-O) del comercio internacional: los factores productivos –la tierra, el capital y el trabajo- se usan con diferente intensidad en los países. Un país exporta el bien que usa más del factor que tiene en abundancia e importa el que necesita del factor que en él es escaso. Óscar Bajo; *Teorías del comercio internacional*, Antoni Bosch, Barcelona, España, 1991, pp. 31-33.

<sup>40</sup> Malgesini, Graciela; *Cruzando fronteras: migraciones en el sistema mundial*, Icaria, Barcelona, España, 1998, p. 11.

Aunque la neoclásica fue la primera teoría de la migración y ha sido hasta ahora la más influyente, está sujeta a múltiples críticas. Puede argumentarse por ejemplo sobre su versión *macro*, que reducir la migración al espectro unidimensional del mercado y equiparar a los seres humanos con satisfactores en tránsito empobrece la comprensión del fenómeno en su conjunto.

En esta teoría la migración es percibida como homogénea,<sup>41</sup> y sus argumentos se cuestionan a nivel de su comprobación. Es empíricamente constatable que algunos países desarrollados con trazados estructurales semejantes no reciben el mismo número de inmigrantes, y naciones en desarrollo, también parecidas en sus condiciones internas, no experimentan en igual medida la emigración.<sup>42</sup>

Las teorías sobre el desarrollo plantean una fuente alterna de explicaciones para el nivel *macro*. Una muestra<sup>43</sup> es la teoría de la modernización,<sup>44</sup> en la cual la migración es percibida como un elemento de progreso. Los “sujetos emprendedores” se trasladan de zonas pobres a ricas, en una dinámica de expulsión-atracción (*push-pull*)<sup>45</sup> originada por disparidades entre países.<sup>46</sup> En esta propuesta no hay una explicación más detallada de quién emigra,<sup>47</sup> además de que “[...] los enfoques *push-pull* tienen la doble limitación de no ubicar [la] oferta y demanda [de trabajadores migrantes] en el contexto global y de ver a la migración como algo unidireccional y que se acaba en el acto de emigrar”.<sup>48</sup>

---

<sup>41</sup> Como si todos los migrantes tuvieran aspiraciones laborales.

<sup>42</sup> Joaquín Arango; *Op. Cit.*, p. 20.

<sup>43</sup> Aunque nuevamente economicista.

<sup>44</sup> Cuyo eje central es que el subdesarrollo es un estadio previo al desarrollo, que puede ser superado mediante el abandono de los parámetros tradicionales de las sociedades “atrasadas”. Éstas deben emular las medidas llevadas a cabo en las naciones industrializadas. Su autor más representativo es Walter Whitman Rostow.

<sup>45</sup> Graciela Malgesini y Carlos Giménez; *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*, Catarata, Madrid, España, 2000, p. 37.

<sup>46</sup> Por ejemplo en cuanto a la disponibilidad de tierras, la capacidad de empleo, la composición demográfica o diferencias salariales.

<sup>47</sup> La caracterización de los migrantes como aquellos sujetos emprendedores de las sociedades en vías de desarrollo no es suficientemente clara.

<sup>48</sup> Graciela Malgesini y Carlos Giménez; *Op. Cit.*, p. 37.

Desde la crítica que a estos postulados ofreció históricamente la teoría de la dependencia,<sup>49</sup> la migración internacional es “[...] un mecanismo de extracción de excedente, renta y plusvalía, desde los países dependientes y periféricos, ‘subdesarrollados’ [...] hacia los países centrales, desarrollados [...]”.<sup>50</sup>

Una aportación fundamental para este enfoque (conocido como *del sistema global*) proviene de los trabajos de Immanuel Wallerstein. Para este autor, el sistema mundial, en formación desde el siglo XVI, ha estado marcado por la penetración del capitalismo en la periferia, originando una población proclive a la emigración.<sup>51</sup>

Esta postura refuerza la idea de la migración como parte de la dependencia, y le otorga una dirección inversa a la del flujo de los capitales, que tienen su origen en las sociedades industrializadas y buscan penetrar las de la periferia. En estas últimas se origina el impulso expulsor de personas con rumbo hacia el mundo *desarrollado*,<sup>52</sup> particularmente cuando existe algún vínculo colonial.

A pesar de todo, el esquema del sistema mundo es percibido por sus críticos más como una generalización histórica que como una teoría, y se señala su propensión a la omisión de las particularidades de cada unidad estatal, como si todas las naciones de la periferia y todas aquéllas del centro vivieran como bloque una misma experiencia.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> En la que el subdesarrollo ya no es concebido como una etapa *previa* al desarrollo, sino como una condición para que las naciones desarrolladas –naciones *del centro* del sistema internacional- puedan sostener su nivel de vida y producción al interior de sus fronteras, a costa de la explotación de los países de la *periferia*.

<sup>50</sup> Graciela Malgesini y Carlos Giménez; *Op. Cit.*, p. 37.

<sup>51</sup> Graciela Malgesini; *Op. Cit.*, p. 22.

<sup>52</sup> Cfr. Urbano Reyes, Javier; *Dimensión y caracterización de las remesas en el movimiento migratorio internacional. Una propuesta de debate sobre su vínculo con el desarrollo de las comunidades de origen*, Ciudad de México, México, Cuadernos de Migración Internacional de la Universidad Iberoamericana, 2010, 38 pp.

<sup>53</sup> Joaquín Arango; *Op. Cit.*, p. 27.



En las propuestas hasta ahora abordadas hay una ausencia explicativa sobre cómo llegan a conectarse la escala *macro* de las circunstancias de la migración internacional con el nivel *micro* de los individuos.

Con la introducción de elementos intermedios, o de nivel *meso*, que se ocupan de estructuras concernientes al estudio de lo internacional (a pesar de escapar de la unidad de medida del Estado-nación),<sup>54</sup> se puede aspirar a enriquecer la capacidad explicativa sobre la migración. Con esta lente intermedia se brinda una línea argumentativa autónoma digna de ser tomada en consideración.

El nivel *meso* es abordado por la teoría de las redes migratorias (siendo las redes, como se señaló, conjuntos de lazos interpersonales que conectan a los migrantes y no migrantes en las áreas de origen y destino). Esta perspectiva ha venido a revolucionar la percepción *unidireccional* del movimiento de personas, al atender también los efectos del desplazamiento en la comunidad expulsora.<sup>55</sup>

Esta teoría es pieza de una perspectiva más amplia conocida como *articulacionista*. El punto de partida en común de los autores que se adscriben a ella, es que la migración puede verse como una *articulación* entre espacios geográficos y culturales diferenciados.<sup>56</sup>

Como planteamientos centrales de esta teoría puede citarse que las migraciones internacionales

[...] no tienen un movimiento disperso sino una movilidad concentrada y premeditadamente dirigida a regiones puntuales [...] estos movimientos se constituyen históricamente por la vía de redes migratorias, las cuales se estructuran en espacios geográficos perfectamente definidos [...]

---

<sup>54</sup> En tanto cumplen el nivel de relevancia para la sociedad internacional que fuera argumentado por Schwarzenberger como característico del objeto material de las Relaciones Internacionales.

<sup>55</sup> También innova en el estudio de la “autogeneración” de la migración, y en el hecho de que muchos hombres y mujeres que migran en algunos casos retornen periódicamente a sus lugares de origen (fenómeno de circularidad).

<sup>56</sup> Graciela Malgesini y Carlos Giménez; *Op. Cit.*, p. 38.

Dicha movilidad genera un espacio de recepción para los movimientos migratorios posteriores, lo que reducirá el trauma de la adaptación de los nuevos migrantes, en la medida en que dichas redes adaptan, con sus propias condiciones y en un ambiente distinto [...] prácticas sociales, ritos, estructuras de relación y lengua de sus lugares de origen. Este proceso finalmente los fortalece en términos de su estrategia de protección, a la vez que amplía y especializa las líneas de comunicación con sus poblaciones de origen, dando lugar al aumento de la cantidad de migrantes que arriban.<sup>57</sup>

La formación de redes relativiza el factor económico del desplazamiento humano pues contempla dinámicas solidarias de reducción del costo,<sup>58</sup> al tiempo que se reduce también el riesgo de una movilidad emprendida sin conocimiento de los canales migratorios existentes. Esto ocurre ya que se conocen de antemano las vías para insertarse laboralmente en la sociedad de acogida y las disposiciones legales de ésta. Hay quienes, desde esta teoría, señalan que los gobiernos llegan a enfrentar dificultades cada vez mayores para controlar los flujos migratorios, precisamente porque “[...] el proceso de formación de redes escapa a su control y [ocurre] con independencia del régimen de políticas aplicado”.<sup>59</sup>

La propuesta antes expuesta corresponde a las demandas actuales que se hacen al estudio del movimiento internacional de personas, en el que ya no sólo es relevante señalar las causas de la migración sino también los procesos que tienen origen a partir de ella, y cómo se incorporan los migrantes a sus nuevas sociedades, además de los cambios que éstas experimentan a raíz de su presencia.<sup>60</sup> En términos más precisos: esta teoría nos ayuda a comprender la realidad multicultural que suscita la movilidad humana, y que reclama ser atendida con políticas de inmigración e integración, en todos los niveles de gobierno.

---

<sup>57</sup> Javier Urbano Reyes; *Op. Cit.*, p. 14.

<sup>58</sup> Como aportaciones familiares o comunitarias.

<sup>59</sup> Graciela Malgesini; *Op. Cit.*, p. 26.

<sup>60</sup> Aspectos todos de vital importancia para la hechura de políticas y no únicamente en términos teóricos.

### 1.3 Multiculturalismo propiciado por la migración

El término multiculturalismo alude al conjunto conformado por

[...] las políticas diseñadas para proveer reconocimiento público, apoyo o para dar cabida [democráticamente] a grupos etnoculturalmente no dominantes, sea que estos grupos consten de “nuevas” minorías (p. e. inmigrantes y refugiados) o “viejas” minorías (p. e. minorías nacionales asentadas históricamente o pueblos indígenas).<sup>61</sup>

Hay diferentes modos de asumir el multiculturalismo: como la yuxtaposición de la diferencia (a modo de una formación de guetos culturales sin intercambio entre sí), como la reducción al exotismo de la alteridad,<sup>62</sup> o como la convicción de que el diálogo entre las diferentes unidades culturales y la expresión de sus identidades y prácticas es necesaria para la auténtica experiencia democrática.<sup>63</sup>

La presente investigación parte del convencimiento de que sólo esta última interpretación es compatible con el “reconocimiento público democrático” que es central en la definición de multiculturalismo aportada por Kymlicka. Puesto que el reconocimiento supone al diálogo y viceversa, su conjunción, aplicada a la diversidad cultural-identitaria, será asumida como multiculturalismo en adelante.

La segunda acepción para el multiculturalismo no es como *política*, sino como *facticidad* de la pluralidad etnocultural, a partir de la cual se originan las prácticas públicas antes descritas. Esta realidad es difícil de asir, en tanto confronta a los individuos con la incógnita histórica sobre *la otredad* y también con el mito moderno del Estado-nación homogéneo. Además, esta situación plantea de frente una de las unidades polisémicas sujeta a mayor debate y dispersión en las Ciencias Sociales: la cultura.

---

<sup>61</sup> Will Kymlicka; *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford University Press, Nueva York, Estados Unidos, 2007, p. 16.

<sup>62</sup> Cfr. José Manuel López Rodrigo; *Migración: hacia un modelo de integración social*, Cáritas, Madrid, España, 2004, 291 pp.

<sup>63</sup> Lo que Jesús José Nebreda denomina *aceptación gozosa de la diferencia*. Cfr. Pedro Gómez García; *Las ilusiones de la identidad*, Ediciones cátedra, Madrid, España, 2000, 307 pp.

El término *cultura* fue definido en 1871 por Edward Tylor como la totalidad de una sociedad, es decir, tanto sus logros materiales como los intelectuales.<sup>64</sup> Usualmente se nombra como muestra de sus elementos constitutivos lenguas, valores, normas, definiciones, símbolos, comportamientos y los medios materiales de la producción.<sup>65</sup>

Este universo de factores toma la forma de una “[...] herencia de enseñanza social acumulada, compartida y transmitida por sus miembros”,<sup>66</sup> por lo cual la cultura es productora de identidad<sup>67</sup> y se vuelve un criterio de inclusión y exclusión entre los individuos.

El mayor promotor de la cultura, precisamente en tanto motor identitario, ha sido desde la época moderna el Estado-nación, el cual se aboca desde su origen:

[...] a promover el principio de la unidad étnica por encima de todas las otras lealtades [...] [El Estado] tuvo éxito gracias a la *supresión* de las comunidades autónomas; luchó encarnizadamente contra el “parroquialismo”, las costumbres locales y los “dialectos”, promoviendo un lenguaje y una memoria histórica unificados [...]; cuanto más decidida y dura era la *Kulturkämpfe*<sup>68</sup> emprendida y supervisada por el Estado, tanto más éxito logró el Estado-nación en su propósito de producir una “comunidad natural”.<sup>69</sup>

---

<sup>64</sup> Orlando Greco; *Diccionario de Sociología*, Valleta, Buenos Aires, Argentina, 2003, p. 65.

<sup>65</sup> Luciano Gallino; *Diccionario de Sociología*, Siglo XXI, Ciudad de México, México, 2005, p. 243.

<sup>66</sup> María de Lourdes Sierra Kobeh; *Introducción al estudio de Medio Oriente*, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México, 2002, p. 11.

<sup>67</sup> “[El] término ‘identidad’ es multívoco. [...] En su sentido más general, ‘identificar’ algo puede significar: 1) señalar las notas que lo distinguen de todos los demás objetos y 2) determinar las notas que permiten aseverar que es el *mismo* objeto en distintos momentos del tiempo [...] Para diferenciar una colectividad de otra, las formas y características que los diferencian [...] son el territorio donde se mueven, su composición demográfica, su lengua, sus instituciones sociales, sus rasgos culturales y la presencia de los mitos fundadores [...] Por identidad de un pueblo podemos entender lo que un sujeto se representa cuando se reconoce o reconoce a otra persona como miembro de ese pueblo. Se trata, pues, de una representación intersubjetiva, compartida por una mayoría”. Luis Villoro; “Sobre la identidad de los pueblos”, en Luis Villoro; *Estado plural, pluralidad de culturas*, Paidós-Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México, 2002, pp. 63-65.

<sup>68</sup> En plural en el texto original, pero referente a *la* lucha cultural.

<sup>69</sup> Zygmunt Bauman; *Modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina, 2004, p. 184.

Ello debido a que la identidad, convertida en pertenencia a una unidad política diferenciada -por compartirse con los otros miembros de dicha comunidad-, y todo ello depositado a su vez en la figura del nacionalismo,<sup>70</sup> se mostró en su conjunto útil para la *ratio* estatal. Esto en tanto fungía de garantía, frente a otros estados, del binomio independencia-seguridad militar, y tenía aplicaciones también para la estabilidad interna.<sup>71</sup>

No obstante, la concepción del Estado como una entidad *culturalmente homogénea* y, por extensión, de sus instituciones como *neutras*,<sup>72</sup> es para todo fin práctico una ficción: no existe tal cosa como una entidad estatal que cuente con un elemento poblacional absolutamente uniforme.<sup>73</sup>

Es posible afirmar que de común lo que se suscitó en el panorama de la conformación de los diferentes estados, fue el predominio, en su interior, de un grupo étnico-cultural sobre el resto (fuere por su superioridad numérica o, a pesar de ser minoritario, por contar con los medios para ejercer un control efectivo del resto de los conjuntos societales).<sup>74</sup> No debe olvidarse además que, durante muchas décadas, este predominio cultural -sobre todo el referente al caso de un grupo mayoritario relativamente homogéneo-, fue el factor clave para la estabilidad política y social. “Desde Johh Stuart Mill, los liberales británicos venían argumentando que el estado[n] nación homogéneo era el único marco adecuado para la política liberal”.<sup>75</sup>

---

<sup>70</sup> El nacionalismo es “[...] la fuerza que vincula a los estados con las naciones [y que] describe tanto la compleja lealtad cultural y psicológica de los individuos hacia identidades y comunidades nacionales particulares, como el proyecto de establecer un Estado en el que una determinada nación sea dominante”. David Held y Anthony McGrew; *Globalización/Antiglobalización*, Paidós, Barcelona, España, 2002, p. 39.

<sup>71</sup> Puesto que en el primer caso se aseguraba contar con un ejército y en el segundo lograba contar con ciudadanos.

<sup>72</sup> Sobre todo dentro de la tradición del liberalismo.

<sup>73</sup> Aunque Will Kymlicka rescata el hecho de que múltiples autores citen como ejemplos de sociedades notablemente homogéneas a Islandia, las dos Coreas y Portugal.

<sup>74</sup> Will Kymlicka; “The Global Diffusion of Multiculturalism: Trends, Causes, Consequences” en Stephen Tierney; *Op. Cit.*, p. 17.

<sup>75</sup> Niall Ferguson; *Dinero y poder en el mundo moderno, 1700–2000*, Taurus, Madrid, España, 2001, p. 510. La política de los intereses imperiales no contribuyó, en numerosas ocasiones, al intento de construir naciones homogéneas y fue justo ahí, en donde más tensión étnica surgió, que se dieron más conflictos y más xenofobia a lo largo del siglo XX en Europa.

Este grupo estabilizador, con estatus de preeminencia, impuso su proyecto de Estado, en el cual dominaban sus características culturales (identidad, lengua, historia, literatura, mitos, religión, entre otros) por sobre los del resto de la población. El grupo en control puso en marcha, por diferentes vías, el proceso de homogenización avasallador con las diferencias,<sup>76</sup> que buscaba dar una apariencia de *naturalidad* a la estructura de la sociedad, con el modelo subyacente de sus propios rasgos particulares.

Pese a ello, la realidad estuvo y está marcada por la multiculturalidad, en tanto constatación empírica de la diversidad y, desde hace décadas, cual filosofía social sobre *cómo gestionar* la pluralidad. Con ello se rechaza la homogenización, la asimilación<sup>77</sup> y la exclusión, y se estimula en vez el acceso de todos los individuos a las instituciones del Estado sin tener que negar su identidad etnocultural,<sup>78</sup> lo cual se conoce como integración.

En la Europa actual, en la medida en que la inmigración cobra mayores proporciones, la población “étnica” mayoritaria deja de ser abrumadoramente dominante, y se despiertan las tensiones sociales. Así, la fórmula de una mayoría homogénea estabilizadora ha dejado de ser viable.

Descartados los falsos tipos de multiculturalismo, pueden distinguirse algunas variedades del auténtico debido a que son múltiples las categorizaciones de los distintos grupos minoritarios presentes en el seno de sociedades predominantes.

---

<sup>76</sup> *Nation building* o construcción de lo nacional.

<sup>77</sup> El empleo de la asimilación pretende que grupos minoritarios aprendan y practiquen no únicamente las normas legales y el idioma de la mayoría del país, sino además su cultura y comportamiento típicos, renunciando a la peculiaridad cultural propia de la minoría. Este modelo “[...] supone y exige una identificación integral de los ciudadanos con el Estado, así como la cancelación de cualquier diferencia”. Samir Khalil Samir; *Cien preguntas sobre el Islam*, Ediciones encuentro, Madrid, España, 2003, p. 140.

<sup>78</sup> Will Kymlicka; “The Global Diffusion of Multiculturalism: Trends, Causes, Consequences” en Stephen Tierney; *Op. Cit.*, p. 19.

Son identificables tres tendencias: los pueblos indígenas, los nacionalismos subestatales y los grupos de migrantes.<sup>79</sup>

Quienes migran portan consigo una cultura que no permanece estática y que se expresa ineludiblemente en el amplio espectro de la interacción social cotidiana.<sup>80</sup> Por la migración “[...] los extraños que se enfrentan unos con otros en el espacio global como Estados hostiles [o] civilizaciones enemigas [...] se encuentran frente a frente en cuanto seres humanos individuales”.<sup>81</sup>

Frente a ello, las reacciones de las sociedades de acogida oscilan entre reconocer los potenciales del capital cultural y entre experimentar una incertidumbre que preferiría no lidiar con *la diferencia*, pues ven a los migrantes como “[...] ejemplos vivientes [...] de que las murallas se pueden agujerear y las fronteras borrarse, [encarnando] fuerzas naturales de carácter mundial, misteriosas e incontenibles”.<sup>82</sup>

Fue sólo desde los años sesenta que se suscitó a nivel de normas dentro de las democracias occidentales el abandono paulatino de políticas de asimilación hacia los inmigrantes. Desde entonces –y salvo en momentos críticos como crisis económicas o dentro de agendas partidistas abiertamente antiinmigrantes-, se ha buscado retomar la visión multicultural de la gestión de la diferencia ocasionada por el hecho del movimiento internacional de personas. Ello aún si los países receptores de migración en el mundo, no siempre denominan abiertamente sus políticas como multiculturales.<sup>83</sup>

No obstante, la *declaración* de un acercamiento al multiculturalismo contrasta no pocas veces con cuestiones prácticas y cotidianas que viven los inmigrantes en

---

<sup>79</sup> *Ibid.*, pp. 19-21.

<sup>80</sup> Algunas muestras son el ámbito escolar, religioso, laboral, artístico, culinario, en la percepción de lo individual y lo comunitario, lo familiar, lingüístico, o la participación política.

<sup>81</sup> Zygmunt Bauman; *Amor líquido*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina, 2005, p. 153.

<sup>82</sup> Zygmunt Bauman; *Confianza y temor en la ciudad. Vivir con extranjeros*, Arcadia, Barcelona, España, 2006, pp. 13-14.

<sup>83</sup> Will Kymlicka; "The Global Diffusion of Multiculturalism: Trends, Causes, Consequences" en Stephen Tierney; *Op. Cit.*, p. 22.

las sociedades de acogida. Con frecuencia, en ellas se teme la “pérdida de la composición demográfica”; el aumento del desempleo y la delincuencia; la “balcanización” de la sociedad y una inacabable lista de actitudes tenidas por antisociales, convergentes en la persistencia de los rasgos culturales originales y una supuesta resistencia a la “integración” (pero más bien asimilación) con las prácticas de la mayoría.

Por si no fuera suficiente, no son pocas las voces críticas del multiculturalismo que ven en su conjunto de prácticas la misma causa de que se favorezca desde el Estado una inquietante *abulia* hacia la integración del migrante.

Lejos de desalentar la voluntad hacia la integración, el multiculturalismo aboga por que los términos de ésta sean más justos hacia la pluralidad identitaria, alentando elementos que aseguren la *efectividad* de la inserción social, como el aprendizaje de la lengua y la historia del país receptor para formar parte del sistema educativo, laboral o para optar por la ciudadanía.<sup>84</sup>

Las reacciones (incluyentes o excluyentes) ante la pluralidad y ante la migración internacional, escapan de ser una cuestión importante únicamente hacia el interior de las fronteras estatales. Por el contrario, involucran al sistema internacional en su conjunto, en tanto éste debe asumirse interconectado en vista del contexto de la globalización. Tal como señala Carlos Abella Vázquez:

La globalización<sup>85</sup> y el multiculturalismo son dos realidades relacionadas. El aumento de las desigualdades económicas en el mundo ha conllevado la emigración desde las zonas menos desarrolladas hacia las más prósperas, lo que ha supuesto la llegada a los países occidentales de gentes [sic] con diversas culturas. Pero, al mismo tiempo, la globalización, en tanto encarnación del neoliberalismo económico, ha supuesto la erosión del Estado del Bienestar y [...]

---

<sup>84</sup> Cfr. Will Kymlicka; *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, Oxford University Press, Nueva York, Estados Unidos, 2001, 383 pp.

<sup>85</sup> “[...] procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios”. Ulrich Beck; *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1999, p. 29.



ha aumentado las desigualdades en el interior de los países desarrollados. De esta forma la integración socioeconómica y cultural de los inmigrantes se ve dificultada. Como resultado, se perfila un escenario con muchas sombras para la convivencia multicultural y la justicia social.<sup>86</sup>

El apreciar las proporciones reales del fenómeno al que hacemos frente, nos invita a ser mucho más puntuales en la descripción de su perfil contemporáneo. De este modo podrá contarse con una imagen fidedigna del escenario sobre el cual se desenvuelven nuestras sociedades, cuando se trata de la migración internacional en el mundo globalizado.

#### 1.4 Las dimensiones actuales de la migración internacional. Caracterización de su perfil en la Globalización

De acuerdo con el Informe sobre Desarrollo Humano de 2009, actualmente existen 214 millones de migrantes internacionales, equivalentes a un 3.1% de la población mundial.<sup>87</sup> No obstante, en la ponderación de dicha cifra debe tomarse en cuenta la dificultad que representa brindar datos certeros para contabilizar la migración que se lleva a cabo de forma irregular.

En contraste con la sensación de *invasión de los países del tercer mundo* hacia los centros internacionales de concentración del capital, se cree que sólo 37% de las migraciones internacionales ocurre de países en vías de desarrollo con dirección a países desarrollados. 60% se desenvuelve entre países con un nivel de desarrollo semejante y 3% corresponde a la movilidad del *Norte al Sur*.<sup>88</sup> Tanto el volumen neto de la migración entre países, como la diferenciación de su

---

<sup>86</sup> Revista electrónica de geografía y ciencias sociales de la Universidad de Barcelona, Vol. VII, Núm. 135, Abella Vázquez, Carlos M., "Globalización y multiculturalismo: ¿son posibles las democracias multiculturales en la era del globalismo?" [para su consulta en Internet]. Barcelona, España, 15 de febrero de 2003, [Consultado el martes 16 de febrero de 2010, 00:11 hrs.], formato HTM, Disponible en la dirección: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-135.htm>

<sup>87</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*, Oficina de publicaciones, Nueva York, Estados Unidos, 2009, p. 23.

<sup>88</sup> *Ibidem*.

direccionalidad, son datos útiles para matizar la apreciación que se tiene de la actual movilidad internacional de personas. Existe incluso el planteamiento de que el mencionado 3.1% de población migrante en el planeta es en realidad una fracción modesta como para que se hable de una “nueva era de la migración”.

Con independencia de la cifra, no debe perderse de vista que, por una parte, la recepción de migrantes representa un reto para aquellos países que operan aún bajo la lógica de la homogeneidad, y no están preparados, a nivel de sus políticas públicas, para brindar una respuesta acorde con las necesidades de una minoría significativa conformada por el sector inmigrante.

En segundo lugar, la condición del migrante es tal que lo expone a la vulnerabilidad en una amplia gama de frentes que van desde el peligro de ser cooptado por redes de trata de personas (particularmente si la migración se realiza de forma irregular),<sup>89</sup> hasta las necesidades particulares de apoyo a la integración. Esta situación es aún más delicada cuando supone el contacto con múltiples bagajes culturales. Con todo, hasta un 60% de los migrantes internacionales se asienta en un país donde la religión preponderante es la misma que en su comunidad de origen, y un 40% se dirige a naciones donde el idioma oficial es también su lengua materna.<sup>90</sup>

El hecho de que tres cuartas partes de quienes se desplazan internacionalmente lo hagan hacia un país con un Índice de Desarrollo Humano<sup>91</sup> más elevado que el que gozaban en la comunidad expulsora,<sup>92</sup> nos coloca en un nuevo plano de

---

<sup>89</sup> Cabe recalcar que se ha observado que la migración realizada a través de redes comunitarias o familiares reduce importantemente dicho riesgo. Con ella se dispone de una experiencia previa de desplazamiento e inserción en el trabajo transmitida al nuevo migrante, y se evita así la dependencia para con individuos que forman parte de redes de corrupción y traficantes de personas.

<sup>90</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; *Op. Cit.*, p. 23.

<sup>91</sup> Medición ideada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la cual se busca reflejar el avance de los diferentes países en la consecución del bienestar para tres áreas consideradas centrales para el concepto de Desarrollo Humano: una vida larga y saludable (expresada en la esperanza de vida); la posesión de conocimientos (desglosada en la tasa bruta de matriculación combinada y el porcentaje de alfabetización); y finalmente un nivel de vida digno (representado por la Paridad del Poder Adquisitivo).

<sup>92</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; *Op. Cit.*, p. 25.

reflexión, a saber: el de los efectos que tienen las asimetrías en el desarrollo y la economía globalizada en el fenómeno migratorio en su conjunto. Cabe señalar que, al resaltar estas dos dimensiones, no quiere implicarse que no haya secuelas que desborden el espectro económico de la globalización, aún si el sentido inicial del término describía el proceso de adquisición de escala planetaria de las dinámicas de redistribución de la producción y de las condiciones del capitalismo.

Hay indicadores de que vía la globalización se potencian, extienden y profundizan los vectores de *pobreza, desigualdad y limitación de posibilidades endógenas de superación*.<sup>93</sup> Estos elementos son centrales en el nacimiento del impulso emigratorio entre quienes quedan excluidos de los mecanismos de producción de riqueza a nivel mundial. No en vano incluso

Los investigadores del Banco Mundial Mattias Lundberg y Lyn Squire [señalan] que la globalización beneficia a la mayoría, pero sus costes recaen sobre el 40% más pobre [de la población], para el cual la apertura comercial lleva a una caída en el crecimiento económico [lo que los lleva a concluir que] “al menos a corto plazo, la globalización parece incrementar la pobreza y la desigualdad”.<sup>94</sup>

Además de las disparidades Norte-Sur, otros efectos de la globalización en la magnitud, velocidad, y diversidad<sup>95</sup> de la migración, son el abatimiento de los costos del transporte y los tiempos de traslado,<sup>96</sup> la expansión del rango de acción

---

<sup>93</sup> “[...] desde el principio globalización significó también el fomento de un capitalismo guiado única y exclusivamente por la búsqueda del beneficio y liberado de trabas que podían constituir las corporaciones, la responsabilidad a largo plazo y las obligaciones para con los ciudadanos”. Ralf Dahrendorf; *En busca de un nuevo orden. Una política de libertad para el siglo XXI*, Paidós, Barcelona, España, 2005, pp. 36-37.

<sup>94</sup> Peter Singer; *Un solo mundo. La ética de la globalización*, Paidós, Barcelona, España, 2003, p. 103. El mismo tema es abordado por Luis Garay cuando argumenta que “La globalización, administrada actualmente por el modelo neoliberal, reproduce retos y condicionamientos económicos, políticos, culturales y sociales a todos los países, aunque con impactos diferenciales y discriminatorios en muchos casos, tanto entre países como entre grupos sociales en el interior de los países”. Luis Jorge Garay Salamanca; *Ciudadanía, lo Público, Democracia, textos y notas*, Cargraphics, Santafé de Bogotá, Colombia, 2000, pp. 1-2. Esta postura también es compartida por Beck cuando escribe que “[...] la globalización y la localización no sólo son dos momentos o caras de la misma moneda; son al mismo tiempo fuerzas impulsoras y formas de expresión de una nueva polarización y estratificación de la población mundial en ricos globalizados y pobres localizados”. Ulrich Beck; *¿Qué es la globalización?...*, *Op. Cit.*, p. 88.

<sup>95</sup> Ninna Nyberg Sørensen; “Migration, Development and Conflict” en Kristof Tamas y Joakim Palme; *Op. Cit.*, p. 84.

<sup>96</sup> Con todo y que hasta ahora el libre tránsito global haya quedado restringido a bienes y servicios y sea marginal para las personas.

de las redes de migrantes y el crecimiento del crimen organizado -en todas sus modalidades- que busca el movimiento humano transfronterizo.<sup>97</sup>

A lo anterior se suma el aumento de desplazamientos humanos a causa del daño ecológico originado por el insostenible patrón de consumo y producción mundial, y las migraciones que tienen su raíz en la ingobernabilidad y la violencia de múltiples países que, en añadidura, experimentan condiciones marginales de desarrollo económico. Nos situamos frente a una dinámica doble que Saskia Sassen define como desnacionalización económica –producto de la globalización- y nacionalización de las políticas sobre migración internacional.<sup>98</sup> Ello implica un intento de mantener en el área de la soberanía –en su concepción clásica impenetrable- el control de los flujos que atraviesan las demarcaciones fronterizas.

Esta dualidad también está presente en el espacio de la Unión Europea.<sup>99</sup> Allí, a la par de una integración que busca armonizar dinámicas de la esfera política y económica, hay una tendencia a reclamar para el ámbito de lo nacional la gestión de la inmigración (tanto en su admisión como en su inserción en la sociedad).

### 1.5 La Unión Europea en el sistema migratorio mundial

La Unión Europea destaca como una de las regiones de alto desarrollo en el mundo que mayor captación de inmigración experimentan, al lado de Estados Unidos, Canadá y Australia. Se calcula que 25 millones de personas residentes de la Unión son inmigrantes, cifra que equivaldría a un 5.5% de su población total.<sup>100</sup>

---

<sup>97</sup> Ninna Nyberg Sørensen, “Migration, Development and Conflict” en Kristof Tamas y Joakim Palme, *Op. Cit.*, p. 84. En esta categoría volveríamos a encontrarnos con el delito de trata de personas.

<sup>98</sup> Saskia Sassen; *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, Columbia University Press, Nueva York, Estados Unidos, 1996, p. 63.

<sup>99</sup> UE: Espacio de gobernanza común compuesto de 27 estados hasta 2010 (Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia).

<sup>100</sup> Portal de educación para la paz; “La inmigración en Europa” [para su consulta en Internet]. Barcelona, España, 2006, [Consultado el jueves 18 de febrero de 2010, 14:23 hrs.], formato PDF, Disponible en la dirección: [http://www.portalpaula.org/esfera/recull\\_prensa/pdf/arxiu\\_200.pdf](http://www.portalpaula.org/esfera/recull_prensa/pdf/arxiu_200.pdf)

Además, de acuerdo con el PNUD “[...] en 2005, los migrantes irregulares representaban entre el 6% y el 15% del total de los migrantes, o alrededor de un 1% de la población de la Unión Europea [calculada en 500 millones de personas]”.<sup>101</sup>

Para la medición de este fenómeno, la Oficina Europea de Estadística (Eurostat) maneja tres categorías de inmigrantes en la Unión Europea: personas provenientes de algún otro país de entre los 27 miembros; personas externas a ellos, y finalmente: nacionales de un país de la UE que retornan a su Estado de origen.<sup>102</sup> Eurostat contó 3.5 millones de inmigraciones a la UE en 2006, de las cuales 1.8 millones no fueron efectuadas por ciudadanos de ninguno de los países miembros. Su proveniencia fue de Marruecos en primer lugar, Ucrania en segundo, China, India, Bolivia, Albania, Estados Unidos, Turquía, Brasil y la Federación Rusa principalmente. Polonia y Rumania fueron los principales países expulsores entre los miembros de la UE.<sup>103</sup>

Alemania, España y Reino Unido juntos reciben más de la mitad del total de inmigrantes en la Unión, pero el tema de la movilidad internacional de personas dista mucho de ser prioritario únicamente para ellos. Aunque los otros países registren menor volumen de entradas, en todos surgen preguntas sobre cómo gestionar la presencia inmigrante. De hecho, y habida cuenta de su reducido volumen demográfico, la proporción de la tasa de inmigración con respecto al número de la población total por país, es mayor en Luxemburgo, Irlanda y Chipre,<sup>104</sup> a pesar de que no captan con tanta avidez la atención en torno a la migración en el espacio de la Unión.

---

<sup>101</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; *Op. Cit.*, p. 29.

<sup>102</sup> Oficina Europea de Estadística (Eurostat); *Recent migration trends: citizens of EU-27 Member States become ever more mobile while EU remains attractive to non-EU citizens*, Comisión Europea, Bruselas, Bélgica, 2008, p. 1.

<sup>103</sup> *Ibid.*, pp. 1 y 4.

<sup>104</sup> *Ibid.*, pp. 1 y 2.

Si el tema goza de centralidad, es también porque Europa enfrenta condiciones demográficas caracterizadas por una esperanza de vida elevada, que contrasta con una tasa de fertilidad variable de país a país pero en términos generales bastante reducida, que roza los 1.2 hijos por mujer tanto en Europa Occidental como en la Meridional.<sup>105</sup>

Una de las áreas principales donde se sabe que ello tendrá severas repercusiones es en el espacio laboral. Ante la desproporción entre la población en edad de recibir su pensión y aquella económicamente activa, “[...] en los próximos 40 años el coeficiente población activa/población inactiva caerá en picada, quedando cuatro trabajadores contribuyentes para mantener a cada tres jubilados.”<sup>106</sup>

Dicho escenario puede evitarse mediante el estímulo a la natalidad; la incorporación de más mujeres al mercado laboral; e inclusive contando con plantillas laborales de adultos que pasen por un proceso de aprendizaje de *nuevas habilidades*. No obstante, a corto plazo la inmigración es la solución más viable para esta problemática comunitaria, que reclama políticas anticipatorias.

De acuerdo con el grupo de expertos que trabajó en el *Informe al Consejo Europeo sobre el futuro de la UE en 2030*,

[...] en 2050, de darse una improbable falta de inmigración y con cifras constantes de participación en el mercado de trabajo, la mano de obra de la UE se reducirá en unos 68 millones de trabajadores [...] para colmar la brecha sería necesario un aumento neto de unos 100 millones de personas. Si se pretende ser realista, un incremento neto tan importante [...] no es ni probable ni necesariamente deseable.

---

<sup>105</sup> Real Instituto Elcano, González Márquez, Felipe, *et al.*, “Proyecto Europa 2030: Retos y oportunidades. Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030” [para su consulta en Internet]. Madrid, España, 2010, [Consultado el miércoles 2 de junio de 2010, 14:54 hrs.], formato PDF, Disponible en la dirección: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/f7002780426d6bb2b96bbf0e71092ccc/informe\\_grupo\\_sabios\\_felipe\\_gonzalez\\_UE\\_2010.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=f7002780426d6bb2b96bbf0e71092ccc](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/f7002780426d6bb2b96bbf0e71092ccc/informe_grupo_sabios_felipe_gonzalez_UE_2010.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=f7002780426d6bb2b96bbf0e71092ccc)

<sup>106</sup> *Ibíd.*

No obstante, la mano de obra inmigrante será parte de la solución a las futuras carencias de mano de obra y capacidades de Europa.<sup>107</sup>

Pero la Unión Europea no es la única región en la cual la inmigración es más una necesidad que una opción. En un escenario globalizado, Europa debe competir por la atracción de mano de obra, que no podrá ser apreciada sólo por su aportación potencial al mercado. Teniendo en cuenta la famosa frase de Max Frisch «pedimos trabajadores y en su lugar recibimos seres humanos»:

Europa sólo será un destino atractivo para los inmigrantes cualificados si éstos se sienten aceptados [y] pueden acceder al mercado de trabajo oficial [...] [Para ello] Son necesarias unas iniciativas de integración de largo alcance en los niveles de la UE y de los Estados miembros [...].<sup>108</sup>

El reto para los países de la Unión es asimilar la nueva etapa de gobernanza que viven, para avanzar en el encuentro de soluciones comunes a los problemas migratorios, en lugar de pugnar por una mirada nacional frente al tema de la inmigración internacional.<sup>109</sup> Ese trabajo en conjunto, debe encaminarse a lograr políticas de reconocimiento (y de multiculturalismo tal y como lo define Kymlicka), en las que prime el diálogo democrático. Se trata de dar la espalda al racismo, la xenofobia, el radicalismo y demás actitudes que propicien el surgimiento de sociedades paralelas dentro de una misma entidad.

Para esta tarea deben superarse las reminiscencias del mito del Estado-nación homogéneo, tanto a nivel de políticas, como desde el plano del tejido social. La capacidad de hacer una lectura integral y acertada de dicha transición y la elaboración misma de soluciones multinivel al reto de la inmigración, comienza con el estudio de los patrones y circunstancias que se conjugaron a lo largo del siglo XX y comienzos del XXI, para dar a este fenómeno el perfil que apreciamos hoy.

---

<sup>107</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>108</sup> *Ibid.*

<sup>109</sup> La evidencia empírica para esta conclusión se explora a detalle en el Capítulo III.

## 2 Visión en perspectiva de la migración moderna en el espacio de la Unión Europea

### 2.1 Del cambio de siglo a la década de los años 50: el contexto marcado por la Primera y Segunda Guerras Mundiales

Las cifras y tendencias relacionadas con la movilidad de las personas son de carácter muy desigual en Europa. Pese a esto, la historia de la totalidad de ese continente no puede desvincularse de la historia de la migración internacional desde o hacia él y entre sus integrantes.<sup>110</sup> Aún así, éste no se trata de un fenómeno que haya sido incorporado como parte de la autoconcepción nacional entre los países europeos, como sí es el caso de Estados Unidos o Australia.<sup>111</sup>

Tal posición contrasta diametralmente con la historificación existente<sup>112</sup> de lapsos sucesivos de expulsión y recepción de migrantes desde hace siglos en el espacio europeo, mismos que además tuvieron volúmenes significativos. Su primer eslabón en la transición del siglo XIX al XX está caracterizado por un periodo de emigración masiva ultramarina y también dentro del continente.

---

<sup>110</sup> Un ejemplo lo constituye la inmigración en masa de campesinos rusos y polacos hacia la actual Alemania durante el siglo XIX, contándose en dicho país ya más de un millón de extranjeros asentados hacia 1910. Con el fin de trabajar en la minería durante ese mismo periodo, Francia también recibió trabajadores polacos y ucranianos, y el total de extranjeros en su interior representaba el 7% del total de su población en 1933. Emigrantes italianos se desplazaron hacia Francia y Suiza, mientras sus pares irlandeses se reubicaron en las zonas industriales británicas. Bélgica también tiene una amplia historia de inmigración de forma previa a las Guerras Mundiales, reflejada, por nombrar un caso, en la recepción de holandeses perseguidos políticamente.

<sup>111</sup> Andrew Geddes; *The Politics of Migrations and Immigration in Europe*, Sage, Londres, Reino Unido, 2005, p. 4.

<sup>112</sup> Leslie Page Moch escribe sobre cuatro eras claramente diferenciadas de la migración en Europa: la que se realizó en un periodo pre-industrial (a causa de guerras, cambios de fronteras o intolerancia contra grupos específicos sujetos de expulsión), las migraciones de la era industrial (relacionadas con el entorno urbano y su industrialización), los desplazamientos hacia el continente americano y finalmente el siglo XX. Cfr. Leslie Page Moch; *Moving Europeans. Migration in Western Europe since 1650*, Indiana University Press, Indiana, Estados Unidos, 2003, 273 pp.



En virtud de ésta, 60 millones de europeos dejaron sus países de origen en los años comprendidos entre 1820 y 1950<sup>113</sup> (20 millones de ellos entre esta última fecha y 1918), en respuesta mayoritariamente a razones económicas<sup>114</sup> –como la crisis del sector agrario europeo o la miseria crónica y el desempleo-, así como a causas sociopolíticas (por ejemplo la revolución bolchevique).

El cambio epocal que para la migración significaron las dos Guerras Mundiales puede ser descrito como una transición de una era relativamente liberal en cuanto a controles migratorios en Europa –incluso sin la existencia de pasaportes-, hacia un periodo en el cual los estados asumieron políticas proteccionistas para sus mercados laborales, sobre todo en el periodo de entreguerras.<sup>115</sup>

Con ese corte se inauguró lo que Karl Thalheim llama *economía de la migración*. Ésta se caracteriza por intervenciones y restricciones estatales directas en la movilidad, más la limitación de las migraciones transfronterizas.<sup>116</sup> Como prueba de lo anterior, se tiene que “En el espacio geográfico europeo los movimientos de población pasaron de 1,400,000 en 1913 a 600,000 en 1927 y [...] 100,000 emigrantes en 1938”.<sup>117</sup>

Por condiciones de pobreza sumadas a una atmósfera bélica, de 1900 a 1914 “[...] salieron de Europa entre 18/20 millones de personas, sobre todo de los Balcanes, Austria-Hungría, Rusia y los países del Sur”.<sup>118</sup> Además, una vez iniciada la Primera Guerra Mundial comenzó el desplazamiento masivo de poblaciones por su vulnerabilidad al suscitarse el ataque a objetivos civiles.

---

<sup>113</sup> 38 millones de los cuales se asentaron en Estados Unidos. Corrado Bonifazi, *et al.*; *International Migration in Europe. New Trends and New Methods of Analysis*, Amsterdam University Press, Ámsterdam, Países Bajos, 2008, p. 109.

<sup>114</sup> Relacionadas con la revolución industrial.

<sup>115</sup> Klaus J. Bade; *Migration in European History*, Blackwell Publishing, Londres, Reino Unido, 2003, p. 130.

<sup>116</sup> En este periodo surgió también el establecimiento de puntos específicos de revisión para que se llevaran a cabo las entradas y salidas de los espacios nacionales. *Ibidem.*, p. 166.

<sup>117</sup> Ana María Aragonés Castañer; *Migración internacional de trabajadores: una perspectiva histórica*, Universidad Nacional Autónoma de México-Plaza y Valdés, Ciudad de México, México, 2004, p. 65.

<sup>118</sup> Mercedes Alcañiz; “Movimientos de población en la sociedad global”, en Joan Serafí Bernat y Celestí Gimeno; *Op. Cit.*, p. 60.

Los flujos migratorios en el continente europeo se vieron afectados por las necesidades de las economías de guerra (es decir: de los países parte del conflicto), y por sus pérdidas en los frentes de batalla. Así por ejemplo, Francia atrajo de sus colonias del norte y occidente de África, lo mismo que de Madagascar, Indochina, las Antillas y Guayana, más de 600 mil hombres para que fungieran como soldados,<sup>119</sup> y en Alemania a su vez se contaba con cerca de un millón de inmigrantes insertos en áreas tan vitales para el esfuerzo bélico como la agricultura.<sup>120</sup>

Tras la Gran Guerra la emigración europea se redujo a la mitad de la dada en décadas anteriores. Al surgir nuevos estados<sup>121</sup> como resultado de los tratados de paz (con una consecuente modificación de fronteras y la desaparición por completo de otras unidades políticas),<sup>122</sup> la repatriación de 9 millones 500 mil refugiados de guerra pasó a ser, en algunos casos, migración interna y en otros tuvo el carácter de migración internacional.<sup>123</sup>

La mayor parte de los inmigrantes originarios de las colonias fue expulsada.<sup>124</sup> Aún así Alemania y Francia siguieron recibiendo trabajadores europeos durante el periodo entreguerras para compensar sus bajas durante el enfrentamiento, su población sobreviviente que quedó imposibilitada para laborar, y en vista también de experimentar tasas de natalidad por debajo de lo necesario para reconstituir sus pirámides demográficas.<sup>125</sup>

---

<sup>119</sup> Klaus J. Bade; *Europa en movimiento. Las migraciones desde finales del siglo XVIII hasta nuestros días*, Crítica, Barcelona, España, 2003, p. 192., citado en Javier Urbano Reyes; *Evolución histórica de la migración internacional contemporánea*, Ciudad de México, México, Cuadernos de Migración Internacional de la Universidad Iberoamericana, 2008, p. 20.

<sup>120</sup> *Ibidem*.

<sup>121</sup> Entre ellos Finlandia, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Austria, Hungría, Checoslovaquia y Yugoslavia.

<sup>122</sup> El Imperio Alemán, el Austrohúngaro, el Otomano y el Ruso.

<sup>123</sup> Roberto Herrera Carassou; *Op. Cit.*, p. 50.

<sup>124</sup> Javier Urbano Reyes; *Evolución histórica de la migración internacional contemporánea, Op. Cit.*, p. 19.

<sup>125</sup> Roberto Herrera Carassou; *Op. Cit.*, p. 50. Francia por ejemplo recibió 1 millón 147 mil obreros industriales entre 1920 y 1930, y 760 mil trabajadores agrícolas (españoles, italianos, polacos, belgas), sólo un tercio de los cuales eran estacionales.

Esta *apertura controlada* continuó por lo menos hasta la agudización de las condiciones políticas que precipitaron la invasión Nazi a Westerplatte.

Entre los años de 1926 y 1930 todavía cuatro millones de europeos se sumaron a las filas de la migración internacional, pero la Gran Depresión y el surgimiento de políticas nacionalistas con restricciones a la inmigración (incluso por parte de Estados Unidos, destino por excelencia)<sup>126</sup> golpearon severamente los flujos migratorios transatlánticos.

Pese a que el entorno internacional no era en lo absoluto propicio para la movilidad, la llegada al poder de los regímenes totalitarios fascista y nacional socialista orilló a 200 mil personas a huir de Italia y a otras 450 mil de Alemania.<sup>127</sup> Se sumaron a ellas 300 mil españoles que por la Guerra Civil debieron a su vez dejar su país, tan sólo como una fracción de los 6 millones de europeos desplazados durante el periodo de entreguerras.<sup>128</sup>

En lo que fue la continuación y recrudecimiento de las tendencias de los años treinta, durante la Segunda Guerra Mundial las potencias europeas del Eje originaron emigraciones planificadas (para el trabajo forzado) y desencadenaron también oleadas de refugiados. Se estima que entre 25 y 30 millones de hombres y mujeres europeos fueron movilizados entre 1939 y 1949.<sup>129</sup>

El intenso movimiento intereuropeo de personas una vez concluida la guerra se explica ya que -si bien los tratados de paz de 1945 no significaron un nuevo trazado para la división política de Europa, tan dramático como el ocurrido al fin de

---

<sup>126</sup> Ejemplos de ello son las *Quota Acts* de 1921 y la *Immigration Restriction Act* de 1924, que establecieron un tope de 162 mil inmigraciones anuales. Asimismo, en 1924 comenzó el sistema de *control remoto* por parte de EE.UU.A., consistente en la imposición de visados para restringir los ingresos a su territorio.

<sup>127</sup> Roberto Herrera Carassou; *Op. Cit.*, p. 50.

<sup>128</sup> Francisco Alba; *Op. Cit.*, p. 9. A estas causales habría que añadir políticas de la época específicas para la emigración, como la de Reino Unido, que mediante su *Empire Settlement Act* de 1922 incentivaba y financiaba a súbditos británicos para que continuaran desplazándose hacia los dominios del imperio. No obstante lo anterior, las migraciones transatlánticas pararon en seco una vez que se desató la guerra.

<sup>129</sup> *Ibidem.*

la Primera Guerra Mundial-,<sup>130</sup> las potencias vencedoras tomaron en sus manos la tarea de *conferir mayor homogeneidad* a las entidades nacionales existentes.<sup>131</sup>

Para disminuir la conflictividad originada por la presencia de minorías dentro de un territorio, se optó por su desplazamiento. 17 millones de europeos –entre ellos minorías de alemanes y polacos dispersos en Europa central y oriental- fueron *reubicados* dentro de las que se juzgó eran las fronteras de *su auténtico* Estado-nacional.<sup>132</sup> De modo que, como señala Göran Therborn, para 1950 “[...] los estados de Europa habían logrado una homogenización étnica sin precedentes de sus poblaciones”.<sup>133</sup>

De forma paralela a lo anterior, el panorama inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial conllevó la reanudación de la emigración desde los países del Mediterráneo europeo (particularmente Grecia, España, Portugal e Italia) con destino a Europa central y occidental.<sup>134</sup> La emigración rumbo a Estados Unidos reinició hacia 1947.

La emigración europea alcanzó un nuevo máximo en 1949, al contabilizarse 800 mil salidas, de las cuales 300 mil fueron realizadas por refugiados.<sup>135</sup> En toda la década siguiente, la media anual de emigrantes europeos rondó los 460 mil. La mitad de ellos estuvieron bajo la protección de la Organización Internacional de los Refugiados y eligieron principalmente como destinos Argentina, Australia, Canadá, Estados Unidos e Israel.<sup>136</sup>

---

<sup>130</sup> Las modificaciones que tuvieron lugar afectaron particularmente a Alemania, Polonia y Checoslovaquia, pero con la excepción de la integración de los estados bálticos a la Unión Soviética, no surgieron o desaparecieron más países en Europa.

<sup>131</sup> Eduardo J. Ruiz Vieytez; *Minorías, integración y democracia en Europa: una lectura multicultural de los derechos humanos*, Tirant lo Blanch-Universidad de Valencia, Valencia, España, 2006, p. 71.

<sup>132</sup> Es decir, Alemania, aunque hubieren nacido y vivido por generaciones en otro país. *Ibidem*.

<sup>133</sup> Göran Therborn; *Europa hacia el siglo XXI*, Universidad Nacional Autónoma de México-Siglo XXI, Ciudad de México, México, 1999, p. 49.

<sup>134</sup> Anna Triandafyllidou y Ruby Gropas; *European Immigration. A Sourcebook*, Ashgate, Aldershot, Reino Unido, 2007, p. 1.

<sup>135</sup> Peter Stalker; *The Work of Strangers: a Survey of International Labour Migration*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 1994, p. 16.

<sup>136</sup> Bernat Joan Serafí y Gimeno Celestí; *Op. Cit.*, p. 61.

La tendencia hacia la emigración se sostuvo durante los años cincuenta y su saldo fue de 5 millones de emigrantes en ese decenio. Eso a pesar de que los gobiernos europeos no desearan tal fuga de capital humano, por haber experimentado pérdidas de población en el orden de los millones, aunadas a la lenta recuperación por vía de nuevos nacimientos.

Solamente los Países Bajos seguían facilitando la emigración. Se proporcionaba ayuda económica para la realización de los traslados y se impartían cursos de capacitación y asistencia para adaptarse al futuro país de acogida.<sup>137</sup>

El escenario hasta ahora planteado conduce a concluir que el perfil como países expulsores que las naciones europeas tuvieron durante el siglo XIX, se sostuvo durante las primeras cinco décadas del siglo XX, y estuvo exacerbado además por la incidencia de las dos Guerras Mundiales.

La configuración político-económica de alcances mundiales derivada de las guerras, ocasionaría la transición de Europa hacia un rol distinto en el sistema internacional de migraciones. Múltiples de sus estados incursionaron así en una nueva época como países receptores de inmigración.

## 2.2 Periodo de la Posguerra hasta el comienzo de la década de los setentas

Es posible distinguir tres periodos de la inmigración en Europa a partir de la Posguerra: una primera oleada entre los años sesenta y 1973 ligada a la reconstrucción económica del continente; un segundo momento de migración para la reunificación familiar que vivió su auge a mediados de los setentas; y una tercera fase que se presentó en el escenario posterior al fin de la Guerra Fría.<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup> Ello en vista de cálculos nacionales que apuntaban a un futuro exceso de mano de obra imposible de ser absorbido. Peter Stalker; *Op. Cit.*, pp. 16-17.

<sup>138</sup> Andrew Geddes; *Op. Cit.*, p. 17,

Por lo que respecta a la primera de las etapas, en el escenario político posterior a la Segunda Guerra Mundial se vivió una traslación atlántica del núcleo de poder internacional, como parte de la configuración de dos bloques mundiales con Estados Unidos y la Unión Soviética como hegemones en cada uno.

Habida cuenta de la devastadora experiencia que para la economía internacional significó la destrucción en Europa tras la Gran Guerra (imposibilitándola para desempeñar su función en el comercio mundial), la Unión Americana como polo del bloque capitalista se dio a la tarea, tras 1945, de apoyar su reconstrucción.<sup>139</sup> Este hecho trastocó la dinámica de flujos migratorios en dicho espacio.

La reactivación del capitalismo europeo condujo a que incluso las economías más golpeadas por la guerra experimentaran un periodo de auge.<sup>140</sup> En virtud de la incorporación de innovaciones tecnológicas al ciclo económico, el crecimiento industrial y los nuevos procesos de producción en masa (como el fordismo), en Europa occidental se dio una demanda de mano de obra, *calificada* en algunos casos pero más comúnmente *no calificada*.

Ello se suscitó en medio de un escenario demográfico surcado por las secuelas de la guerra en detrimento de las pirámides poblacionales. Inclusive en los polos de recuperación acelerada, el déficit de trabajadores obstaculizaba las perspectivas económicas. Así por ejemplo:

Uno de los objetivos de la Comunidad Económica Europea creada en 1957 por seis naciones europeas occidentales [Francia, Italia, Alemania, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo] pretendía, entre otras cosas, el establecimiento de un mercado de trabajo internacional para estimular de esta forma los movimientos de

---

<sup>139</sup> Ese apoyo económico y financiero tuvo a su vez un móvil político: la disuasión de sus aliados europeos, de modo que no se unieran al bloque socialista, así como el fortalecimiento de Europa occidental, para que resistiera ante eventuales embates de la Unión Soviética.

<sup>140</sup> Un ejemplo de ello puede verse en el *milagro alemán*. Francesc Carbonell; *Inmigración: diversidad cultural, desigualdad social y educación*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, España, 1995, p. 24.

trabajadores dentro del Mercado Común. Sin embargo [...] de los seis países sólo uno contaba con excedente de fuerza de trabajo (Italia).<sup>141</sup>

Frente a esta situación, la única estrategia efectiva era la atracción de población extranjera para su inserción en los sectores desocupados de las economías reconstruidas. Con ello se inauguró un periodo de nutrida inmigración hacia Europa desde finales de los años cincuenta y hasta 1973.

Los países que ya contaban con experiencias de inmigración de forma previa a la Segunda Guerra Mundial fueron los primeros en rearticular esos vínculos de atracción, como en los casos de Bélgica y Francia. Suecia, Austria y los Países Bajos comenzaron a adquirir dicha experiencia en las décadas posteriores al conflicto, mientras Italia, España, Portugal, Grecia e Irlanda continuaron siendo predominantemente expulsos hasta los años ochenta.<sup>142</sup>

En Europa Occidental<sup>143</sup> los países se decantaron por la captación de inmigrantes de sus colonias, la contratación de trabajadores europeos<sup>144</sup> –de países cuya economía estaba lejos de acompasar a las que hasta la fecha se mantienen como motores económicos de Europa-, o acudieron al reclutamiento de trabajadores de Marruecos, Túnez, Argelia y Turquía<sup>145</sup> en el Mediterráneo.

---

<sup>141</sup> Ana María Aragonés Castañer; *Op. Cit.*, p. 77.

<sup>142</sup> Rinus Penninx, *et al.*; *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe. A State of the Art*, Amsterdam University Press, Ámsterdam, Países Bajos, 2006, p. 7.

<sup>143</sup> En el caso de Europa Oriental y del bloque soviético en general, durante la Guerra Fría la postura preponderante fue de “cero salidas”. Si bien Europa Occidental y el continente americano recibieron algunos refugiados políticos provenientes del mundo socialista, en éste “Las personas que solicitaban emigrar fueron sometidas a discriminación y persecución, pudiendo incluso perder sus empleos, su vivienda o serles denegados ciertos servicios sociales. Los intentos de salida fueron perseguidos y en muchos casos tuvieron como resultado la encarcelación o el internamiento en hospitales psiquiátricos”. Ana María López Sala; *Inmigrantes y estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, Anthropos, Barcelona, España, 2005, p. 41.

<sup>144</sup> De 1955 a 1974 se desplazaron 730 mil trabajadores griegos, 4 millones de italianos, 2 millones de españoles, 1 millón de portugueses y 1 millón de yugoslavos. Francesc Carbonell; *Op. Cit.*, p. 24.

<sup>145</sup> Dos millones de trabajadores turcos abandonaron su país en el periodo antes mencionado de 1955 a 1974.

Porque dichos contratos masivos –que se calcula ascendieron a 15 millones en las dos décadas anteriores a 1973-, se dieron mediante acuerdos bilaterales,<sup>146</sup> “[...] los desplazamientos no dieron la sensación de caos ni desbordaron las fronteras [ya que bajo el control de las sociedades receptoras, los trabajadores inmigrantes se insertaron] en una forma más o menos ordenada”.<sup>147</sup>

Pero la inmigración no sólo modificó el paisaje socioeconómico en el núcleo de la vanguardia económica europea. En esos años, las naciones que contaban con mayor población extranjera, en tanto que fracción del total de sus habitantes, eran Liechtenstein (donde los inmigrantes ascendían a un 21.4%), Luxemburgo (9.8%), Austria (4.7%), Bélgica (4.3%) y Francia (4.1%).<sup>148</sup>

Con estas cifras se sostiene que aunque la atención sobre este fenómeno suele dirigirse a los grandes puntos receptores de inmigrantes por su cifra neta (y se omite el análisis de estados pequeños), la reflexión sobre los retos y necesidades en torno a la inmigración sí se trató aún entonces de una experiencia compartida a todo lo largo y ancho del continente.

Durante este periodo sin embargo, la percepción de los inmigrantes estaba preponderantemente regida por el factor económico, en cuanto a su rol como trabajadores. La política de puertas abiertas hacia éstos seguía el criterio de la demanda de mano de obra<sup>149</sup> y evitaba lidiar con otras dimensiones del fenómeno migratorio –como la cultural-.

Los países europeos que fungieron como sociedades de acogida no se concebían a sí mismos como países de inmigración.<sup>150</sup> Asumían que la presencia de

---

<sup>146</sup> Heinz Fassmann y Rainer Münz; “Europäische Migration- ein Überblick” en Heinz Fassmann y Rainer Münz; *Migration in Europa. Historische Entwicklung, aktuelle Trends, politische Reaktionen*, Campus, Frankfurt, Alemania, 1996, p. 22.

<sup>147</sup> Ana María Aragonés Castañer; *Op. Cit.*, p. 73.

<sup>148</sup> Heinz Fassmann y Rainer Münz; *Op. Cit.*, p. 16.

<sup>149</sup> Lo que implica también que las admisiones eran directamente canalizadas a sectores específicos de la producción y los inmigrantes no gozaban de una libertad de elección de los mismos.

<sup>150</sup> Rinus Penninx, *et al.*; *Op. Cit.*, p. 11.



extranjeros en ellos era estrictamente transitoria, lo cual se refleja en los nombres para los migrantes laborales, como *trabajadores invitados* o *Gastarbeiter*, que transmitieron la idea de una estancia limitada en el tiempo.

Lo que se esperaba era que los trabajadores inmigrantes residieran en el país de destino mientras fueran necesarios para la economía, y que, una vez cumplida su función, regresaran a sus países de origen.

A este fenómeno se sumó -en los casos francés, británico, belga y holandés- la ola de descolonizaciones en Asia y África de los años sesenta. Por ellas muchos ciudadanos de ultramar (funcionarios, colonos blancos y tropas coloniales,<sup>151</sup> pero también individuos pertenecientes a la población local) decidieron establecerse en las ex metrópolis. Se modificó entonces la nivelación étnica lograda en Europa durante los cincuenta:

La consecuencia fundamental de la descolonización fue el asentamiento de grupos sociales que, a pesar de tener fuertes vínculos con las sociedades de acogida, presentaban una herencia cultural y una etnia diferente a la de la población autóctona transformando las hasta entonces homogéneas sociedades europeas en entidades multiculturales.<sup>152</sup>

Tal *multiculturalidad* debe ser entendida para ese contexto como la facticidad de la heterogenización, y no como una política hacia los nuevos miembros de la sociedad. Ello en vista de que, con respecto a los rasgos de *diferencia*, los gobiernos receptores ostentaban ideas asimilacionistas y esperaban una “[...] transferencia de lealtad del lugar de nacimiento al nuevo país y la adopción de una identidad nacional nueva”.<sup>153</sup>

---

<sup>151</sup> Franz Nuscheler; *Internationale Migration. Flucht und Asyl*, VS-Verlag für Sozialwissenschaften, Opladen, Alemania, 2004, p. 33.

<sup>152</sup> Ana María López Sala; *Op. Cit.*, pp. 40-41.

<sup>153</sup> Stephen Castle; “Globalización e Inmigración”, en Gemma Aubarell y Ricard Zapata; *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, Icaria, Barcelona, España, 2004, p. 45.

Existieron diferencias fundamentales entre las condiciones de ingreso y estadía para los *trabajadores invitados* por una parte, y para los emigrados de las antiguas colonias por otra. Estos últimos gozaron de derechos especiales, cuando no de derechos completos de ciudadanía en algunos casos como el de los inmigrantes de Australia, India, Canadá y Nueva Zelanda en el Reino Unido.<sup>154</sup>

Mientras tanto, los *trabajadores invitados* –como su nombre indica-, no tenían originariamente derecho ni a la estancia permanente ni a la reunificación familiar. Stephen Castles denomina a este patrón “exclusión diferencial”,<sup>155</sup> en la cual los inmigrantes son insertados temporalmente en subsistemas sociales como el económico, pero se les excluye de ámbitos como la cultura nacional y la política.

Que los inmigrados no blancos de las colonias francesas, holandesas o británicas, sí contaran en el papel con los mismos derechos que sus pares franceses, holandeses y británicos nacidos *directamente* en las ex metrópolis, no implicó siempre que tuvieran las condiciones para gozar de esos derechos. Antes bien, problemas de adaptación, racismo y discriminación les impidieron no pocas veces el acceso efectivo a sus prerrogativas políticas y sociales.<sup>156</sup>

De cualquier manera, entre los *Gastarbeiter* que se recibieron durante este lapso de quince a veinte años, un gran número regresó a sus países de origen tras haberse cumplido el tiempo de su contratación. Pero una fracción de ellos no sólo permaneció en la sociedad de acogida sino que eventualmente llevó consigo a sus familias, en un flujo que alcanzaría sus mayores dimensiones tras 1973.

Ese año Europa Occidental ya contaba con 11 millones de inmigrantes,<sup>157</sup> de los cuales 8 millones provenían de “terceros países”, es decir, naciones no pertenecientes al continente. Turquía y el Magreb eran los orígenes más

---

<sup>154</sup> Para 1965 Reino Unido había recibido unos 800 mil inmigrantes de la nueva Commonwealth.

<sup>155</sup> Stephen Castle; *Op. Cit.*, p. 45.

<sup>156</sup> Andrew Geddes; *Op. Cit.*, p. 16.

<sup>157</sup> Franz Nuscheler; *Op. Cit.*, p. 34.

frecuentes. Sin embargo la escena internacional influiría sobre la modificación de las políticas migratorias prevalecientes en Europa.

### 2.3 Panorama migratorio en Europa desde 1973 y el cambio que para éste implicó la Caída del Muro de Berlín

La crisis energética de finales de 1973 que siguió a la Guerra del Yom Kippur<sup>158</sup> tornó la bonanza económica de la posguerra en un escenario inestable, de depresión, inflacionario y que indicaba la muerte de la era del pleno empleo. Esa atmósfera condujo a un cambio radical en el mercado de trabajo y las políticas sobre extranjeros en los países industrializados de Europa.

Comenzó a darse un recorte dramático de las plazas de trabajo existentes, preeminentemente contra el eslabón más débil de la cadena laboral: la mano de obra extranjera.<sup>159</sup> A éste se conjugó la entrada a la edad laboral de la generación del *baby boom*,<sup>160</sup> con lo que se comenzó a cuestionar la hasta entonces pujante demanda de mano de obra externa.

Como consecuencia, el reclutamiento general de *trabajadores invitados* se interrumpió, y en su lugar la principal fuente de inmigración provino de las corrientes de reunificación familiar.<sup>161</sup> A este punto el número de mujeres inmigrantes se elevó, lo mismo que el de hijos menores de edad, si bien la permisividad de las políticas de reunificación varió notablemente de país a país.

---

<sup>158</sup> Recuérdese que en octubre de 1973 la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo asumió la postura de no realizar exportaciones a los países que en el conflicto entre Siria y Egipto por un lado, e Israel por el otro, habían apoyado a este último (como fue el caso de EE.UU.A. y Europa Occidental). El precio del petróleo se elevó entonces en 500%.

<sup>159</sup> Ana María Aragonés Castañer; *Op. Cit.*, p. 76.

<sup>160</sup> Joaquín Arango; “Europa y la Inmigración: una relación difícil” en Ma. Cristina Blanco; *Migraciones: nuevas moviidades en un mundo en movimiento*, Anthropos, Barcelona, España, 2006, p. 99. El fenómeno del *Baby-boom* se refiere a la situación experimentada tras la Segunda Guerra Mundial y hasta 1964 en Europa occidental, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelandia, en virtud de la cual la natalidad se incrementó notablemente.

<sup>161</sup> Las décadas anteriores tal reunificación estuvo prohibida pero se daba de todas maneras. Los movimientos de derechos humanos en el seno de estados de bienestar hicieron imposible seguirla evitando legalmente.

Lo que es importante resaltar es que la interrupción de contrataciones en el extranjero no detuvo la inmigración, ni siquiera la emprendida con fines laborales.<sup>162</sup> Al mismo tiempo, se inauguró una nueva fase de conciencia sobre la presencia inmigrante en Europa, por lo cual es posible concebir al año de 1973 como la *hora cero de la integración*.

Nació entonces el debate público que abarcaría setentas y ochentas, centrado en las consecuencias del asentamiento *quizá* permanente de los que hasta entonces se habían considerado visitantes. Esto sobre todo a partir del fracaso de los programas destinados a persuadir a los inmigrantes de regresar a sus comunidades, en un intento por “exportar el desempleo de vuelta a casa”.<sup>163</sup>

Por si no fuera suficiente, las tasas de fecundidad eran más elevadas entre la población inmigrante –de una composición tendiente cada vez más a ser de origen no europeo-, que entre el resto de grupos no inmigrantes. Los primeros además habían logrado transitar de su empleo preponderantemente en las industrias a ubicarse en el sector terciario.

Los inmigrantes ganaban visibilidad y accedían asimismo al consumo de más servicios en el seno de sus sociedades de acogida.<sup>164</sup> Pero comenzaban también a plantear retos para los que sus nuevos hogares europeos no siempre tenían respuestas en los ámbitos de integración y de las oportunidades de la *segunda generación*.<sup>165</sup>

Por esta razón “[...] en torno a 1980, la acumulación de sentimientos hostiles hacia los migrantes y de tensiones convivenciales en algunos barrios provocó el estallido de conflictos sociales en un cierto número de ciudades europeas”.<sup>166</sup>

---

<sup>162</sup> Andrew Geddes; *Op. Cit.*, p. 17.

<sup>163</sup> Ana María Aragonés Castañer; *Op. Cit.*, p. 76.

<sup>164</sup> Joaquín Arango; *Op. Cit.*, p. 100.

<sup>165</sup> Que ya había crecido en Europa y se había vuelto una suerte de extranjera en su propio país, por lo que la repatriación lucía como una opción aún menos atractiva.

<sup>166</sup> Joaquín Arango; *Op. Cit.*, p. 100.

El contexto para ello fue que a raíz de la crisis de 1979<sup>167</sup> y del escenario de recesión con que inició la década de los ochentas, los países de inmigración comenzaron a estudiar la aplicación de políticas de *inmigración cero* (con un estricto control de fronteras para evitar las entradas ilegales). Su objetivo era

[...] evitar que [llegaran] más personas y promover [como se había intentado apenas seis años antes] la salida del país de aquellos que, por un motivo u otro, [estuvieran] dispuestos a considerar la posibilidad de marcharse.<sup>168</sup> Sin embargo los inmigrantes siguieron llegando y algunos años después era manifiesto que semejante política resultaba insostenible.<sup>169</sup>

Como consecuencia se vivió una ola de criminalización y obstaculización de la inmigración con regulaciones más duras. Éstas, cabe mencionar, sólo condujeron al aumento de la movilidad bajo circunstancias irregulares. Justamente de esta época data la idea de una migración mundial *fuera de control y caótica*.

Ese rechazo se presentó no únicamente en los grandes destinos para la inmigración en Europa Occidental, sino fue extensivo a los países europeos del Mediterráneo, que en la transición de los setentas a los ochentas comenzaron a cobrar conciencia de que experimentaban un viraje fundamental de su rol como entidades expulsoras hacia un perfil como naciones de inmigración.

Al carecer de experiencia en este campo y por no haber reconocido oportunamente esta tendencia, los países del sur europeo carecían de canales de reclutamiento oficiales y adecuados. Por ello los flujos de inmigración que recibían

---

<sup>167</sup> Segunda crisis del petróleo con un nuevo incremento de sus precios. Esta vez fueron sus detonadores la caída del Sha de Irán vía la Revolución Islámica y el inicio de la guerra con Irak.

<sup>168</sup> Las invitaciones al retorno sólo tuvieron el efecto deseado sobre los inmigrantes de otros países europeos. La estipulación de que los inmigrantes que regresaran a su comunidad expulsora no podían regresar a Europa Occidental tuvo el efecto inesperado de que esa generación de *trabajadores invitados* prefiriera no volver en lo absoluto a su hogar e hiciera en vez permanente su estadía en el país de destino. Heinz Fassmann y Rainer Münz; *Op. Cit.*, p. 23.

<sup>169</sup> José Manuel López Rodrigo; *Op. Cit.*, p. 46.

eran básicamente irregulares, espontáneos,<sup>170</sup> y en cantidades cercanas a las de los países del núcleo inmigratorio en el continente.

La continuación de esta tendencia arrojaría como resultado que en el primer lustro del siglo XXI, el porcentaje de extranjeros con respecto al número total de población fuera más elevado en España (6.5%) e Irlanda (6.4%), que en el Reino Unido (4.7%) y Francia (5.6%); y más elevado en Grecia (8.5%) que en Alemania (8.1%). Con un 4% Italia llegaría a estar cercana a la cifra de Gran Bretaña.<sup>171</sup>

En todas las áreas de Europa se alcanzaba un saldo migratorio positivo hacia la década de los ochentas, pero como se mencionaba antes, el estar enfrentadas a una situación en común llevó a su vez a estas sociedades a compartir temores y reticencias sobre *el problema inmigrante*.

Esta situación se gestó sobre todo cuando el estatus de “país de inmigración” – reconocido o no- tomó por asalto las capacidades estatales y las oportunidades de convivencia a nivel social. Se generaron entonces más apreciaciones criminalizantes, estereotipos, tratos discriminatorios, guetificación y estigmatización social contra las personas de trasfondo migratorio.

Se asoció entonces la movilidad internacional con problemas y amenazas, a pesar de lo cual, algunos estados europeos lograron percibir estas tensiones de manera temprana y fueron vanguardistas en cuanto al diseño de políticas de inclusión en sus sociedades. Tal fue el caso de Suecia y sus programas para la integración en los setentas, y de Países Bajos en los ochentas.<sup>172</sup>

Esas políticas pioneras hicieron énfasis en la esfera económica de la inserción social, pero también trabajaron las dimensiones política y cultural, siguiendo una inspiración de equidad en el marco de las dinámicas del Estado de bienestar. En

---

<sup>170</sup> Corrado Bonifazi; *Op. Cit.*, p. 120.

<sup>171</sup> *Ibidem*.

<sup>172</sup> Rinus Penninx, *et al.*; *Op. Cit.*, p. 11.

contraste, el resto de países receptores de inmigración no incursionó en estos pasos sino hasta la década de los años noventa.<sup>173</sup>

Sería justamente en la entrada al último decenio del siglo XX que se presentarían nuevas condiciones para el sistema migratorio europeo. Ello de la mano de la creciente inmigración irregular y la inmigración enmarcada en la figura del asilo. La caída del Muro de Berlín en 1989 y la disolución de la URSS en 1991, que marcaron representativa y fácticamente el fin de la división Este-Oeste característica de la Guerra Fría, hicieron pensar a no pocos sociólogos y demógrafos que estaba en ciernes una incontenible oleada de migraciones provenientes de Europa del Este, y más aún ante la contemplación de una inevitable ampliación de los miembros de la Comunidad Europea (ver Tabla 1).

Aunque se verificó un cambio *cualitativo* para el escenario de la inmigración, cuantitativamente la movilidad de los antiguos habitantes del bloque socialista, aunque se elevó, no alcanzó las dimensiones de alarma con que muchos habían recibido la implosión del bloque oriental. Así, entre 1989 y 1992 se efectuaron cerca de 4 millones de salidas de los países ex-socialistas de Europa Central y del Este.<sup>174</sup>

De esa cifra, la mayor parte se trataba de judíos y minorías discriminadas, como por ejemplo poblaciones étnicamente alemanas. Además, a lo largo de los noventas los países del antiguo bloque soviético que más emigración registraron fueron Rumania (880 mil personas), Albania (687 mil), Bosnia (650 mil), Bulgaria (361 mil), Letonia (225 mil) y Lituania (208 mil).<sup>175</sup>

---

<sup>173</sup> Hasta cierto punto en esos países el vacío de políticas extensivas para acompañar a los inmigrantes a sus nuevas sociedades fue llenado por actores como iglesias, instituciones de beneficencia y sindicatos.

<sup>174</sup> Heinz Fassmann y Rainer Münz; *Op. Cit.*, p. 13.

<sup>175</sup> Corrado Bonifazi, *et al.*; *Op. Cit.*, p. 119.

**Tabla 1: Ampliación de los miembros de la actual Unión Europea**

<b>Año</b>	<b>Países ingresados</b>
<b>1973</b>	Dinamarca, Irlanda y Reino Unido
<b>1981</b>	Grecia
<b>1986</b>	España y Portugal
<b>1995</b>	Austria, Finlandia y Suecia
<b>2004</b>	Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia
<b>2007</b>	Bulgaria y Rumania

Fuente: Elaboración propia

Estrechamente ligado con lo anterior, se tiene que uno de los efectos más importantes del fin de la división en Europa fue la reconexión de áreas migratorias<sup>176</sup> tradicionales que se habían interrumpido por la Guerra Fría. Ése fue el caso de Austria y Hungría (impedidas del libre tránsito entre sí por 40 años), Escandinavia y el Báltico (50 años), y las dos Alemanias (separadas 28 años).

Donde en efecto hubo un aumento fue en la migración irregular proveniente de los países del Este. Se suscitaron entradas en países de Europa Occidental originalmente registradas bajo categorías de turistas o estudiantes, o incluso con un contrato de trabajo de corta duración, que posteriormente eran prolongadas durante más tiempo del permitido fundamentalmente con fines laborales.<sup>177</sup>

El otro rasgo característico de esta tercera fase de la Posguerra fue el aumento inesperado y desbordante<sup>178</sup> de las migraciones dentro de la categoría de asilo político. De hecho, esta tendencia fue la que volvió a llevar con urgencia la atención de la sociedad hacia el tema de la migración.

---

<sup>176</sup> En el desarrollo del subsistema migratorio de Europa del Este desde la caída del Muro hasta la actualidad, los países no sólo serían expulsores sino que llegarían a conjugar ese rol con el de receptores de migración subregional y países de tránsito de migrantes.

<sup>177</sup> Heinz Fassmann y Rainer Münz; *Op. Cit.*, p. 24. Con todo, ese tipo de migración irregular registró en esos años altas tasas de retorno a la comunidad expulsora.

<sup>178</sup> Según Nuscheler en toda Europa hubo en 1973 13 mil peticiones de asilo, y en 1992 se volvieron 600 mil.



Durante el mundo bipolar había un dejo de complacencia en la recepción de refugiados en Europa Occidental –y en el bloque liderado por Estados Unidos en general-, pues de fondo existía la interpretación de que con ello se confirmaban las ventajas de la democracia liberal y la superioridad del bloque capitalista.<sup>179</sup>

Durante los noventa sin embargo, se volvieron crecientemente negativas las actitudes hacia los refugiados políticos y *asylum-seekers*, ahora provenientes mayoritariamente de África y Medio Oriente, salvo en el caso de los 6 millones de refugiados entre 1991 y 1995 producto de las guerras en Yugoslavia.

En Europa se extendió la percepción de que muchos de ellos en realidad eran inmigrantes económicos que querían burlar las trabas para obtener permisos laborales. De allí que entre círculos políticos y sociales cundiera cierta alarma sobre una “tormenta sobre Europa” o “invasión de los pobres del Tercer Mundo”.<sup>180</sup>

En consecuencia, los lineamientos para recibir refugiados se volvieron cada vez más restrictivos,<sup>181</sup> y aunque los conflictos civiles fuera de Europa no se extinguieron, las peticiones de asilo se redujeron paulatinamente. Si en 1993 hubo 520 mil postulaciones, en 1994 se registraron 305 mil y en 1995 sólo 102 mil.<sup>182</sup>

De esta época datan las denominaciones “fortaleza Europa” y “continente en estado de sitio” para describir los temores y actitud defensiva en dicho espacio, de

---

<sup>179</sup> Además, en la etapa en la que la percepción era que esos refugiados huían del totalitarismo, su número era considerablemente bajo y no se les adjudicaba una lectura amenazante. Andrew Geddes; *Op. Cit.*, p. 18.

<sup>180</sup> Franz Nuscheler; *Op. Cit.*, p. 34. Debe señalarse que ya desde los años ochenta el Club de Roma hablaba del advenimiento de una *revolución mundial de los descalzos*.

<sup>181</sup> Mediante castigos a las aerolíneas que transportaran personas sin la documentación necesaria; procedimientos más difíciles para obtener visados; la cancelación de facilidades como alojamiento y subvenciones para los candidatos a obtener el status de refugiado, entre otros

<sup>182</sup> Heinz Fassmann y Rainer Münz; *Op. Cit.*, p. 27.

frente al fenómeno de las migraciones en masa, perdiendo de vista que éste no era un suceso ni nuevo en la historia ni nuevo para Europa.<sup>183</sup>

Pero si los gobiernos europeos hicieron de la migración irregular su enemiga y de las solicitudes de asilo una posibilidad marginal, existe una tercera tendencia, cuya dirección es diametralmente opuesta, que operó desde la misma época y que permanece hasta la actualidad.

Desde 1990 comenzó a producirse una intensa competencia entre los países industrializados de Europa por atraer inmigración altamente calificada (empresarios, ejecutivos, científicos, especialistas, técnicos de todo el mundo, informáticos de India, entre otros).<sup>184</sup> Aún si oficialmente seguía sosteniéndose en todos ellos la postura de que no deseaban convertirse en países de inmigración.<sup>185</sup>

Dicha competencia se vio reflejada en la aplicación de cambios legales que facilitarían la entrada de los trabajadores *deseados*.<sup>186</sup> Con esto se buscaba dar respuesta a una necesidad nacida de la modernización de las instalaciones de producción, que requerían de operadores con mayor preparación.

Empero el énfasis en la inmigración especializada, Saskia Sassen hace notar que es una ficción que la economía moderna ya no necesite de trabajadores *no calificados*. El sistema económico actual sigue una estructura dual donde el consumo de lujo requiere un ejército de mano de obra en la construcción, la

---

<sup>183</sup> Como se puede apreciar a raíz de los apartados anteriores, la movilidad es una característica de las sociedades “modernas” en el más puro sentido europeo.

<sup>184</sup> Es una directriz que también se siguió en Australia, Canadá y Estados Unidos. Este último elevó mediante su *Immigration Act* de 1990 el número contemplado de permisos de entrada para trabajadores altamente calificados de 54 mil a 140 mil, más 10 mil visas para la inmigración de quienes estuvieran dispuestos a invertir 1 millón de dólares y otras 7 mil visas para la inmigración de quienes invirtieran 50 mil.

<sup>185</sup> Petrus Han; *Soziologie der Migration: Erklärungsmodelle, Fakten, politische Konsequenzen, Perspektiven*, Lucius&Lucius, Stuttgart, Alemania, 2005, p. 94.

<sup>186</sup> Como el permiso de residencia “green card” que el Canciller alemán Gerhard Schroeder estipuló para captar especialistas del sector de la informática en el 2000. La medida no tuvo el éxito esperado, al registrarse sólo 15 mil peticiones bajo esta figura.

industria alimentaria, manufacturera, entre otras.<sup>187</sup> Europa no escapa a estas tendencias:

En el Sur [de Europa] [...] los trabajadores inmigrantes no especializados tienen un papel clave en muchos ámbitos, como la agricultura a gran escala, el turismo y el servicio doméstico. [...] La tendencia a la desregulación económica en las economías europeas desde los años ochenta ha reforzado la tendencia hacia economías irregulares, que atraen a un gran número de trabajadores no especializados.<sup>188</sup>

Esa presencia *de facto* de la población con trasfondo migratorio, no especializada y en situación irregular, no hace sino volver más complejo el reto que para las sociedades europeas encarna la integración. Más aún cuando se la vincula a actividades económicas fuera de regla.

A diferencia de lo que sucede en EE.UU.A o Canadá, en el espacio europeo la mayoría de los inmigrantes que sí son regulares no adquiere la nacionalidad de la sociedad de acogida. Así, queda privada del ejercicio del voto, la formación de lobbies o la configuración de bloques étnicos para postularse ellos mismos, actividades que implicarían su involucramiento efectivo.

Quizá más dramático todavía es que, dependiendo de las legislaciones nacionales, algunos países veten esas posibilidades inclusive para la segunda y tercera generaciones,<sup>189</sup> ya nacidas en Europa.

Sobre estos déficits en la integración, se tiene que si ya desde los setentas el modelo del *Gastarbeiter* fue reconocido como segregacionista, las fórmulas francesa y holandesa -que esos mismos años se asumían como soluciones

---

<sup>187</sup> Stephen Castle; *Op. Cit.*, p. 42.

<sup>188</sup> *Ibidem*.

<sup>189</sup> Heinz Fassmann y Rainer Münz; *Op. Cit.*, p. 24.

*modelo-*, también han sido manejadas críticamente desde fines de los noventa.<sup>190</sup> Esto, es parte de un discurso de crisis de la capacidad estatal para generar cohesión e inclusión con la pluralidad, mediante el modelo multicultural.

Este problema entraría en una nueva fase a raíz de acontecimientos en la arena internacional que, en el amanecer del siglo XXI, influirían la percepción de los inmigrantes y los extranjeros. Ello ya no sólo de Europa, sino en buena medida en la totalidad de naciones postindustriales del consenso occidental.

#### 2.4 Nuevas percepciones sobre la inmigración a raíz de los atentados de Nueva York el 11 de septiembre de 2001

Después del 11 de septiembre de 2001 gran parte de la agenda política mundial para el futuro previsible a corto y mediano plazo, atravesaría el tamiz de un fenómeno que llamaría a ser reestudiado desde la perspectiva de la globalización: el terrorismo.

Tal evolución afectaría la movilidad internacional al trascender al conocimiento público y de las esferas políticas las circunstancias en las cuales se llevaron a cabo los atentados de Nueva York, y, posteriormente, los de Madrid y Londres. A raíz de ellos se vincularon las reflexiones en torno a la globalización del terrorismo y la globalización de la migración.

De esta manera, la inmigración pasó a ser manejada frecuentemente dentro del ámbito de la seguridad nacional y como parte de un discurso de securitización generalizado.

La procedencia de los hombres que llevaron a cabo los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, se rastrea a países como Egipto,

---

<sup>190</sup> Ines Michalowski; "Integrationsprogramme in Europa: Konzeption, Effektivität und wohlfahrtstaatliches Kalkül", en Sigrid Baringhorst, *et al.*; *Politische Steuerung von Integrationsprozessen. Intentionen und Wirkungen*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Heidelberg, Alemania, 2006, p. 62.

Líbano, Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudita. La presencia de dichas personas en la Unión Americana se enmarca además en lo que bien puede ser descrito como la *migración de expertos*.<sup>191</sup>

En el caso de los eventos terroristas del 11 de marzo de 2004 en Madrid, las investigaciones arrojaron como responsables a hombres de Marruecos, Túnez y Argelia. Por su parte, los cuatro terroristas detrás de los atentados del 7 de julio de 2005 en Londres eran ciudadanos británicos de segunda generación -con trasfondo paquistaní-. Los del 21 de julio<sup>192</sup> provenían de Somalia, Eritrea y Yemen y tenían la calidad de refugiados (sospechándose además de un ciudadano indio como responsable intelectual).<sup>193</sup>

Quizá el hecho que causó mayor inquietud del conocer los detalles antes manejados sobre los perpetradores de los actos terroristas, fue que procedieran del ámbito o tipo de migración considerada como *deseada* (segunda generación acreedora de ciudadanía o nacionalizada, estudiantes pertenecientes a las clases medias, turistas, entre otros).<sup>194</sup>

Con el planteamiento de una globalización de movilidad sin fronteras -donde las amenazas “tocan a la puerta” también por vías legales y con fines insospechados-, se multiplicaron y ganaron espacios en Europa voces que extendían el miedo a *la otredad inmigrante*. Esto se hizo extensivo hacia las comunidades transnacionales al interior de sus países, vistas como semilleros de fundamentalismo y subversión latentes.<sup>195</sup>

---

<sup>191</sup> Bajo ese concepto habían logrado obtener su visado. A guisa de ejemplo, el egipcio Mohammed Atta dejó su país para ser recibido por Alemania en calidad de estudiante, después realizó estadías en Siria, España, Suiza, República Checa y, finalmente, Estados Unidos.

<sup>192</sup> También en Londres, 2005.

<sup>193</sup> Franck Düvell; *Europäische und Internationale Migration: Einführung in historische, soziologische und politische Analysen*, Lit Verlag, Hamburgo, Alemania, 2006, p. 198.

<sup>194</sup> Franck Düvell resalta que sólo Jamal Ahmidan de los atentados del 11 de marzo en Madrid se trataba de un inmigrante irregular.

<sup>195</sup> Stephen Castle; *Op. Cit.*, p. 48.

Como se verá con mayor detenimiento en el Capítulo 3, desde entonces semejantes posturas xenófobas han logrado movilizar un apoyo público considerable y creciente. Su agenda pide restricciones a la inmigración, y es muy crítica también hacia las expresiones culturales e identitarias que *se permiten* a los ciudadanos de trasfondo migratorio en las sociedades de acogida.

Justamente en el marco de los efectos post 11 de septiembre, estas lecturas explican la nueva intensidad con que las sociedades y gobiernos europeos han atraído y manejado el tema de la crisis de las políticas de integración.

Un amplio rango de posturas en ese tenor -desde críticas hacia prácticas musulmanas hasta un miedo abierto al llamado terrorismo islámico-, acabaron con el prestigio de la política de multiculturalismo holandesa.<sup>196</sup> Sus *estocadas* finales fueron el asesinato de Pim Fortuyn<sup>197</sup> en 2002 y el de Theo van Gogh<sup>198</sup> en 2004.

En Francia se siguió un desarrollo similar, y uno de sus momentos más representativos fue el reconocimiento del fracaso de las políticas de integración aplicadas en ese país los últimos 30 años, contenido en el reporte “La aceptación de extranjeros y la integración de las poblaciones con trasfondo migratorio”.<sup>199</sup>

También en Alemania, la Comisión Süßmuth dio a conocer en 2001 un informe que afirmaba la necesidad de la recepción de inmigrantes y la carencia de bases sólidas para las políticas de integración, atribuyéndose sus casos exitosos a condiciones coyunturales.

En estos tres ejemplos, más los casos de Noruega, Finlandia, Dinamarca, Austria y la parte flamenca de Bélgica,<sup>200</sup> se comenzó entonces con el diseño de nuevos programas para la integración, acompañados de un intenso debate público –no

---

<sup>196</sup> Ines Michalowski; *Op. Cit.*, p. 62.

<sup>197</sup> Político de postura abiertamente crítica de la inmigración y de la comunidad musulmana en Holanda.

<sup>198</sup> Cineasta holandés muerto a manos de un ciudadano holandés, musulmán, de trasfondo marroquí.

<sup>199</sup> Ines Michalowski; *Op. Cit.*, p. 62.

<sup>200</sup> *Ibidem.*

sólo nacional- sobre la acomodación de la pluralidad identitaria, étnica y religiosa, que supone la población de trasfondo migratorio.

En algunos casos –como el de Francia-, ese impulso ha sido señalado críticamente como *el regreso de la asimilación*. Otros esfuerzos han sido más enfáticos en la habilitación de espacios de multi e interculturalidad desde la escuela, los trabajos y los partidos políticos.

Recapitulando, transcurrida la primera década del siglo XXI el escenario europeo de inmigración se conforma por las secuelas de políticas aplicadas durante los setentas,<sup>201</sup> más las desencadenadas por el surgimiento en los ochentas de *nuevas* naciones de inmigración; las percepciones hostiles sobre el inmigrante gestadas en los noventas con los refugiados, y alimentadas tras el 2001 con preocupaciones sobre la cohesión, seguridad y estabilidad sociales.

El avance más significativo es que, a la par de la imbricación de las experiencias nacionales en inmigración, se ha dado el crecimiento, ramificación y maduración, del sistema de gobernanza regional de la Unión Europea (ver Tabla 2). Éste no podía permanecer ajeno a los fenómenos en torno a la migración, ni a los efectos de las dinámicas globales sobre la movilidad de las personas.

Dentro de la UE hoy surgen respuestas a los fenómenos de escala micro, meso y macro de la diversificación e intensificación de la migración. De ésta se perciben además los alcances del fenómeno cultural que representa, tanto de manera individual como colectiva, como se explora de este punto en adelante en la presente investigación.

---

<sup>201</sup> Particularmente la reunificación familiar.

**Tabla 2: Trayectoria del desarrollo del sistema de gobernanza regional europea del Tratado de París al Tratado de Lisboa**

<b>Año</b>	<b>Acontecimiento</b>
<b>1952</b>	Tratado de París, constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero
<b>1957</b>	Tratados de Roma, constitutivos de la Comunidad Económica Europea y de Euratom
<b>1986</b>	Acta Única Europea
<b>1992</b>	Tratado de Maastricht, nace la Unión Europea
<b>1997</b>	Tratado de Ámsterdam
<b>2001</b>	Tratado de Niza
<b>29 de octubre de 2004</b>	Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado por los Estados miembros en Roma
<b>Mayo-junio de 2005</b>	Francia y los Países Bajos rechazan el Tratado en referéndum
<b>13 de diciembre de 2007</b>	Firma del Tratado de Lisboa por los veintisiete Estados miembros
<b>2007-mayo de 2009</b>	En veintiséis de los veintisiete Estados miembros se ratifica el Tratado de Lisboa por vía parlamentaria
<b>12 de junio de 2008</b>	El referéndum celebrado en Irlanda no permite alcanzar la mayoría en favor de la ratificación
<b>2 de octubre de 2009</b>	Segundo referéndum en Irlanda
<b>1 de diciembre de 2009</b>	Entrada en vigor del Tratado de Lisboa

Fuente: Elaboración propia con base en el documento de la Comisión Europea; *Su guía sobre el Tratado de Lisboa*, Dirección General de Comunicación, Bruselas, Bélgica, 2009, p. 11.

## 2.5 Sobre la incidencia de la globalización en el escenario migratorio de la Unión Europea

La Unión Europea es uno de los puntos de concentración del capital más importantes del orbe. Por ello, los cambios en los factores de atracción y expulsión orquestados en la economía por la globalización, han marcado nuevos rasgos para la migración que se produce en su interior, y la relevancia de tales modificaciones no ha dejado indemnes otras esferas como la cultural y la política.

Si el apartado 1.5 dio cuenta de las dimensiones numéricas de la migración contemporánea en la Unión Europea, el perfil del fenómeno sobre el que se ha hecho énfasis hacia el cierre de este capítulo es la convergencia de las fuerzas de



la globalización (desarrollo de las comunicaciones globales, transferencia global de capitales, comercio),<sup>202</sup> que dan por resultado la especificidad de la situación de ese actor regional en este tema.

Por una parte, la UE es un espacio en el que puede apreciarse con claridad la diferenciación de la migración con base en clases<sup>203</sup> que opera directamente de la mano de la economía globalizada.

Ello alude a la visibilidad en el interior de los países miembros, de una estratificación de los inmigrantes. La capa más elevada es ocupada por empresarios, ingenieros y demás personal calificado y en calidad de experto, que se encuentra dentro de empresas transnacionales. Están caracterizados por circular fácilmente y por encontrarse tan bien pagados como sus pares nativos.

En esta cúpula se inscribirían también los investigadores, cuya movilidad forma parte de las actividades de la comunidad científica internacional, y los diplomáticos parte de las múltiples organizaciones internacionales, además del personal de las Organizaciones no Gubernamentales.

En el siguiente peldaño se encuentran los inmigrantes *no calificados* llegados a la Unión Europea con oportunidades de inserción en el servicio doméstico, el trabajo temporal en los campos y en diferentes actividades del sector servicios.

Finalmente -en la parte más baja de la escala-, la UE no está exenta de contar con la presencia de víctimas de la trata de personas, más la de los migrantes en situación irregular, nuevos *ilotas* de la economía internacional.<sup>204</sup>

En vista de la diversificación de los flujos migratorios en el mundo globalizado, la UE experimenta una expansión de su área de atracción de inmigrantes. Ha

---

<sup>202</sup> Leonore Loeb Adler y Uwe Peter Gielen; *Op. Cit.*, pp. 13-14.

<sup>203</sup> *Klassendifferenzierung der Migration*. Franz Nuscheler; *Op. Cit.*, p. 36.

<sup>204</sup> *Ibidem*.

decrecido la preponderancia de la movilidad intraeuropea, en una tendencia notable en los nuevos países de inmigración (Italia,<sup>205</sup> España y Portugal), que reciben importantes flujos de América Latina, Asia y África Subsahariana.<sup>206</sup>

Este desarrollo tiene repercusiones en el escenario multicultural comunitario, ya que -en una dinámica que existía antes pero que hoy tiene un perfil distinto-, esta población cada vez más heterogénea tiene nuevas oportunidades para el establecimiento de conexiones entre las comunidades de destino y origen. Ello gracias a la multiplicación de las tecnologías de la comunicación y del transporte, con modalidades de contacto que se amplían y se estabilizan.<sup>207</sup>

La estructura de migración en redes vive innovaciones que propician que no se diluyan los canales culturales e identitarios del trasfondo migratorio, con la posibilidad para éstos de perdurar más allá de la primera generación. Esto, al tiempo que esas expresiones no dejan de interactuar con los rasgos preponderantes de la sociedad de acogida.

Ante la emergencia de lealtades múltiples y la concatenación de diferentes identidades,<sup>208</sup> el debate sobre las personas con trasfondo migratorio en la Unión Europea es en gran medida, por su estadio actual, una muestra de la realidad configurada por los efectos que tiene la globalización. Simultáneamente, es una ejemplificación de cómo esa facticidad multicultural dinamiza a la globalización misma, al llamar al replanteamiento de las nociones clásicas de conceptos como identidad, pertenencia y ciudadanía,<sup>209</sup> en una discusión que rebasa las fronteras nacionales<sup>210</sup> y que adquiere relevancia en todo un sistema regional.

---

<sup>205</sup> En Italia además hay una importante incursión de inmigrantes provenientes de Europa del Este, particularmente de Rumania, Ucrania, Moldavia y Albania.

<sup>206</sup> Corrado Bonifazi; *Op. Cit.*, p. 122.

<sup>207</sup> Ingrid Oswald; *Migrationssoziologie*, UVK Verlagsgesellschaft, Konstanz, Alemania, 2007, p. 164.

<sup>208</sup> Que también podrían ser descritas como concéntricas.

<sup>209</sup> Ingrid Oswald; *Op. Cit.*, p. 164.

<sup>210</sup> Paradójicamente, aunque se dan los avances antes referidos, los estados europeos en realidad aún poseen una formidable capacidad de control sobre el fenómeno migratorio (ver Andrew Geddes; *Op. Cit.*, p. 20.), pero esto sólo completa la idea de las contradicciones que encierra el mundo globalizado. El debate sobre el

### 3 Las respuestas de la Unión Europea a las nuevas dimensiones de la migración internacional

#### 3.1 La respuesta normativa hasta llegar a Lisboa. Una revisión general de la evolución legal sobre la gestión migratoria y de integración

Tal y como ha sido característico del proceso europeo de integración regional en su conjunto,<sup>211</sup> la historia de cómo se ha manejado la temática migratoria y de integración social de los inmigrantes refleja una conjunción de factores exógenos y endógenos a la UE. Esa trayectoria queda marcada también por impulsos tanto hacia la *europaización*<sup>212</sup> (de forma relativamente reciente), como por otros tendientes a conservar el control de dichas áreas para el ámbito nacional.

De acuerdo con Andrew Geddes se pueden distinguir cuatro etapas en la integración de las políticas europeas de migración. La primera abarca de 1957 a 1986, y es un lapso caracterizado por un “involucramiento mínimo”<sup>213</sup> por parte del trazado institucional europeo frente al tema de migración, cuyo tratamiento permanece dentro del ámbito de las disposiciones nacionales.

En efecto, durante los primeros años, las Comunidades Europeas y el derecho comunitario eludieron el fenómeno migratorio de nacionales de terceros países, omisión que se hizo extensiva a toda política de visado y asilo.<sup>214</sup> “El legislador

---

funcionamiento de esas disposiciones nacionales de frente al propio trazado comunitario en la UE, se plantea a detalle en el Capítulo 3.

<sup>211</sup> Aunque la idea de una Europa unida ha sido recurrente en diferentes puntos de la historia, la expresión hace referencia al proyecto orquestado tras la Segunda Guerra Mundial para asegurar la paz regional –eslabón clave de una paz de alcances para todo el sistema internacional-, así como para garantizar el desarrollo compartido en sectores claves, cuya primera concreción está depositada en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero de 1951 y aterriza en el presente en la Unión Europea.

<sup>212</sup> Atramiento hacia el nivel supranacional de la integración. Bulmer y Radaelli definen a la europaización como consistente en procesos de construcción, difusión e institucionalización de reglas, procedimientos, políticas e incluso convicciones que se concretan a nivel de la Unión Europea y luego se incorporan al espacio doméstico nacional y subnacional.

<sup>213</sup> Andrew Geddes; *Op. Cit.*, p. 131.

<sup>214</sup> Luis F. Maeso Seco; “Visado, asilo e inmigración en los textos de los tratados: ¿Una política de <<extranjería>> comunitaria?” en Luis Ortega Álvarez; *La seguridad integral europea*, Lex Nova, Madrid, España, 2005, p. 230.

comunitario de los años 50, cuando mencionaba la libertad,<sup>215</sup> estaba pensando sólo en los trabajadores y, además, que lo fuesen comunitarios”.<sup>216</sup>

Sólo hacia diciembre de 1974 se intentó incursionar en medidas para la integración social de nacionales de terceros países en el Programa de Acción a favor de los Trabajadores Migrantes y sus Familias, producido por la Comisión Europea (documento: COM (74) 2250). Pero las propuestas más vanguardistas del documento fueron desestimadas por el Consejo de Ministros.<sup>217</sup>

En el planteamiento original de la Comisión, se hacía un llamado a aplicar medidas sociales y de educación<sup>218</sup> para mejorar las condiciones de los inmigrantes, particularmente cuando provenían de terceros países. Incluso, se esbozaba una coordinación comunitaria de las políticas nacionales a este respecto,<sup>219</sup> y se pedía que los inmigrantes de terceros países paulatinamente accedieran a las mismas condiciones de protección social que los trabajadores originarios de otros países de la Comunidad.

El Consejo, sin embargo, optó por no atraer las medidas relacionadas con los nacionales de terceros países cuando emitió una resolución con base en el documento COM (74) 2250, antes descrito.<sup>220</sup>

Once años después (1985), emanó nuevamente de la Comisión una propuesta de guía para dotar a la comunidad de una Política de Migración.<sup>221</sup> Sobre el tema de

---

<sup>215</sup> Hay menciones al respecto en el Tratado de Comunidad Económica Europea (firmado en Roma en 1957), que en su artículo 3c se pronuncia por la libre circulación de las personas. Asimismo, en su artículo 59.2 este documento contemplaba hacer extensiva esa prerrogativa a trabajadores de terceros estados ya establecidos en el espacio comunitario. Cfr. *Ibidem*.

<sup>216</sup> *Ibid.*

<sup>217</sup> El Consejo de Ministros (Consejo de la Unión Europea) ha sido por excelencia el espacio de acción para la perspectiva intergubernamentalista en el proyecto de integración. Es el espacio de representación de los gobiernos nacionales *per se*.

<sup>218</sup> Con contenidos como preparación en la lengua de la sociedad de acogida, la provisión de viviendas adecuadas y diversas clases de “programas biculturales”.

<sup>219</sup> Sergio Carrera; *In Search of the Perfect Citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Países Bajos, 2009, p. 23.

<sup>220</sup> *Ibidem*.

la integración de los nacionales de terceros países, el documento planteaba la igualdad de trato, de las condiciones de vida y de trabajo de todos los migrantes, sin importar su origen. Identificaba nuevamente a la educación y las habilidades comunicativas como elementos clave para una inserción funcional del migrante en su nueva sociedad.

Asimismo, se proponía establecer “[...] una consulta previa y procedimientos de comunicación sobre políticas de migración que requerirían que los estados miembros notificaran anticipadamente de las medidas que pretendieran tomar que afectaran a nacionales de terceros países y sus familias [...]”.<sup>222</sup>

A pesar de esas intenciones, se tiene como desenlace de este episodio que Reino Unido, Holanda, Alemania, Francia, Irlanda y Dinamarca alegaron ante la Corte Europea de Justicia que la Comisión excedía sus competencias, y lograron la anulación de la propuesta.

Ello es indicativo de cuán abundantes fueron los obstáculos para llevar la migración a la discusión comunitaria durante este primer periodo. Únicamente el tema más amplio de la movilidad para nacionales de los países miembros sí experimentó avances significativos de forma simultánea.

El conjunto conformado por Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo<sup>223</sup> gestó un área de supresión de controles fronterizos desde 1970, y este avance se hizo extensivo al resto de los países de la Comunidad (salvo Italia)<sup>224</sup> mediante el acuerdo alcanzado el 14 de junio de 1985 en la ciudad luxemburguesa de Schengen.<sup>225</sup>

---

<sup>221</sup> *Communication on Guidelines for a Community Policy on Migration.*

<sup>222</sup> Andrew Geddes; *Op. Cit.*, p. 131.

<sup>223</sup> Grupo conocido como Benelux.

<sup>224</sup> Italia se uniría en 1990, y un año después también lo harían España y Portugal.

<sup>225</sup> José Escribano Úbeda-Portugués; *El terrorismo ante el derecho internacional público*, Liber Factory, Madrid, España, 2007, p. 121.

Ésta fue la antesala de un segundo *momentum* de la integración en materia migratoria, esta vez caracterizado por un “intergubernamentalismo informal” de 1986 a 1993.<sup>226</sup> Éste hallaría su mejor personificación en el cuerpo del Acta Única Europea (AUE). El Acta Única Europea comenzó como un proyecto dado a conocer por el Presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, en 1985.<sup>227</sup> El objetivo principal del instrumento consistía en “[...] levantar las barreras comerciales aún existentes entre los [ya para entonces] 12 miembros de la Comunidad [...] para que el flujo de mercancías, trabajadores y capital quedara libre de restricciones para formar un verdadero mercado común intraeuropeo”.<sup>228</sup>

La discusión sobre la concreción de dicho espacio sin fronteras internas, llevó la atención a preocupaciones sobre migración y asilo.<sup>229</sup> Esa fue la razón de que al cuerpo del Acta Única Europea se anexara una declaración política, en la que se asentaba que los miembros cooperarían en materia de entrada, desplazamiento y residencia de nacionales de terceros países.<sup>230</sup> Empero, se dejaba claro también que ello no afectaría el control nacional de las políticas de inmigración.

La siguiente propuesta ocurrió en 1988, con el programa o documento de Palma. En él se buscaba coordinar las directivas de libre movimiento con el tema crucial de la seguridad interna.<sup>231</sup> Esto apuntó hacia la aplicación de medidas sobre

---

<sup>226</sup> Andrew Geddes; *Op. Cit.*, p. 132.

<sup>227</sup> Rafael Alberto Castellot Rafful; *La Unión Europea: una experiencia de integración regional*, Plaza y Valdés, Ciudad de México, México, 2002, p. 85.

<sup>228</sup> *Ibidem*. El acuerdo fue firmado en 1986 y para el año siguiente ya había sido ratificado por todos los estados miembros, cobrando vigor durante el mes de julio. Otros temas abordados por el instrumento fueron la limitación de la necesidad de unanimidad en la votación de temas *delicados* (impuestos, fronteras, empleo) en el Consejo de Ministros; mayores poderes al Parlamento Europeo; y la ampliación de las facultades de la Comunidad en los rubros energético, medioambiental y monetario. El mercado interior único debía estar listo antes del 31 de diciembre de 1992.

<sup>229</sup> Andrew Geddes; *Op. Cit.*, p. 132.

<sup>230</sup> *Ibidem*. Con este impulso se formó además en 1986 un Grupo de Trabajo *ad hoc* sobre Inmigración en el que concurrían oficiales de alto nivel para intercambiar información sobre migración, asilo y fronteras.

<sup>231</sup> Con el inconveniente de que sus supuestos apelaban a instrumentos jurídicos internacionales (dependientes de la ratificación de cada Estado por cuenta propia) en vez de instrumentos vinculantes de la comunidad.

asilo<sup>232</sup> y control de fronteras externas, que germinaron de forma más concreta en el Convenio de Dublín de 1990.<sup>233</sup>

Con este último no se concretaban reglas *comunes* en materia de asilo para todos los miembros, sino que se buscaba una determinación más clara “[...] del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los estados miembros [...]”.<sup>234</sup> Particularmente se pretendía que fuera *un* solo Estado el que examinara *una* petición de asilo específica (por regla, el primer país en el que ingresara la persona que realizaba la petición).

Ello debido a que, frente a dichas solicitudes, se suscitaban problemas como el de los denominados *refugiados en órbita* (que no eran admitidos pero que tampoco podían ser devueltos a sus países de origen porque eso representaba riesgos a su vida),<sup>235</sup> o el *asylum shopping*, consistente en que los solicitantes presentaran sus peticiones en más de un país al mismo tiempo.<sup>236</sup>

Para terminar con tales prácticas, el convenio (no ratificado sino hasta 1997) preveía la creación de una base de datos común con la información de las peticiones de asilo rechazadas por algún Estado miembro.

Los elementos clave del Convenio de Dublín fueron puestos en efecto en una reunión de ministros de migración sostenida en Londres entre el 30 de noviembre y el 1 de diciembre de 1992. Lo que es interesante es la manera en que esas medidas tuvieron efectos particularmente en países del centro y este de Europa que no eran estados miembros [...] pero a los que se les requirió que adoptaran las medidas como un requisito para su membresía, con lo que se convirtieron en

---

<sup>232</sup> Aunque ya en 1986 se había dado a propuesta belga y británica el Grupo Sobre Inmigración, con el fin de luchar contra el “uso abusivo” de la petición de asilo. Luis Arroyo Jiménez; “Las nuevas manifestaciones de la seguridad: sujetos, tareas y escenarios” en Luis Ortega Álvarez; *Op. Cit.*, p. 234.

<sup>233</sup> Cuyo surgimiento puede ser interpretado como el correlato del proceso de difuminación de las fronteras internas, correspondiéndose entonces un reforzamiento de los límites externos. Ingrid Oswald; *Op. Cit.*, 179.

<sup>234</sup> Salvador Iglesias Machado y Miguel Becerra Domínguez; *La inmigración: el reto del siglo XXI*, Dykinson, Madrid, España, 2007, p. 44.

<sup>235</sup> Luis F. Maeso Seco; *Op. Cit.*, p. 234.

<sup>236</sup> Andrew Geddes; *Op. Cit.*, p. 133.

una zona de amortiguamiento<sup>237</sup> para absorber las presiones migratorias sobre los otros estados miembros [...].<sup>238</sup>

También en 1990 la Comisión publicó un Reporte sobre las Políticas de Migración e Integración Social de los Migrantes en la Comunidad Europea (SEC (90) 1813), conocido más ampliamente por el nombre de Reporte Braun.<sup>239</sup> El texto planteaba que sólo la integración disminuiría las tensiones de la inmigración, y que dotaría de respaldo y legitimidad al principio de solidaridad enarbolado en Europa Occidental.

El Reporte Braun volvía a instar a una mayor cooperación comunitaria en materia de inmigración e integración de nacionales de terceros países, con base en principios como los derechos fundamentales y las libertades individuales.<sup>240</sup> Estas mismas preocupaciones, aterrizadas en el ámbito de las condiciones de vida de los migrantes provenientes de otros países de la comunidad, serían abordadas un año después en el Comunicado sobre Inmigración SEC (1991) 1855.

A medida que comenzaban a gestionarse las negociaciones que desembocarían en el Tratado de Maastricht,<sup>241</sup> Andrew Geddes hace notar que se extendieron presiones desde diferentes frentes para que la cooperación en materia migratoria dejara el nivel de intergubernamentalismo informal y fuera incluido dentro del cuerpo mismo del futuro Tratado, así como en las instituciones supranacionales.<sup>242</sup>

De allí que el siguiente periodo (1993-1999) discurriera sobre los términos de un “intergubernamentalismo formal”.<sup>243</sup> El estudio del tránsito hacia esta nueva etapa no debe descansar en el supuesto de que todos los estados miembros apoyaban

---

<sup>237</sup> *Buffer zone* en el texto original.

<sup>238</sup> Andrew Geddes; *Op. Cit.*, p. 133. En la misma reunión de Londres se emitió una resolución para dirigir a los solicitantes rechazados a “terceros países donde pudieran estar seguros”. En esta categoría se aludía a los propios países del este y centro de Europa.

<sup>239</sup> Sergio Carrera; *Op. Cit.*, p. 32.

<sup>240</sup> *Ibidem.*

<sup>241</sup> En el que se instituyó la figura de la ciudadanía de la Unión Europea.

<sup>242</sup> Andrew Geddes; *Op. Cit.*, p. 133.

<sup>243</sup> *Ibidem.*



esa *europaización* del tema migratorio. Por el contrario, Reino Unido, Grecia, Irlanda y Dinamarca estaban en contra de ese desarrollo, mientras que Alemania estaba a favor.

Ambas posturas proyectaban sus aproximaciones maximalistas y minimalistas más allá de la migración, hacia el conjunto mismo del futuro de la integración europea. La solución encontrada fue la instauración de un “pilar” intergubernamental de Justicia y Asuntos Internos, a la par de otro pilar (igualmente intergubernamental) para Política Exterior y de Seguridad Común.

La Unión Europea adquirió su estructura en la conjunción de ambos pilares con otro plenamente comunitario (el de los tratados fundacionales). Todo ello quedó instituido en el Tratado de Maastricht. En él, si bien no se incluía a la migración y al asilo dentro del pilar supranacional, se resaltaba la centralidad de trabajar sobre las condiciones de residencia de los nacionales de terceros países “[...] incluyendo la reunificación familiar y el acceso al empleo”.<sup>244</sup>

Por último, desde finales de los años noventa y hasta el presente, Geddes cierra su periodización con el surgimiento de una creciente *comunitarización*<sup>245</sup> de las temáticas migratorias. El documento clave para esta nueva fase fue el Tratado de Ámsterdam, firmado en 1997 y en vigor desde 1999. En éste se asentó la intención de que la política migratoria fuera incluida en el pilar comunitario, fijándose como fecha para producir normas en la materia el año de 2004.<sup>246</sup> Así también, se logró un consenso entre los estados miembros en pos de incrementar el control de la migración, restringir las entradas y seleccionarlas.<sup>247</sup>

Para ese fin, en el tratado de Ámsterdam se incluyó el Título IV sobre “Visados, Asilo, Inmigración y otras Políticas Relacionadas con la Libre Circulación de

---

<sup>244</sup> *Ibid.*, p. 135. Otros temas de migración reconocidos como igualmente importantes fueron el asilo, las fronteras externas y el combate a la inmigración fuera de norma.

<sup>245</sup> Referida también de forma previa como *europaización*.

<sup>246</sup> Meta no cumplida.

<sup>247</sup> Salvador Iglesias Machado y Miguel Becerra Domínguez; *Op. Cit.*, p. 245.

Personas”. Esta medida *comunitarizó* “[...] la competencia en materia de política de inmigración: condiciones de entrada y residencia, expedición de visados de larga duración y de permisos de residencia, reagrupación familiar [...], [y la] repatriación de residentes irregulares”,<sup>248</sup> entre otros temas.

En Ámsterdam además, se incorporó los acuerdos de Schengen al marco institucional y jurídico de la Unión, y se plasmó, en el Artículo 13, la ampliación de las provisiones contra la discriminación a los ámbitos de raza y etnicidad además de género, religión, edad, orientación sexual y discapacidad.<sup>249</sup>

Otro punto importante de este Tratado fue que abrió “[...] la posibilidad de una integración diferenciada o cooperación reforzada entre algunos estados miembros, sin necesidad de que todos acepten los mismos objetivos de integración y cooperación”.<sup>250</sup> Si se aplica esta lógica a la política de migración, asilo y control fronterizo, se entiende por ejemplo que Irlanda y Reino Unido no formen parte del espacio Schengen de libre circulación de personas.<sup>251</sup>

Al Tratado de Ámsterdam le siguieron los Acuerdos de Tampere de octubre de 1999. Allí se definió un programa de acción de cinco años para trabajar las medidas más importantes en el camino a la consolidación de una política común en materia migratoria y de asilo.<sup>252</sup>

Para orientar dicha política, en Tampere se definieron como ejes la colaboración con los países de origen, el objetivo de un sistema común de asilo, la propinación de un “trato justo” a los nacionales de terceros países y una “gestión adecuada” de

---

<sup>248</sup> Adriana González Gil; *Lugares, procesos y migrantes. Aspectos de la migración colombiana*, P. I. E. Peter Lang, Bruselas, Bélgica, 2009, p. 64.

<sup>249</sup> Andrew Geddes; *Op. Cit.*, p. 143.

<sup>250</sup> Fernando Camas Roda, *et al.*; *Inmigración y mercado de trabajo en la era de la globalización*, Lex Nova, Valladolid, España, 2006, p. 67.

<sup>251</sup> *Ibidem*, p. 68.

<sup>252</sup> Thomas Faist y Andreas Ette; *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. Between Autonomy and the European Union*, Basingstoke- Palgrave MacMillian, Londres, Reino Unido, 2007, p. 6.

los flujos migratorios.<sup>253</sup> Las vías discutidas para lograr estos objetivos incluyeron posibilitar modalidades de migración económica regular según las necesidades del mercado interno, limitar el asilo y la migración fuera de regla,<sup>254</sup> y crear programas de codesarrollo con los países expulsores,<sup>255</sup> entre otras.

Con base en estos contenidos, existen interpretaciones políticas y académicas<sup>256</sup> que reconocen en los Acuerdos de Tampere el abandono del objetivo de la *inmigración cero*.<sup>257</sup> De la misma manera, en ellos puede rastrearse el comienzo del debate contemporáneo sobre cómo la UE puede lidiar a nivel comunitario con el tema de la integración de las personas con trasfondo migratorio. Ello debido a que en Tampere se habló explícitamente de que, a través de una política común de integración, se podría “[...] ofrecer a nacionales de terceros países ‘derechos y obligaciones comparables a los de todos los ciudadanos de la Unión Europea’”.<sup>258</sup>

Marco Martinello hace notar que la base específica sobre la cual puede dotarse de contenido a esas prerrogativas, es la Carta Fundamental de Derechos del año 2001. Este instrumento “[...] no distingue entre nacionales y no nacionales en la mayoría de sus disposiciones”.<sup>259</sup> Por otra parte, en el 2002 el Consejo de Justicia y Asuntos Internos llamó a trabajar por una mayor coherencia entre las políticas nacionales y europeas de inmigración, y propuso crear Puntos Nacionales de Contacto sobre Integración. Se trata de una red de expertos que promueven el

---

<sup>253</sup> Adriana González Gil; *Op. Cit.*, p. 65.

<sup>254</sup> Este objetivo por ejemplo sería afianzado en el 2000 con la Convención Eurodac, que instituyó un sistema de comparación de huellas digitales tanto de solicitantes de asilo como de migrantes irregulares.

<sup>255</sup> María Julia Bordonado Bermejo; *El fenómeno de la inmigración: consecuencias económicas e implicaciones de política económica*, ESIC-Editorial, Madrid, España, 2009, p. 239.

<sup>256</sup> Cfr. Gemma Aubarell y Ricard Zapata; *Op. Cit.*

<sup>257</sup> Ver apartado 2.3 para mayor claridad del concepto.

<sup>258</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico; “Towards a Coherent Approach to Immigrant Integration Policy(ies) in the European Union by Marco Martinello” [para su consulta en Internet]. París, Francia, 2006, [Consultado el miércoles 06 de octubre de 2010, 21:59 hrs.], formato PDF, Disponible en la dirección: <http://www.oecd.org/dataoecd/42/58/38295165.pdf>, p. 3.

<sup>259</sup> *Ibidem*.

intercambio de información y de buenas prácticas bajo el tema de la integración de inmigrantes.<sup>260</sup>

Posteriormente, en el año 2003, la Comisión se refirió directamente al tema de inmigración, integración y empleo en su Comunicado COM (2003) 336.<sup>261</sup> En éste además, se reconoce a la integración como un proceso fundamental para la cohesión social y la eficiencia económica,<sup>262</sup> e incluso se ofrece una definición operativa de la misma como:

[...] un proceso de dos direcciones basado en derechos mutuos y obligaciones correspondientes de los nacionales de terceros países residentes y de las sociedades de acogida, que provee de participación completa al inmigrante. Esto implica por una parte que es responsabilidad de esas sociedades receptoras asegurar que existan derechos formales de los migrantes de modo que el individuo tenga la posibilidad de participar en la vida económica, social, cultural y civil y por otra parte, que los inmigrantes respeten las normas fundamentales y valores de la sociedad de acogida y participen activamente en su proceso de integración, sin que tengan que renunciar a su propia identidad.<sup>263</sup>

A continuación, el comunicado de la Comisión define los sujetos hacia los cuales ha de destinarse el proceso de integración. Entre ellos se encuentran no sólo los inmigrantes *per se*, sino también sus familiares que se encuentran con ellos por efecto de los programas de reunificación, los refugiados y las personas que gozan de protección internacional.

Este aspecto es importante puesto que plantea el debate sobre integración en términos amplios, e incluso no descarta la necesidad de que la segunda y tercera generaciones formaran parte del proceso de adaptación (realidad que se

---

<sup>260</sup> Ricky van Oers, Eva Ersbøll, Dora Kostakopoulou; *A Re-definition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Países Bajos, 2010, p. 13.

<sup>261</sup> El documento puede encontrarse en: Comisión de las Comunidades Europeas; “On Immigration, Integration and Employment” [para su consulta en Internet]. Bruselas, Bélgica, 3 de junio de 2003, [Consultado el miércoles 06 de octubre de 2010, 22:50 hrs.], formato PDF, Disponible en la dirección: [http://ec.europa.eu/justice/funding/2004\\_2007/doc/com\\_2003\\_336\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/justice/funding/2004_2007/doc/com_2003_336_final.pdf)

<sup>262</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>263</sup> *Ibid.*, pp. 17-18.

corresponde más con la noción de “personas con trasfondo migratorio” que con la restricción de la categoría de “inmigrante”).

La aspiración de la Comisión en el Comunicado COM (2003) 336 fue manejar una concepción holística de la integración, en referencia al desbordamiento de la mera dimensión económica. Para ello, el Comunicado alude también a áreas de la integración como cultura, religión, ciudadanía, participación, derechos políticos y aspectos sociales,<sup>264</sup> con marcos puntuales de operación. Entre éstos se cuentan el ingreso al mercado laboral; la educación y habilidades lingüísticas; la vivienda; la salud y los servicios sociales; el ambiente social y cultural; la nacionalidad, ciudadanía y el respeto por la diversidad.

Finalmente, también se remontan a 2003 la Directiva 2003/86/EC del 22 de septiembre (sobre el derecho a la reunificación familiar), y la Directiva 2003/109/EC del 25 de noviembre (acerca del estado de los nacionales de terceros países que son residentes de largo plazo en la UE).<sup>265</sup> Ambos documentos son reconocidos como componentes fundamentales de una naciente política de inmigración común.

Los días 4 y 5 de noviembre de 2004, el Consejo Europeo<sup>266</sup> adoptó el Programa de la Haya, reemplazando al Programa de Tampere como camino a seguir en la hechura de políticas para el periodo 2004-2009. Desde ese momento se identificó la necesidad de atender la integración de los nacionales de terceros países como una de las cinco áreas primordiales a desarrollar en ese lustro. Esto junto al desarrollo de un procedimiento común para asilo; la cooperación judicial; medidas para facilitar que los extranjeros trabajen legalmente en la UE dependiendo de las

---

<sup>264</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>265</sup> Comisión de las Comunidades Europeas; “Handbook on Integration for policy-makers and practitioners” [para su consulta en Internet]. Bruselas, Bélgica, 2010, [Consultado el miércoles 20 de octubre de 2010, 21:35 hrs.], formato PDF, Disponible en la dirección: [http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1\\_12892\\_168517401.pdf](http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1_12892_168517401.pdf), p. 17.

<sup>266</sup> Una de las críticas principales a este documento radica en que los lineamientos en él contenidos fueron producto únicamente del diálogo realizado a nivel de estados en el Consejo, sin tomar en cuenta ni a otras instituciones de la Unión Europea ni a otro tipo de actores sociales.

necesidades del mercado; y el reforzamiento de la lucha contra la migración irregular, con políticas para expulsar a los migrantes irregulares, y el uso de sistemas de información biométrica.

Se llamó a una mayor coordinación de las políticas nacionales de integración, así como a establecer un marco de principios que *a posteriori* sirvieran de base para el surgimiento de iniciativas comunitarias en la materia. Derivado de lo anterior, el 19 de noviembre el Consejo de Justicia y Asuntos Internos adoptó un documento titulado *Principios Básicos Comunes*, cuyo objetivo fue justamente “[...] diseñar un marco común para una aproximación europea [a saber: de nivel de la Unión Europea] a la integración de los migrantes”.<sup>267</sup>

Los once principios abordados (de carácter no vinculante), se refirieron a la integración: i. como un proceso de dos partes; ii. que debe respetar los valores básicos de la Unión Europea;<sup>268</sup> iii. que encuentra en el empleo uno de sus pilares fundamentales; iv. que se basa en el conocimiento de la lengua de la sociedad de acogida, su historia e instituciones; y v. que descansa en la educación del migrante y sus descendientes para participar activamente en la sociedad.

Posteriormente, se aseveró también que vi. los migrantes deben poder acceder a los bienes y servicios públicos y privados, en pie de igualdad con el resto de los ciudadanos y sin discriminación; vii. se llama a favorecer la interacción de los inmigrantes con los *ciudadanos nacionales* en foros y otros espacios de diálogo intercultural; viii. se hace énfasis en que la práctica de diversas religiones y culturas está garantizada en la Carta de Derechos Fundamentales, a menos que entren en conflicto con otros derechos y leyes reconocidos en la UE.

---

<sup>267</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico; *Op. Cit.*, p. 3.

<sup>268</sup> Los cuales quedan definidos como libertad, democracia, derechos humanos, igualdad, equidad, la no discriminación, solidaridad, derechos de los ciudadanos, justicia y el imperio de la ley. Consejo de la Unión Europea; “Press Realease. 2618th Council Meeting of Justice and Home Affairs” [para su consulta en Internet]. Bruselas, Bélgica, 19 de noviembre de 2004, [Consultado el miércoles 20 de octubre de 2010, 20:47 hrs.], formato PDF, Disponible en la dirección: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf)

Se reconoció a su vez que ix. la participación de los propios migrantes en el diseño de las políticas de integración favorece a la misma; x. que la integración es un tema que debe contemplarse en todos los niveles de gobernanza y en todos los portafolios de políticas públicas; y finalmente xi. que se deben desarrollar metas claras, mecanismos de evaluación e indicadores que permitan evaluar y ajustar las políticas en esta materia.

Pese a la intención de llevar la integración a ser un tema de trabajo a nivel comunitario con este documento, el énfasis del mismo (producto de los intereses del Consejo) recayó en que las competencias nacionales debían prevalecer en la gestión de políticas de integración. Éstas tendrían *necesariamente* que seguir variando de Estado a Estado.<sup>269</sup>

De cualquier manera, las directivas principales de los Principios Básicos Comunes fueron plasmadas a finales de ese mismo año de 2004,<sup>270</sup> en el Manual de Integración (*Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*).<sup>271</sup> Esta obra fue producida por el Grupo de Políticas de Migración a nombre de la Comisión Europea. En este texto se recogía una serie de “buenas prácticas” en lo tocante al momento de recepción del migrante y la participación en la sociedad de acogida,<sup>272</sup> así como la elaboración de cursos para los migrantes recién llegados, el estímulo al involucramiento cívico del migrante y el uso de indicadores para llevar la integración a términos cuantitativos comparables.

---

<sup>269</sup> Sergio Carrera; *Op. Cit.*, p. 76.

<sup>270</sup> Otro acontecimiento a destacar en el 2004 es la emisión del Primer Reporte Anual sobre Migración e Integración por parte de la Comisión (COM (2004) 508), en el que se revisaba el avance en el desarrollo de una política migratoria comunitaria. Ello fue retomado en el Segundo Reporte Anual (SEC (2006) 892) del año 2006, y en el Tercer Reporte en el 2007 (COM (2007) 512).

<sup>271</sup> Cuya segunda edición fue emitida en 2006 centrándose en problemas urbanos –como el acceso a servicios- y laborales. La tercera edición fue publicada en abril de 2010, y abordó la relación entre la integración y los medios masivos de comunicación, el empoderamiento de los grupos de migrantes, la adquisición de la nacionalidad y la práctica activa de la ciudadanía y, finalmente, problemas de la juventud inmigrante (en particular la educación y su acceso al mercado de trabajo).

<sup>272</sup> Fernando Camas Roda, *et al.*; *Op. Cit.*, p. 123.

En la publicación no se ofrecía una definición concreta de qué entender por integración. Sólo se asentaban objetivos generales para que los migrantes alcanzaran un estado de autosuficiencia (vida independiente al momento de hallar viviendas, trabajos, educación y vínculos sociales).

El objetivo ulterior del Manual se fijó en establecer directivas para el intercambio de información y de buenas prácticas entre los países miembros. Un elemento a destacar es que su elaboración derivó de los resultados de tres seminarios conducidos en las ciudades de Copenhague, Lisboa y Londres. En ellos tomaron parte no únicamente los ministerios a cargo de la integración de nacionales de terceros países, sino también agentes no gubernamentales.<sup>273</sup>

Al señalarse la centralidad de que los migrantes, además de tener una inserción efectiva en el empleo, alcancen habilidades concernientes al manejo de la lengua de uso corriente y al conocimiento profundo del país receptor, los estados miembros muestran que han trascendido la concepción meramente laboral de los nuevos integrantes de sus sociedades. Se incursiona de esta manera en el reconocimiento de la esfera socio-cultural de la integración.

En el Manual se abría la puerta a hacer sujetos de las políticas de integración además de a los “recién llegados”, también al resto de los inmigrantes residentes.

El 3 de mayo de 2005, el Parlamento Europeo adoptó un reporte sobre los vínculos entre la “migración legal e ilegal” y la integración de los migrantes. Allí, aunque reconoció la responsabilidad de cada Estado miembro en lo individual para generar programas de integración, señaló que ello no obstaculiza la coordinación de los mismos. Ello habría de ser conducente, eventualmente, a la instauración de una Política Europea de Integración.<sup>274</sup>

---

<sup>273</sup> Sergio Carrera; *Op. Cit.*, p. 71.

<sup>274</sup> *Ibidem*, p. 81.



Ese mismo año, la Comisión emitió el Programa Común para la Integración (*Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third Country Nationals in the European Union*, COM (2005) 389). Este texto tuvo por objeto proveer medidas concretas para la aplicación de los Principios Básicos Comunes,<sup>275</sup> y en él se dejaba abierta la posibilidad a cada Estado miembro de que determinara de forma individual a qué directiva dar prioridad.

En 2007 surgió el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países,<sup>276</sup> cuyo fin consiste en

[...] contribuir a los esfuerzos nacionales para proveer una respuesta al fenómeno multidimensional de la integración de nacionales de terceros países, y crear una nueva forma de solidaridad para apoyar los esfuerzos de los estados miembros al posibilitar a los nacionales de terceros países con distintos trasfondos culturales, religiosos, lingüísticos y étnicos, para que puedan asentarse y participar activamente en las sociedades europeas.<sup>277</sup>

De allí que el Fondo apoye el desarrollo de estrategias nacionales de integración con un presupuesto total de 825 millones de euros para el periodo 2007-2013.<sup>278</sup> De éstos, 57 millones de euros están destinados a acciones comunitarias y 768 millones de euros son repartidos entre los diferentes países, con base en el número de residentes de terceros países legalmente establecidos en ellos.<sup>279</sup> Todos los estados miembros de la Unión Europea participan de este Fondo, con la excepción de Dinamarca.

---

<sup>275</sup> *Ibid.*, p. 82.

<sup>276</sup> La integración de otros sectores, como por ejemplo la de los refugiados, se borda precisamente a partir del Fondo Europeo para los Refugiados.

<sup>277</sup> Sitio Web Europeo sobre Integración; “A Common Agenda for Integration” [para su consulta en Internet]. s/lugar, s/fecha, [Consultado el miércoles 27 de octubre de 2010, 18:46 hrs.], formato HTML, Disponible en la dirección: [http://ec.europa.eu/ewsi/en/about\\_us.cfm](http://ec.europa.eu/ewsi/en/about_us.cfm)

<sup>278</sup> *Ibidem.*

<sup>279</sup> European Commission Home Affairs; “The European Fund for the Integration of Third-country nationals” [para su consulta en Internet]. Bruselas, Bélgica, 30 de julio de 2010, [Consultado el miércoles 27 de octubre de 2010, 19:00 hrs.], formato HTM, Disponible en la dirección: [http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/integration/funding\\_integration\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/integration/funding_integration_en.htm)

Un año después (2008), una iniciativa francesa<sup>280</sup> adoptada primero por Francia, España y Alemania, fue aprobada en el Consejo Europeo<sup>281</sup> de forma unánime en octubre, con el nombre de Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo. Anunciado como un instrumento para regular los flujos de inmigrantes (aunque en la realidad en él se da más importancia al tema del asilo, e incluso se aspira a un procedimiento único de asilo para toda la Unión hacia 2012), el texto despertó considerables controversias por su contenido, juzgado como la “[...] legitimación de la concepción unidireccional de la integración [y la migración en general], profesada en los escenarios nacionales”.<sup>282</sup>

Ello en ocasión de que establecía que la UE “[...] no tiene los recursos para recibir decentemente a todos los inmigrantes que esperan encontrar una mejor vida [...]”.<sup>283</sup> El pacto se pronunciaba por que cada país definiera libremente “[...] los términos de la inmigración con papeles, ‘en función de sus prioridades, sus necesidades y sus capacidades de recepción’”.<sup>284</sup> Asimismo, otorgaba

[...] amplio margen para combatir la llegada y/o estancia de los migrantes indocumentados [...]. En ese contexto, cada nación puede regularizarlos o bien expulsarlos, aunque para ello deberá seguir un método “caso por caso”, y no de forma masiva. [...] De preferencia, las expulsiones deberán hacerse de común acuerdo con el afectado, pero en caso de no ser así, la polémica Ley de Directiva de Retorno faculta a las autoridades a hacerlo por la fuerza.<sup>285</sup>

En lo referente a la integración, Dora Kostakopoulou destaca que en una versión original a modo de borrador del Pacto, se establecía que los migrantes tendrían que tomar parte obligatoriamente de un “[...] contrato de integración que requeriría de ellos que adoptaran la identidad nacional del Estado miembro para obtener el

---

<sup>280</sup> Cuyo promotor fue directamente el presidente Nicolas Sarkozy.

<sup>281</sup> Conformado por todos los presidentes y primeros ministros de la UE.

<sup>282</sup> Ricky van Oers, Eva Ersbøll, Dora Kostakopoulou; *Op. Cit.*, p. 17.

<sup>283</sup> Reuters y Dpa; “Aprueban el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo” [para su consulta en Internet]. Ciudad de México, México, La Jornada.unam.mx, 17 de octubre de 2008, [Consultado el miércoles 27 de octubre de 2010, 21:26 hrs.], formato HTM, Disponible en la dirección: <http://www.jornada.unam.mx/2008/10/17/index.php?section=mundo&article=035n3mun>

<sup>284</sup> *Ibidem.*

<sup>285</sup> *Ibid.*

permiso de establecerse en la UE”.<sup>286</sup> Esta proposición se alejaba notablemente del Principio Básico Común número 1, en el que la integración es un proceso de *dos vías* o partes, y no una imposición unilateral. Con todo, este rasgo presente en el borrador fue omitido del documento final, junto con la propuesta de prohibir las regularizaciones masivas de inmigrantes.

El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (aunque no es vinculante), personifica un consensuado retraimiento de la política del multiculturalismo y del pluralismo en las agendas nacionales y de la Unión. Obra a favor del privilegio a las posiciones nacionales sobre las comunitarias,<sup>287</sup> así como a favor de la perspectiva de la seguridad<sup>288</sup> por sobre la de los derechos.

La anteriormente aludida Ley de Directiva de Retorno (también de 2008) se refiere a la medida de detener a los inmigrantes en situación irregular en la UE por un periodo de hasta 18 meses. Como consecuencia se contempla la prohibición de regresar durante cinco años al país del que se les expulsó, en lo que Gómez Gil da en llamar un estado de *crisis e involución*<sup>289</sup> de la perspectiva comunitaria de la migración.

Pese a ello, el 2009 vería innovaciones en la conformación de un escenario europeo de discusión sobre la integración de personas con trasfondo migratorio. En primer lugar, en abril de dicho año la Comisión puso en marcha dos instrumentos que habían sido planeados desde el Programa Común de 2005: el

---

<sup>286</sup> Ricky van Oers, Eva Ersbøll, Dora Kostakopoulou; *Op. Cit.*, p. 17.

<sup>287</sup> *Ibidem*.

<sup>288</sup> “Otro reflejo de la securitización del control de la inmigración en la UE es la operación de la Agencia Europea de Fronteras (Frontex)”. Valsamis Mitsilegas; “Extraterritorial Immigration Control in the 21st Century” en Ryan y Valsamis Mitsilegas; *Extraterritorial Immigration Control. Legal Challenges*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Países Bajos, 2010, p. 49. Frontex coordina la cooperación de los miembros en materia de seguridad fronteriza, y trabaja también con los países no miembros de la UE que hacen frontera con ésta.

<sup>289</sup> Cfr. Carlos Gómez Gil; “Inmigración, crisis e involución. El acelerado cambio de paradigmas en la política migratoria de España y sus efectos” en Enrique Conejero Paz, *et al.*; *Inmigración, integración, mediación intercultural y participación ciudadana*, Editorial Club Universitario, Alicante, España, 2010.

Foro Europeo sobre Integración y el Sitio Web Europeo sobre Integración<sup>290</sup> (ambos con foco en la población originaria de terceros países).

En el primero de estos instrumentos, el Foro, organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la integración tienen la oportunidad de exponer sus experiencias y opiniones, así como de interpelar a las instituciones de la UE sobre los que identifican como los retos y prioridades actuales en el tema. El Foro<sup>291</sup> se financia a partir de los recursos del Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países, y concentra sus productos finales en la página del Sitio Web Europeo sobre Integración.<sup>292</sup>

Por su parte, el sitio web está diseñado para ser una comunidad *en línea* de profesionales de la integración, que cubre el objetivo de hacer más eficiente el intercambio de información en la materia. En él se comparten estrategias nacionales exitosas y se fomenta la cooperación entre los tomadores de decisiones y las organizaciones de la sociedad civil. Se pone un énfasis especial en la superación de la fragmentación vertical y horizontal que pudiera dividir a estos actores a todo lo largo de la UE.<sup>293</sup>

El Sitio Web ofrece documentos, reportes, legislaciones y estudios concernientes a los niveles nacional y europeo sobre temas de integración. Pone a disposición de los usuarios un acervo de buenas prácticas; noticias actualizadas sobre integración; ofertas de oportunidades de financiación y foros de discusión, entre otros múltiples recursos.

---

<sup>290</sup> Cuya dirección oficial puede consultarse como <http://ec.europa.eu/ewsi/en/index.cfm>

<sup>291</sup> Que hasta la fecha ha tenido tres ediciones: i. 20 y 21 de abril de 2009; ii. 12 y 13 de noviembre de 2009; y iii. 24 y 25 de junio de 2010.

<sup>292</sup> Sitio Web Europeo sobre Integración; *Op. Cit.*

<sup>293</sup> Sitio Web Europeo sobre Integración; "Two new tools in the area of integration: The 'European Integration Forum' and the 'European Web Site on Integration'" [para su consulta en Internet]. Bruselas, Bélgica, 20 de abril de 2009, [Consultado el miércoles 27 de octubre de 2010, 19:40 hrs.], formato PDF, Disponible en la dirección: [http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static\\_38\\_971048342.pdf](http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_971048342.pdf)

En el último mes de 2009, el Consejo Europeo adoptó el Programa de Estocolmo (en sustitución del Programa de la Haya de 2004), en el cual se asienta una invocación a que las políticas de integración de los países miembros sean apoyadas a través del desarrollo de estructuras y herramientas para el intercambio de conocimientos en la materia. El programa debe ser apoyado por la Comisión, a la que se invita a desarrollar un mecanismo coordinador que pueda satisfacer esta necesidad.<sup>294</sup>

El 1 de diciembre de ese año entró en vigor el Tratado de Lisboa<sup>295</sup> para regir a la UE. Entre sus disposiciones contempla el fortalecimiento de la lucha contra la inmigración ilegal, lo mismo que contra la delincuencia transfronteriza internacional, la trata de personas y el tráfico de armas y drogas. En este documento se da mayor poder al Parlamento Europeo, que ve incrementados los temas que son tratados bajo el procedimiento de codecisión entre éste y el Consejo de Ministros, y entre los nuevos tópicos se incluye ahora a la inmigración. Además, se “[...] revalida el compromiso de la UE para la elaboración de una política de inmigración común”.<sup>296</sup>

Por último, en el 2010 no sólo se celebró por tercera vez el Foro Europeo sobre Integración,<sup>297</sup> sino que además se publicó la tercera edición del Manual de Integración. Tras la Conferencia Ministerial sobre Integración<sup>298</sup> que se celebró en Zaragoza, España, durante el mes de abril, se emitió una declaración (adoptada por el Consejo en junio) en la que se hizo un llamado a la Comisión para desarrollar una nueva agenda europea de integración. Ésta debe incluir el mecanismo de coordinación propuesto por el Programa de Estocolmo.<sup>299</sup>

---

<sup>294</sup> Sitio Web Europeo sobre Integración; “A Common Agenda for Integration”, *Op. Cit.*

<sup>295</sup> Enmienda al Tratado de la Unión Europea y el Tratado que establece la Comunidad Europea.

<sup>296</sup> Europa. El portal de la Unión Europea; “Tratado de Lisboa. Llevar a Europa al siglo XXI” [para su consulta en Internet]. s/lugar, s/fecha, [Consultado el miércoles 27 de octubre de 2010, 23:53 hrs.], formato HTM, Disponible en la dirección: [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/faq/index\\_es.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/faq/index_es.htm)

<sup>297</sup> Ver nota 291.

<sup>298</sup> Que es la cuarta de su tipo, tras haberse celebrado la primera en Groningen en el 2004, la segunda en Postdam en el 2007, y la tercera en Vichy en 2008.

<sup>299</sup> Sitio Web Europeo sobre Integración; “A Common Agenda for Integration”, *Op. Cit.*

Revisar la respuesta normativa de París a Lisboa sobre la gestión migratoria y de integración en la UE, permite concluir que, aunque hay una tendencia a la *europaización* de estas políticas, hoy persisten las condiciones que conducen a los estados a reclamar para su ejercicio individual la gestión de la presencia inmigrante. Por ello, hay tres lecciones o precisiones finales que delinear el estado del arte en la Unión Europea en materia de migración e integración.

En primer término, la negación de la *comunitarización* de la política migratoria no es absoluta. Hay un grado razonable de consenso en lo que respecta a la agenda de seguridad. La aspiración a reforzar las fronteras externas de la UE y a disminuir las admisiones de asilados puede señalarse como un objetivo compartido por todos los estados miembros. No sucede lo mismo con cuestiones más relacionadas a derechos políticos y económicos, así como a las condiciones culturales de inserción e integración.

En segundo lugar, no debe asumirse que este ámbito carezca en lo absoluto de avances. Un éxito incontestable es que el tema de la migración y de la integración lograra colocarse, sin retorno, en las mesas de trabajo de las instituciones europeas. También lo es que se instalara junto con él la presencia ya no sólo estatal, sino de actores de la sociedad civil organizada, que con frecuencia son quienes más consistentemente pugnan por abordar este debate desde una perspectiva amplia y holística.

Tercero: lejos de ser un panorama limitado, el ofrecido por la perspectiva jurídica (apartado 3.1) permite ver más allá del ámbito del *deber ser*. Su análisis muestra las posturas en pugna sobre cómo abordar la migración y la integración. Ello recoge también la atmósfera (permisiva o restrictiva) reinante a escala regional en la materia, misma que es en gran medida sintomática de las demandas y temores de los ciudadanos de la Unión.

Cabe hacer una última reflexión acerca de las causas de la ausencia, hasta la fecha, de una política europea de inmigración e integración totalmente acabada. El argumento a favor de las soluciones nacionales –por sobre las comunitarias- apela a la constatación empírica de la diversidad de los 27 escenarios migratorios en la Unión:

La posibilidad de una política europea de gestión de flujos migratorios ha estado frenada hasta el momento por la gran diversidad de intereses al respecto entre los Estados miembros. Desde países que son emisores netos de migrantes (varios de los del Este) a países que reciben altos volúmenes de migrantes laborales de baja o media cualificación (los del Sur), pasando por el caso del Reino Unido, en el que los inmigrantes cualificados superan en número a los descualificados, los países con puertas cerradas a la inmigración, salvo la que se produce por la reagrupación familiar (Dinamarca, por ejemplo), o los que reciben más asilados que inmigrantes (Suecia). La gama de intereses y preferencias políticas que se deduce de estos diferentes entornos ha hecho muy difícil hasta el momento la homogeneización de políticas migratorias.<sup>300</sup>

No obstante, las voces que llaman a concretar políticas comunitarias de inmigración e integración no pretenden aplicar *soluciones iguales a problemas diferentes*. Su *leitmotiv* es volver vinculantes para todos los miembros los puntos (mínimos) que aseguren condiciones democráticas de la inserción en las nuevas sociedades.<sup>301</sup> Ello independientemente de las variaciones que cada una adopte para abordar su escenario particular.

Las tensiones entre las posturas parroquiales y europeístas pueden ser tratadas desde la perspectiva de los modelos teóricos que han buscado dar cuenta del proceso de integración europea en su conjunto, como se explica a continuación.

---

<sup>300</sup> Real Instituto Elcano, Carmen González y Alicia Sorroza, “¿Hacia una política europea de inmigración? Un desafío para la Presidencia Española de 2010” [para su consulta en Internet]. Madrid, España, 5 de noviembre de 2009, [Consultado el jueves 28 de octubre de 2010, 00:14 hrs.], formato HTM, Disponible en la dirección:

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/demografia+y+poblacion/dt57-2009](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/dt57-2009)

<sup>301</sup> Restaurando las condiciones de operación de la solución multicultural de gestión de la diferencia.

### 3.2 El proceso de europeización de las políticas migratorias y de integración de personas con trasfondo migratorio en la Unión Europea, visto desde las teorías de la integración regional

Puede recurrirse a dos vertientes para el análisis teórico de la europeización de las políticas de inmigración y de la integración destinadas a las personas con trasfondo migratorio.

En primer lugar, si esta secuencia de logros y retrocesos es examinada desde la perspectiva neofuncionalista,<sup>302</sup> se tiene como evaluación final que en un mundo cada vez más interconectado y desafiante, los estados miembros de la Unión han buscado paulatinamente soluciones comunitarias a los problemas planteados por los flujos internacionales de personas.<sup>303</sup>

En esta línea, la cooperación de la UE en materia de inmigración se debe a la disminución de la capacidad de los estados para atenderla con cabalidad. Ello además, en vista de eventos como la construcción del mercado interior (con la consecuente libre circulación de bienes y de personas), que alienta a replicar las medidas de integración que se han alcanzado en ese ámbito hacia otras áreas relacionadas. Con esto, *eventualmente* se llegará a la concreción de una política europea de migración e integración *per se*, siguiendo una suerte de efecto multiplicador o *spillover*.

No obstante, si se acude a la interpretación intergubernamentalista<sup>304</sup> se concluye que, en la actualidad, todavía “[...] es el Estado-nación [el] que de hecho tiene la

---

<sup>302</sup> Debe recordarse que en el funcionalismo clásico de Mitrany, una de las interpretaciones fundamentales del proceso europeo de integración se refería a la *automaticidad* de la replicación de las soluciones comunitarias a cada vez un mayor número de nuevas áreas. Sin embargo, en el neofuncionalismo como lo plantea Haas, aunque se reconoce la posibilidad de una extensión automática de la europeización, se enfatiza que ésta es producto particularmente de una labor de convencimiento político, y socialización de las élites y grupos de interés en Europa.

<sup>303</sup> Thomas Faist y Andreas Ette; *Op. Cit.*, p. 8.

<sup>304</sup> *Ibidem*. El intergubernamentalismo, de tradición realista y por lo tanto fuertemente centrado en el Estado como actor principal de los procesos que estudia, plantea que en el proceso de integración europeo existe una preeminencia de los estados más poderosos. Éstos actúan motivados no por intereses comunitarios, sino



facultad de administrar la migración internacional y el control del territorio nacional".<sup>305</sup> Esta lectura modera el entusiasmo sobre los alcances concertados por las directivas comunes de integración y migración.

El intergubernamentalismo liberal<sup>306</sup> señala que, dadas las presiones exógenas de una cada vez mayor migración internacional, convergen las preferencias nacionales para atenderla. Ello ya es una condición previa para la cooperación. Su interpretación ulterior es que la UE ha constituido un marco para que los estados miembros colaboren con el objetivo de reducir las externalidades negativas.

Esta postura tiene alcances que van más allá de los factores exógenos. Uno de sus argumentos es que la evolución de la europeización de las políticas de inmigración, es indicativa de que la opinión pública, los partidos políticos, actores económicos, diferentes organizaciones de grupos minoritarios, los tribunales constitucionales, entre otros múltiples actores, ejercen presión desde el interior del sistema, para que se obtenga una política europea común.<sup>307</sup>

Como puede verse, el impulso en la UE a políticas comunes de inmigración y de integración es un tema que refleja una compleja superposición y articulación de intereses y actores. En un caso deseable, éstos deben llegar a un punto de consenso, inmersos como están en un intrincado escenario regional. Esto implica que deben conciliarse áreas de acción que se cuentan entre las más abigarradas del Estado-nación tradicional, con tendencias supranacionales, mismas que anuncian una atmósfera caracterizada por algunos autores como *posmoderna* y *cosmopolita*.

---

individuales, y con miras a no comprometer sus soberanías, salvo que ello se proponga para áreas en las cuales les resulte *conveniente*, como la seguridad.

<sup>305</sup> *Ibid.*

<sup>306</sup> Que pese a nutrirse también del realismo, ya no es *ciego* a la dimensión interna de la estatalidad, sino que reconoce que el interés nacional, ostentado en la arena internacional, es producto de las negociaciones que se llevan a cabo entre los diferentes grupos al interior del Estado.

<sup>307</sup> Thomas Faist y Andreas Ette; *Op. Cit.*, p. 8.

Un estado del arte como el antes descrito, nos coloca de frente al más avanzado espacio de innovación política de la sociedad internacional contemporánea.

Con todo, no se debe omitir el contraste de las distancias entre el nivel discursivo-declarativo de las esferas políticas europeas, de frente a los *resultados reales* de sus políticas públicas. Es necesario constatar cómo se traduce en la vida cotidiana de las personas con trasfondo migratorio, el acceso efectivo (o ausencia del mismo) a espacios laborales, educativos, de participación política o de expresión cultural.

El interés por analizar ese contraste, es profesado lo mismo por los grupos que hacen suya la tarea de pugnar por las demandas de las minorías migrantes, y por las propias instituciones encargadas de la hechura de políticas para atenderlos a nivel nacional y a nivel de la Unión Europea. En el caso de estas últimas, dicho conocimiento es vital, en el entendido de que las condiciones de inclusión de las personas de trasfondo migratorio cruzan transversalmente por los objetivos de empleo y cohesión social<sup>308</sup> que se han vuelto prioritarios dentro del espacio comunitario.

Por este motivo, se han diseñado instrumentos que permiten llevar a un nivel comparativo -en forma de índices-, las distancias entre el estándar de integración considerado deseable a nivel de la UE y el avance de cada uno de sus países miembros en lo particular. Los resultados de dos de estos instrumentos (el “Índice de ciudadanía cívica europea e inclusión” y el “Índice de políticas de integración de migrantes”) resultan ilustrativos del estado actual de la integración en la Unión, de lo que se desprende la pertinencia de su estudio.

---

<sup>308</sup> La cohesión social se define como las políticas públicas instrumentadas con la intención de generar inclusión social, que suponen mecanismos orientados al empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de los derechos políticos y las políticas de fomento al bienestar y la equidad social. Su ejercicio óptimo genera un sentido de pertenencia y confianza en las instituciones, que se expresa en forma de participación, alimentando así, el sentido de un espacio público fortalecido desde el punto de vista democrático y reduciendo la desigualdad. Cfr. Comisión Económica para América Latina; *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Organización de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, Chile, 2007, p. 17.

### 3.3 Medición del contraste entre metas y resultados de la integración de las personas con trasfondo migratorio en la Unión Europea

En el año de 2004 el British Council en Bruselas, el Centro de Política Exterior<sup>309</sup> y el Grupo de Políticas Migratorias,<sup>310</sup> auspiciaron una investigación diseñada y conducida por el Profesor Andrew Geddes de la Universidad de Sheffield y Jan Niessen, para establecer el *Índice de ciudadanía cívica europea*<sup>311</sup> e inclusión. Su fin fue llenar un vacío de conocimiento sobre políticas para estos dos ejes a nivel regional, y se aspiró a que los resultados del índice fuesen indicativos de las áreas a subsanar, para “[...] lograr no sólo sociedades más equitativas, sino también una Unión Europea en plenas funciones”.<sup>312</sup>

Esta medición también tuvo por objetivo presentar datos comparables entre los estados miembros de la UE, que fueran susceptibles de monitoreo periódico. De su evaluación había de obtenerse una identificación de *buenas prácticas* a emular por los estados con políticas menos completas.

Se tomó como referencia un marco normativo común sobre qué dimensiones debe cubrir la inclusión de los inmigrantes, identificándose: i. la inclusión en el mercado laboral; ii. la reunificación familiar; iii. la residencia de largo término;<sup>313</sup> iv. la

---

<sup>309</sup> *Think tank* lanzado bajo el patronazgo del ex primer ministro británico Tony Blair para desarrollar una visión de un orden mundial basado en la justicia y el imperio de la ley.

<sup>310</sup> Organización enfocada al desarrollo de políticas sobre migración, movilidad, diversidad y medidas antidiscriminación.

<sup>311</sup> Por “ciudadanía cívica” se entiende un núcleo de derechos para los nacionales de terceros países residentes de largo plazo en la UE, de modo que se les trate de forma comparable a los nacionales del Estado receptor. La ciudadanía cívica se basa en la ciudadanía de la UE como marco y comprende principios como la no discriminación; el derecho a la residencia; protección contra la expulsión; acceso al empleo y al autoempleo; acceso a reunificación familiar; acceso a educación, entrenamiento vocacional, reconocimiento de calificaciones; acceso a seguridad social; derecho de asociación y membresía –inclusive a sindicatos–; derecho a participar en la vida política; derecho a votar en las elecciones del Parlamento Europeo; y el derecho a la movilidad con fines educativos y laborales hacia cualquier Estado de la UE. Cfr. Andrew Geddes y Jan Niessen; *European Civic Citizenship and Inclusion Index*, British Council, Bruselas, Bélgica, 2005, p. 4.

<sup>312</sup> *Ibidem*, p. V.

<sup>313</sup> Referente a que tras un par de años de residencia “legal” –cinco o menos en un caso ideal–, un inmigrante sea elegible para convertirse en residente de largo término y eventualmente incluso para acceder a la ciudadanía cívica.

naturalización y v. gozar de normas antidiscriminación en el país de acogida. A cada rubro se le otorgó un valor máximo, contra el cual fue comparado el grado alcanzado por cada estado miembro en particular (de entre los 15 con los que para entonces contaba la UE).

A grandes rasgos,

El índice muestra que los estados miembros todavía tienen aproximaciones muy diferentes hacia la migración y hacia cuestiones de ciudadanía cívica, con considerables variaciones en las áreas de migración económica, migración familiar e inclusión social. Ello a pesar de una serie de compromisos de todos los estados miembros para moverse hacia estándares comunes en estas áreas.<sup>314</sup>

En añadidura a esas disparidades, ese año la medición arrojó como resultados principales que con frecuencia la información que los estados podían brindar de sus políticas migratorias era insuficiente,<sup>315</sup> y que no había diferencias significativas entre las políticas seguidas en las denominadas *nuevas naciones de inmigración* y aquellas con tradiciones más arraigadas de recepción de inmigrantes.

Finalmente, el informe señaló que 13 millones<sup>316</sup> de residentes de la UE-15<sup>317</sup> eran inmigrantes no naturalizados, y que ello debía verse como expresión final de un muy elevado -y generalizado- grado de dificultad de los trámites y legislaciones, referentes a la adquisición de la ciudadanía. El equipo de análisis interpretó esto como la expresión ulterior del debate sobre si la migración es un fenómeno transitorio o permanente en el espacio comunitario.

---

<sup>314</sup> Andrew Geddes y Jan Niessen; *Op. Cit.*, p. V.

<sup>315</sup> Incluso el texto del informe hace una crítica de que mientras en la UE hay un recuento puntual de cada vaca y cada gallina, sorprende que no se pueda proveer con exactitud la información cuantitativa y cualitativa de la inmigración.

<sup>316</sup> Cifra que, en palabras del *European Civic Citizenship and Inclusion Index*, hace que la pregunta a responder no sea si Europa acepta la inmigración, sino cómo debe –ante su facticidad e irreversibilidad– gestionar su integración.

<sup>317</sup> Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, España, Suecia y Reino Unido.

Según este informe, el riesgo de no hacer un reconocimiento pertinente de la inclusión social y la cohesión como objetivos impostergables, radica en que la exclusión se traduce en una pérdida de potencial que no es posible permitir en la era de la competitividad global.<sup>318</sup>

Paralelamente, los actores que son marginados de las vías institucionales para su desarrollo, recurren a espacios y actividades no regulados que ponen en juego la gobernabilidad.

Así, cuando las condiciones de inclusión en el mercado laboral no son favorables para los migrantes y éstos se insertan en la economía informal para satisfacer sus necesidades, son sujetos más fácilmente de explotación<sup>319</sup> (más allá de que un ámbito laboral de esta índole implica también otros efectos indeseables, como la evasión de impuestos).

La necesidad de que los migrantes gocen de igualdad de derechos en comparación con la población no migrante se relaciona a la lucha contra la exclusión. Sin esa base igualitaria, las sociedades apelan a los inmigrantes de terceros países como ciudadanos de *segunda clase*, minando la cohesión social y favoreciendo el desapego de los inmigrantes para con las instituciones.

Una de las limitaciones de esta medición consiste en que no maneja datos de la categoría amplia de “personas con trasfondo migratorio”, sino sólo de *inmigrantes legales*. Quedan así fuera, por ejemplo, las condiciones de la integración de quienes pertenecen a la segunda y tercera generaciones, tanto si tienen la nacionalidad de algún país de la UE como si no.

Tampoco se hace una medición de las circunstancias políticas o culturales de la integración, ni se mide la *efectividad* de las políticas cuantificadas en el análisis.

---

<sup>318</sup> Andrew Geddes y Jan Niessen; *Op. Cit.*, p. 2.

<sup>319</sup> *Ibidem*, p. 3.

Este instrumento se basa en una calificación cuyo máximo valor es de 3, con cinco rangos: *desfavorable* de 1 a 1.25; *modestamente desfavorable* de 1.25 a 1.75; *menos favorable* de 1.75 a 2.25; *modestamente favorable* de 2.25 a 2.75 y *favorable* de 2.75 a 3.<sup>320</sup>

Las disposiciones legales previstas por las legislaturas nacionales de los quince estados con los que trabajó el índice, fueron contrastadas con las normas a nivel de la Unión sobre una base de 100 puntos. Una calificación menor a 100 es indicativa de carencias, e incluso puede obtenerse puntajes superiores a 100 si las leyes de un país son más completas que la norma comunitaria. Ello se ve reflejado en la gráfica 1 (página siguiente).

En la escala de 1 a 3 para la medición específica de cada rubro, se tiene que para la inclusión al mercado de trabajo, la media de la UE-15 fue una calificación de 2.18, con España a la cabeza con un puntaje de 2.78 (en un escenario previo a la crisis económica de 2007 y su 20% de desempleo en España que afectó principalmente a los jóvenes y a los migrantes).<sup>321</sup> Le siguió Bélgica con 2.67 y Países Bajos con 2.56. Por su parte, la calificación más baja (1.78) fue compartida por Luxemburgo, Dinamarca y Grecia.

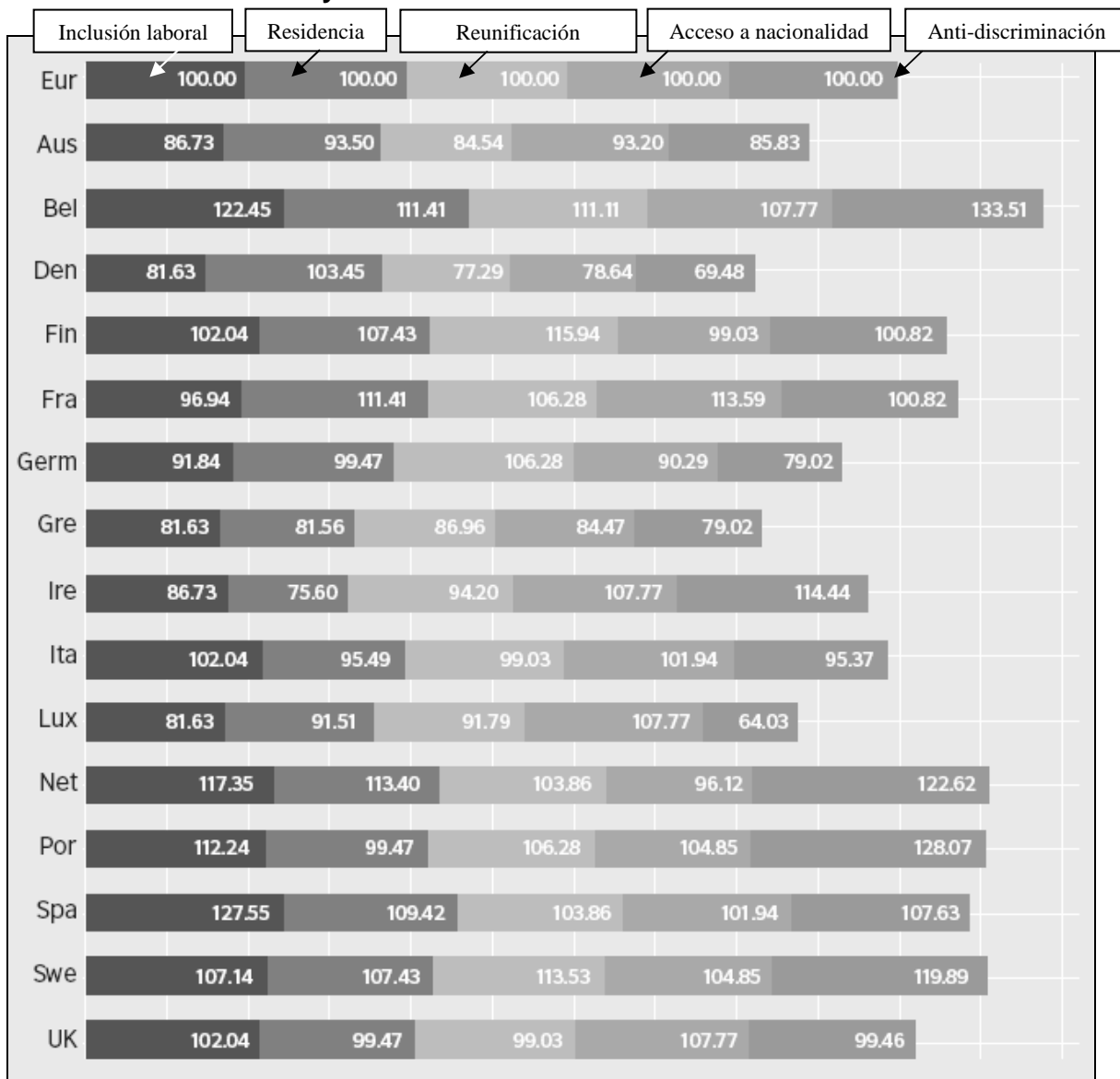
En cuanto a la residencia de largo término, donde el promedio de la UE-15 fue 2.14, Bélgica y Francia presentaron un máximo de 2.43, y España ocupó el tercer lugar con 2.39, mientras Dinamarca ocupó el último sitio con 1.61, y antes que ella sólo se colocaron Irlanda con 1.65 y Grecia y Luxemburgo con 1.78.

---

<sup>320</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>321</sup> “Los migrantes llegaron en grandes cantidades a España para tomar trabajos creados en el boom de la construcción, pero se estima que ahora casi uno de tres son desempleados siguiendo al colapso de la industria en medio de la recesión global”. BBC, s/autor; “Spain outrage over migrant bombing game” [para su consulta en Internet]. s/lugar, 18 de noviembre de 2010, [Consultado el sábado 4 de diciembre de 2010, 07:44 hrs.], formato HTML, Disponible en la dirección: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11785863>

**Gráfica 1**  
**Sumatoria de fuerzas y debilidades de frente al marco normativo de la UE-15<sup>322</sup>**



Fuente: Andrew Geddes y Jan Niessen; *Op. Cit.*, p. 44.

En lo tocante a la reunificación familiar (donde la UE-15 obtuvo una calificación de 2.16), Finlandia arrojó un resultado de 2.53, Suecia de 2.47 y Bélgica de 2.42, en un contraste notable con el 1.47 de Dinamarca, el 1.84 de Austria y el 1.89 de Grecia.

<sup>322</sup> Abreviaciones: Eur-Europa de los 15; Aus-Austria; Bel-Bélgica; Den-Dinamarca; Fin-Finlandia; Fra-Francia; Germ-Alemania; Gre-Grecia; Ire-Irlanda; Ita-Italia; Lux-Luxemburgo; Net-Países Bajos; Por-Portugal; Spa-España; Swe-Suecia; y UK-Reino Unido.

Sobre la posibilidad de obtener la nacionalidad, la UE-15 promedió 2.02, variable desde el 2.29 de Francia, 2.26 de España y 2.18 de Bélgica, Irlanda, Luxemburgo y Reino Unido, al 1.53 de Dinamarca, 1.71 de Grecia y 1.82 de Alemania.

Finalmente, las medidas antidiscriminación estuvieron mejor calificadas en Bélgica (2.88), Portugal (2.76) y Países Bajos (2.65), mientras Luxemburgo obtuvo un modesto 1.38, Dinamarca fue el segundo más bajo con 1.47, y Grecia y Alemania promediaron 1.71. La UE-15 logró una calificación de 2.16.

Con estas comparaciones sale a relucir un rasgo fundamental: contar con diferentes historias migratorias ya no justifica o es explicación suficiente para la falta de datos comparables sobre políticas de migración. Es un ejercicio común en la UE coleccionar datos sistemáticamente y compartir informaciones sobre políticas sociales que, igualmente, responden a muy variados contextos.<sup>323</sup>

Como continuación de este trabajo, en 2007 fue publicado el *Índice de políticas de integración de migrantes*,<sup>324</sup> nuevamente dirigido por Jan Niessen y auspiciado por el British Council, pero con la diferencia fundamental de poder aplicar sus mediciones a una Unión Europea que había crecido hasta tener ya 25 miembros.<sup>325</sup> En esta edición se replicó el ejercicio comparativo para 3 países fuera de la UE (Noruega, Suiza y Canadá).<sup>326</sup>

Nuevamente las áreas cubiertas por este índice fueron i. el acceso a los mercados laborales; ii. la reunificación familiar; iii. la residencia de largo término; iv. el acceso a la nacionalidad y v. contar con leyes antidiscriminación. Se sumó también un nuevo rubro: vi. la participación política.

---

<sup>323</sup> Andrew Geddes y Jan Niessen; *Op. Cit.*, p. 26.

<sup>324</sup> Jan Niessen; Thomas Huddleston y Laura Citron; *Migrant Integration Policy Index*, British Council, Bruselas, Bélgica, 2007.

<sup>325</sup> Debe recordarse que a la UE-15 se unieron en el 2004 República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia, conformando la UE-25.

<sup>326</sup> Con el objetivo de expandir el intercambio de buenas prácticas más allá de las fronteras de la Unión.



Esta segunda versión del índice reiteró que, tanto a nivel comunitario como en el caso de cada Estado en lo individual, el espacio europeo de integración no lograba todavía en 2007 más que calificaciones “a medio camino” de las consideradas como las mejores prácticas (inspiradas en convenciones y directivas europeas).<sup>327</sup>

De acuerdo a este instrumento, los países con las diez calificaciones generales más bajas son las Repúblicas Bálticas, los países del Mediterráneo, Europa Central y Dinamarca.<sup>328</sup> Otros hallazgos se refieren a que en la UE-25 los rubros con el menor puntaje son el acceso a la nacionalidad, la participación política y la residencia de largo término, donde ni siquiera las calificaciones más altas a título individual logran el rango de *favorable*.

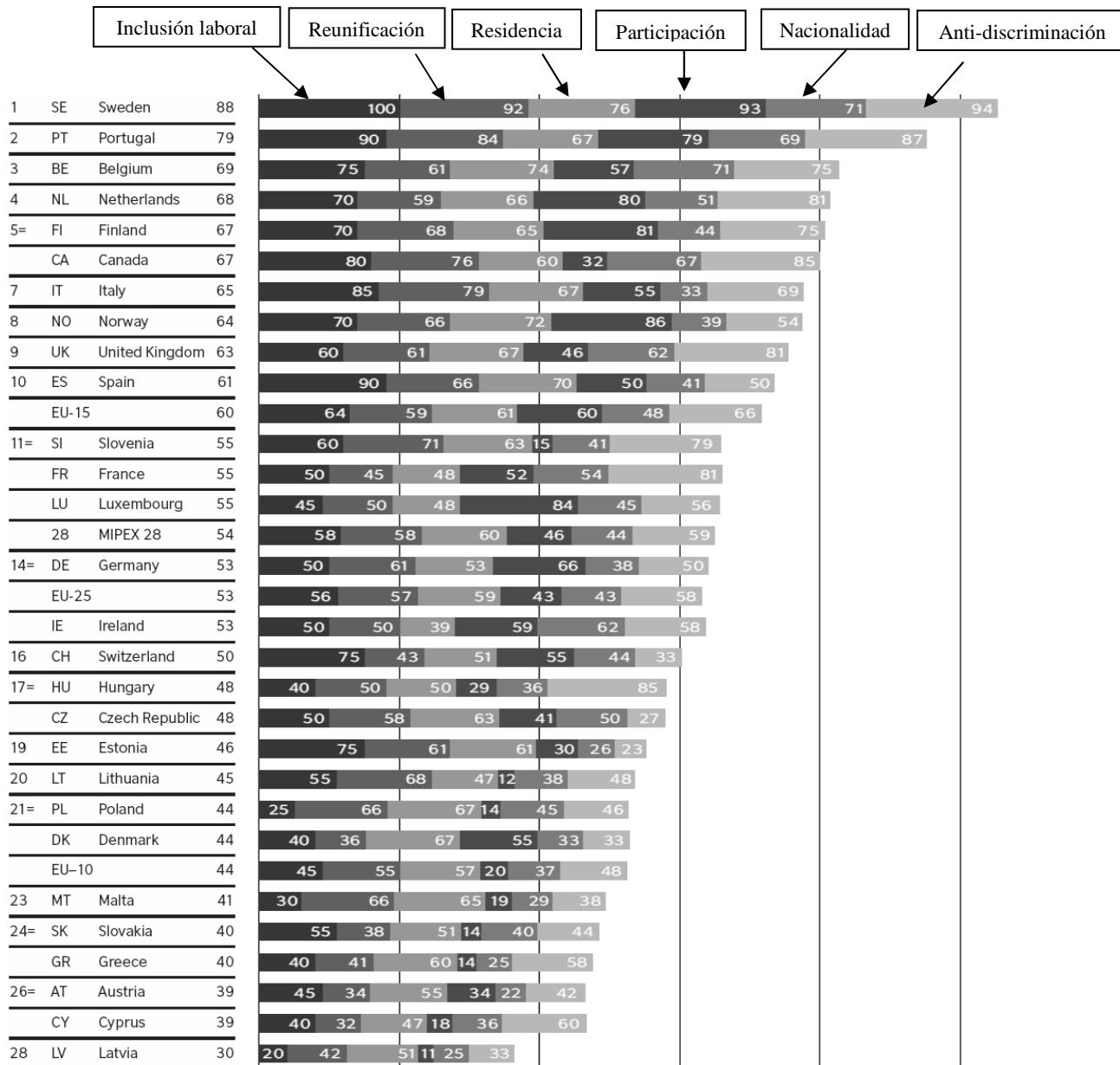
Sobre una base de 100, Suecia logró la ponderación más elevada de todos sus rubros con un puntaje de 88, seguida de Portugal con 79 y Bélgica con 69, dejando los últimos lugares para Austria con 39, Chipre también con 39 y Letonia con 30, como se aprecia a continuación (gráfica 2):

---

<sup>327</sup> Jan Niessen; Thomas Huddleston y Laura Citron; *Op. Cit.*, p. 2.

<sup>328</sup> *Ibidem*.

**Gráfica 2: Calificaciones en cada rubro del Índice de políticas de integración de migrantes<sup>329</sup>**



Fuente: Jan Niessen; Thomas Huddleston y Laura Citron; *Op. Cit.*, p. 17.

<sup>329</sup> Abreviaciones: EU-15 -Europa de los 15; EU-10 -Europa de los 10; EU-25 -Europa de los 25; MIPEX 28- Media del Índice de Políticas de Integración de Migrantes que abarca 28 países; At-Austria; Be-Bélgica; Dk-Dinamarca; Fi-Finlandia; Fr-Francia; De-Alemania; Gr-Grecia; Ie-Irlanda; It-Italia; Lu-Luxemburgo; Nl-Países Bajos; Pt-Portugal; Es-España; Se-Suecia; UK-Reino Unido; Lv- Letonia; Cy- Chipre; Sk-Eslovaquia; Mt-Malta; Pl-Polonia; Lt-Lituania; Ee- Estonia; Cz-República Checa; Hu-Hungría; Ch-Suiza; Si- Eslovenia; Ca- Canadá; y No-Noruega.

En el índice se ofrece una concepción holística de la integración, que busca ser llevada a términos cuantitativos y comparables:

La integración en términos tanto sociales como cívicos descansa en el concepto de igualdad de oportunidades para todos. En términos socioeconómicos, los migrantes deben tener igualdad de oportunidades para seguir vidas tan dignas, independientes y activas como el resto de la población. En términos cívicos, todos los residentes se pueden comprometer a derechos mutuos y responsabilidades en la mejor base de igualdad. Cuando los inmigrantes se sienten seguros, confiados y bienvenidos, son capaces de invertir en su nuevo país de residencia y hacer contribuciones valiosas a la sociedad. Con el tiempo, los migrantes pueden emprender mayores oportunidades para participar, pueden ejercitar mayores derechos, más responsabilidades y, si así lo desean, incluso ostentar la ciudadanía completa.<sup>330</sup>

Con este estándar en mente, de la revisión rubro por rubro de las dimensiones de la integración se tiene que en el acceso al mercado laboral Suecia tuvo una calificación *perfecta* de 100 puntos. Le siguieron España y Portugal con 90, mientras que Malta, Polonia y Letonia ocuparon los tres últimos lugares con 30, 25 y 20 puntos respectivamente. La UE-25 promedió a su vez 56 puntos.

Para la reunificación familiar, Suecia, Portugal e Italia obtuvieron puntajes de 92, 84 y 79 puntos. Dinamarca, Austria y Chipre sólo lograron 36, 34 y 32 de los 100 posibles. El espacio comunitario de los 25 se ubicó a la mitad de la tabla con 57 puntos.

En lo referente a la residencia de largo término, donde la UE-25 no superó la calificación de 59, Suecia, Bélgica y Noruega alcanzaron estándares de 76, 74 y 72 puntos. Chipre, Lituania e Irlanda obtuvieron las calificaciones más bajas con 47 los dos primeros países y 39 el último.

---

<sup>330</sup> *Ibid.*, p. 4.

La participación política –con media de 43- estuvo encabezada por Suecia, Noruega y Luxemburgo, con 93, 86 y 84 puntos, lejos de Eslovaquia, Polonia y Grecia –los tres con 14-, Lituania con 12 y Letonia con 11.

Suecia y Bélgica *empataron* a 71 en el rubro de acceso a la nacionalidad. El segundo lugar fue de Portugal con 69, mientras Letonia, Grecia y Austria estuvieron al fondo de la lista con 25, 25 y 22 puntos. El promedio fue de 43.

Finalmente, las leyes antidiscriminación -que en promedio regional se granjearon una calificación de 58-, estuvieron mejor evaluadas en Suecia (94), Portugal (87) y Hungría (85) que en Dinamarca, República Checa y Estonia (con 33, 27 y 23 puntos respectivamente).

El *Migrant Integration Policy Index* concluye que las mejores políticas para la integración de los migrantes no son un enigma: son necesarias oportunidades para participar de forma completa en la vida de las sociedades de acogida, sin discriminación. Los expertos participantes en el índice señalan también que los migrantes deben poder acceder a la ciudadanía, pues a medida que las sociedades de los países miembros de la Unión se vuelven más diversas, la categoría misma del *ser ciudadano* debe repensarse. Se deben concertar medidas para *vivir juntos*, asegurando mejores condiciones para todos.

La tercera edición de este índice tiene una fecha de publicación prevista para marzo de 2011, e incluirá por primera vez en sus mediciones a Bulgaria y Rumania<sup>331</sup> con datos obtenidos y procesados durante 2010.<sup>332</sup>

Como puede verse, el atenerse -tanto como ha sido posible- a soluciones nacionales o individualizadas para la inmigración y la integración, no ha redundado

---

<sup>331</sup> Que ingresaron a la UE en 2007, completando así la UE de los 27.

<sup>332</sup> Dicho informe podrá obtenerse en: Migrant Integration Policy Index; “MIPEX Extends to 3rd Edition in 2010” [para su consulta en Internet]. Bruselas, Bélgica, 18 de diciembre de 2009, [Consultado el domingo 28 de noviembre de 2010, 23:54 hrs.], formato HTML, Disponible en la dirección: <http://www.integrationindex.eu/news/2799.html>

en que cada Estado confeccionara las mejores políticas en la materia. Hay pruebas sistematizables a partir de estos indicadores, que señalan un común denominador de carencias en las áreas clave de la integración de los migrantes.

Son contados los casos donde consistentemente un país miembro de la UE muestra políticas al nivel de los estándares considerados *deseables* por las propias instituciones comunitarias.

La segunda edición de este índice hace notar un aspecto primordial de la integración: las políticas públicas, aunque vitales en tanto que proveen del marco jurídico e institucional para propiciar la inserción de los inmigrantes, son sólo *un factor* de entre todos los que intervienen en la integración.

Tan importantes como las provistas por el gobierno, son las respuestas que se suscitan entre la opinión pública, los medios de comunicación, los partidos políticos y los diferentes grupos de interés que conforman una sociedad.

Frente a estos vectores es posible encontrar, una vez más, que aunque suponen un escenario de gran variabilidad en la UE-27, presentan ciertas tendencias generalizadas a escala regional. Algunas veces éstas facilitan la tarea de hacer discurrir el debate sobre migración e integración por vías pluralistas y democráticas en sentido amplio. En otras ocasiones obstruyen abiertamente esa tarea.

### 3.4 Otras respuestas no institucionales al fenómeno de la migración y la integración en la UE

#### 3.4.1 Percepciones públicas de la inmigración y la integración

De acuerdo con Rainer Bauböck: “El modo en que la inmigración cambia la ciudadanía depende en gran medida de cómo los estados y sus ciudadanos perciben a los inmigrantes”.<sup>333</sup> De allí la importancia de conocer dicha percepción, a modo de diagnóstico del grado de éxito o fracaso que han tenido las políticas destinadas a trabajar sobre el área de la integración de inmigrantes. Lo anterior debe funcionar como vía para entender el contexto que dota de contenido a las políticas mismas.

En términos generales, y salvo en el caso quizá de la migración de especialistas, el *status* social de que gozan los inmigrantes en las sociedades de acogida es considerablemente más bajo en comparación con el del resto de la población. Esta diferencia nutre los argumentos discriminatorios en su contra,<sup>334</sup> al proveer la materia prima para la asociación de la migración exclusivamente con dinámicas “desafiantes”, “problemáticas” e “indeseables”.

Las dinámicas de confrontación entre sectores de la sociedad de acogida y sus minorías con trasfondo migratorio, aluden a una *frontera de tolerancia*.<sup>335</sup> Cuando ésta es transgredida, conduce a expresiones como miedo, escepticismo, discriminación,<sup>336</sup> racismo<sup>337</sup> y xenofobia,<sup>338</sup> que por otra parte no son fenómenos

---

<sup>333</sup> Rainer Bauböck; “Cómo transforma la inmigración a la ciudadanía: perspectivas internacionales, multinacionales y transnacionales”, en Gemma Aubarell y Ricard Zapata; *Op. Cit.*, p. 177.

<sup>334</sup> Petrus Han; *Op. Cit.*, p. 293.

<sup>335</sup> *Toleranzgrenze* en el trabajo de Petrus Han.

<sup>336</sup> “[...] la discriminación impone un tratamiento diferenciado o penalizante respecto de las minorías [y también respecto de individuos asociados con la externalidad a la norma seguida por un grupo]”. Paolo Collo y Ferdiano Sessi; *Op. Cit.*, pp. 224-225.

<sup>337</sup> “El racismo funciona atribuyendo significados a ciertas características fenotípicas y/o genéticas de tal modo que se crea un sistema de categorización, y atribuyendo características adicionales (generalmente de carácter negativo) a las personas encuadradas en esa categoría. A partir de este proceso de adscribir significados se crean las jerarquías entre los grupos”. Graciela Malgesini y Carlos Giménez; *Op. Cit.*, p. 338.

<sup>338</sup> Odio, aversión hacia los extranjeros y por todo lo que es extranjero.

“nuevos” dentro de nuestras sociedades. Todos ellos aluden a una reacción *latente*<sup>339</sup> de las colectividades humanas, cuando se las enfrenta a la distinción fundamental entre quienes se cuentan dentro del grupo —e integran un *nosotros*—, y quienes conforman una externalidad, ellos, los *otros*, que hoy vienen y mañana se quedan.

Los parámetros religiosos, raciales, étnicos o culturales que un grupo asume como su marco de referencia son forjados social y colectivamente. No están dados *a priori* o por la naturaleza misma. Es en virtud de ellos que las personas se sienten seguras<sup>340</sup> dentro del entorno cerrado que supone el grupo propio. Por otra parte, nada hay que desafíe más esos referentes de certidumbre que la interacción directa con la diferencia, y tal es el argumento que subyace a la categoría de *mixofobia* brindada por Bauman, quien la define como la

[...] reacción previsible y generalizada ante la inconcebible, escalofriante y angustiada variedad de tipos humanos y costumbres que coexisten [como producto de la migración] en las calles de las ciudades contemporáneas y en sus barrios más corrientes [...]. A medida que se va estableciendo el multilingüismo y la diversidad cultural en el ambiente urbano propios de la era de la globalización, fenómeno que seguramente se intensificará con el tiempo en vez de declinar, las tensiones que comporta la humillante/perturbadora/irritante extrañeza de la situación seguirán provocando, con toda probabilidad, impulsos segregacionistas.<sup>341</sup>

La interpretación “perturbadora/irritante” de la diversidad está presente con frecuencia en medios de comunicación y discursos políticos referentes a la amenaza de una inundación de inmigrantes -o riesgo de *Überfremdung*<sup>342</sup> en los países receptores.

---

<sup>339</sup> Mas no la única existente. En este sentido, no se adscribe el argumento determinista de la inminencia de un choque de civilizaciones, sino que se hace un reconocimiento de la *posibilidad* de la respuesta confrontacional ante la alteridad, misma que, sin embargo, puede ser eludida mediante condiciones de sociabilización.

<sup>340</sup> Petrus Han; *Op. Cit.*, p. 307.

<sup>341</sup> Zygmunt Bauman; *Confianza y temor en la ciudad. Vivir con extranjeros*, *Op. Cit.*, pp. 32-33.

<sup>342</sup> Bauböck señala que aunque éste es un término que no se puede traducir al español, hace alusión a una “sobre alienación” de las sociedades por el volumen de sus minorías. Rainer Bauböck; *Op. Cit.*, p. 191.

Todos estos elementos encuentran expresiones concretas en la Unión Europea. En ella está legalmente prohibida la discriminación con base en el origen étnico,<sup>343</sup> y se ha hecho un objetivo prioritario de la lucha contra la discriminación y el racismo por atentar contra los valores fundacionales de la Unión. Pese a esto, nunca han desaparecido del todo las ponderaciones negativas lo mismo entre los mismos europeos, que entre europeos y personas externas a la comunidad.

Ello a grado tal de que Étienne Balibar afirmara: “La identidad europea es en gran medida una de las metas imaginarias de [la] intolerancia de masas [...]”.<sup>344</sup> Su juicio fue expuesto en el marco del Congreso *El extraño lo es sólo en el extranjero* en el año de 1992. A tres años de la caída del Muro de Berlín, el escenario que auspiciaba dicha reflexión no era otro sino el de la intolerancia exacerbada y generalizada en Europa occidental. Sus ejemplos iban de la situación de los inmigrantes africanos en Francia -sujetos a una profunda exclusión-, al ataque a trabajadores turcos por la violencia xenófoba en algunas grandes ciudades de Alemania.

Casi dos décadas después de ese Congreso, ningún escenario nacional, de entre los veintisiete estados miembros de la UE, está completamente libre de estas tendencias. El *Índice de políticas de integración de migrantes* constituye una muy útil fuente de información a este respecto, ya que recaba y presenta –aunque de forma desagregada y poco uniforme- las percepciones públicas de la migración y la integración país por país.<sup>345</sup>

Se tiene por ejemplo que en Austria es marginal la opinión de que la diversidad étnica les enriquece culturalmente. El 29.6% de los austriacos considera que los nacionales de terceros países, cuya presencia se da en plena observancia de las

---

<sup>343</sup> Así como por sexo; religión o creencias; edad; discapacidad; y orientación sexual.

<sup>344</sup> Étienne Balibar; *Violencias, identidades y civilidad para una cultura política global*, Gedisa, Barcelona, España, 1997, p. 50.

<sup>345</sup> Ver Jan Niessen; Thomas Huddleston y Laura Citron; *Op. Cit.*, pp. 39-201.



leyes, deberían ser sujetos de deportación. El 56.3% considera que la discriminación étnica o por origen está bastante extendida en la sociedad austriaca, mientras sólo el 28% está al tanto de que la discriminación por origen contraviene la ley en el ámbito laboral. Pese a todo, dos tercios de los austriacos encuestados expresaron creer que se hace suficiente para luchar contra el racismo y la discriminación.<sup>346</sup>

En Bélgica, una de cada cuatro personas desearía la deportación de todos los nacionales de terceros países en su nación, independientemente de su *status* migratorio. En una proporción semejante a la de los holandeses, los suecos y los franceses, los belgas consideran que la discriminación hoy está bastante extendida e incluso es *peor* de lo que era en el 2001.<sup>347</sup> Aún así, las cifras de Bélgica presentan gran distancia de las de Chipre, donde 71.3% comparte esta última apreciación sobre la discriminación. El 61.9% de los chipriotas apoya la idea de que todo inmigrante legal desempleado sea deportado y, como en Austria, sólo el 39.2% cree que la diversidad étnica representa un enriquecimiento social. 15.1% está al tanto de la existencia de leyes que castigan la discriminación laboral con base en el origen étnico.<sup>348</sup>

En República Checa 60% de la gente apoya la idea de que todos los nacionales de terceros países, legalmente establecidos, deberían poder acceder fácilmente a la ciudadanía. En este país también es mayoritario el porcentaje que respondió afirmativamente a la idea de la diversidad como un enriquecimiento.<sup>349</sup>

En cuanto a Dinamarca, 62.8% declara percibir que los migrantes enfrentan condiciones más difíciles de ingreso al mercado laboral, pese a lo cual son mayoría quienes no apoyan el establecimiento de nuevas medidas

---

<sup>346</sup> *Ibidem*, p. 39.

<sup>347</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>348</sup> *Ibid.*, p. 57.

<sup>349</sup> *Ibid.*, p. 63.

antidiscriminación. Dinamarca es el único país de la UE-27 que se decanta por la negativa en esa pregunta.<sup>350</sup>

Sólo 12.6% de los estonios cree en la medida de deportación de todos los nacionales de terceros países a que se ha hecho referencia con anterioridad. Dos de cada tres piensan que los inmigrantes deberían gozar de los mismos derechos que los nacionales, y son mayoría quienes ven a esta diversificación como un enriquecimiento,<sup>351</sup> tendencia también observable en Finlandia. Allí este rubro alcanza un porcentaje del 81%. Dos tercios de los finlandeses apoyan la reunificación familiar y sólo 17.1% considera que los inmigrantes sin empleo deberían ser expulsados.<sup>352</sup>

Un 80% de los franceses opina que la discriminación relativa al origen de las personas está muy presente en su país y 78% cree que es menos probable la contratación y promoción de una persona con trasfondo migratorio. Así también, 44% apoyaría la medida de expulsar de Francia a los migrantes desempleados, aunque estén establecidos allí legalmente.<sup>353</sup>

El 32.7% de la gente en Alemania cree que los migrantes deberían poder acceder a la nacionalidad alemana fácilmente, y un cuarto piensa que todos los nacionales de terceros países deberían ser deportados. El 47% de los alemanes ve a la discriminación como una realidad extendida en su país, pero sólo el 29.4% está al tanto de que esta conducta en el campo laboral es castigable.<sup>354</sup>

A 32.9% de los griegos les gustaría que se efectuara la expulsión de los inmigrantes legalmente establecidos, provenientes de países externos a la UE. 61% echaría también a los migrantes legales pero desempleados. Quizá por ello

---

<sup>350</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>351</sup> *Ibid.*, p. 75.

<sup>352</sup> *Ibid.*, p. 81.

<sup>353</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>354</sup> *Ibid.*, p. 93.

mismo el 76.1% de los griegos reconoce que la discriminación es muy patente en su país.<sup>355</sup>

Mientras tanto, 72.1% de los húngaros apoya la idea de que la diversidad étnica es un enriquecimiento de su cultura nacional. Junto con Malta, Hungría es el país donde menos se apoya que sea fácil el acceso a la ciudadanía.<sup>356</sup>

En Irlanda un cuarto de la población desearía la deportación de todos los inmigrantes, pese a lo cual 72.8% apoya la adopción de medidas de reforzamiento para combatir la discriminación étnica en el empleo.<sup>357</sup> En Italia esa posición alcanza los dos tercios. Tres de cada cuatro Italianos piensa que es común la discriminación étnica en su país.<sup>358</sup> En Letonia únicamente 29.3% comparte esta idea, pero 40% está de acuerdo en expulsar a todos los inmigrantes legales sin trabajo.<sup>359</sup>

Los lituanos apoyan ampliamente que se facilite la naturalización de los inmigrantes (63.5%) y que la inmigración sea aceptada como un fenómeno positivo y enriquecedor (52.9%).<sup>360</sup>

En Luxemburgo únicamente el 15.9% se declara a favor de deportaciones generalizadas, aunque 43% sí emplearía esta medida cuando los migrantes legales pierden el trabajo.<sup>361</sup>

Malta presenta un 31.7% de población que hace suya la idea del enriquecimiento nacional a través de la diversidad. Sin embargo, en ningún otro país en la UE-27 se tiene menos apoyo de la población a la reunificación familiar, la igualdad de derechos entre migrantes y no migrantes, o facilitar la naturalización. 35%

---

<sup>355</sup> *Ibid.*, p. 99.

<sup>356</sup> *Ibid.*, p. 105.

<sup>357</sup> *Ibid.*, p. 111.

<sup>358</sup> *Ibid.*, p. 117.

<sup>359</sup> *Ibid.*, p. 123.

<sup>360</sup> *Ibid.*, p.129.

<sup>361</sup> *Ibid.*, p. 135.

deportaría a todos los extranjeros inmigrantes y la cifra se eleva a 63.6% en la pregunta sobre aquéllos establecidos legalmente pero que han caído en el desempleo.<sup>362</sup>

En Países Bajos el 76.7% considera que la discriminación está muy extendida, el cual es el nivel más elevado en toda la Unión Europea. En concordancia, 71.9% afirma que es más difícil para un extranjero encontrar un trabajo, y 36% apoya la expulsión de los inmigrantes *legales* que no cuentan con uno.<sup>363</sup>

Dos de cada tres polacos acepta a la inmigración como un enriquecimiento de su país y, de entre todos los integrantes de la UE-27, Polonia tiene la cifra más baja de apoyo a la deportación de inmigrantes. 70.3% apoya la reunificación familiar y también son mayoría quienes se declaran a favor de que se facilite la adquisición de la ciudadanía.<sup>364</sup> Este perfil es muy cercano al de Portugal, donde 69.3% declara que debe haber igualdad de derechos sociales entre los inmigrantes y el resto de la población, y 72.2% piensa que es positiva la reunificación familiar.<sup>365</sup>

También en Eslovaquia son mayoría quienes califican a la diversidad étnica como enriquecedora. 60.5% está a favor de que inmigrantes y no inmigrantes tengan los mismos derechos,<sup>366</sup> cifra cercana a la obtenida en Eslovenia (60%).<sup>367</sup>

El 63% de los españoles piensa que los migrantes enriquecen su cultura, pero 71% considera que es muy manifiesta la discriminación en España y hasta 61.5% cree que es más complicado para los inmigrantes insertarse en un empleo. Junto con Grecia, España presenta el porcentaje más elevado (75.2%) de apoyo a la

---

<sup>362</sup> *Ibid.*, p. 141.

<sup>363</sup> *Ibid.*, p. 147.

<sup>364</sup> *Ibid.*, p. 159.

<sup>365</sup> *Ibid.*, p. 165.

<sup>366</sup> *Ibid.*, p. 171.

<sup>367</sup> *Ibid.*, p. 177.

reunificación familiar, pero 42.1% adscribe la idea de la deportación de los inmigrantes legales desempleados.<sup>368</sup>

Esta última cifra sólo tiene la aceptación del 16.1% de los suecos, quienes además obtuvieron el porcentaje más elevado de aceptación de la diversidad como un enriquecimiento: 86.2%. Curiosamente esta cifra se repite en la apreciación de la extensión de la discriminación en Suecia.<sup>369</sup>

Finalmente, en Reino Unido dos tercios de la población califica como positivas las aportaciones que hace a la cultura de su país la recepción de migrantes, pero 67.8% juzga que hay mucha discriminación en su nación.<sup>370</sup> Este dato se inserta dentro de una tendencia más amplia recogida en el análisis del Eurobarómetro 2009, según el cual la discriminación por razones étnicas es el tipo más común dentro de la Unión Europea (con un 61%).<sup>371</sup>

También el 55% de la población en la UE-27 opina que la diversidad de origen étnico no está suficientemente reflejada en los medios de comunicación.<sup>372</sup> Hasta un cuarto afirma haber presenciado directamente un acto de discriminación en los últimos doce meses (porcentaje que se eleva según el país, como muestra Suecia con 42%). La causa más frecuente que se enlista como motivo de los actos de discriminación es el origen étnico.<sup>373</sup>

Al hablar de la migración en Europa, de común solamente captan la atención un número reducido de países. A pesar de ello, de la revisión de las cifras anteriores puede concluirse que éste no se trata de ninguna manera de un fenómeno que no ataña a todas y cada una de las sociedades que forman la UE. Previsiblemente,

---

<sup>368</sup> *Ibid.*, p. 183.

<sup>369</sup> *Ibid.*, p. 189.

<sup>370</sup> *Ibid.*, p. 201.

<sup>371</sup> Comisión Europea; *Discrimination in the EU in 2009*, Eurobarómetro especial 317, Bruselas, Bélgica, noviembre de 2009, p. 15.

<sup>372</sup> *Ibidem*, p. 19

<sup>373</sup> *Ibid.*, p. 30.

este tema continuará siendo prioritario tanto para los miembros actuales como para los que se sumen a la Unión producto de futuras ampliaciones.

El tema de la conformación de una opinión pública, en mayor o menor medida hostil hacia las personas con trasfondo migratorio, escapa del reducido círculo de los países tradicionalmente asociados con la recepción de migrantes. Así también, las estadísticas muestran que esta situación es independiente del estado legal de los inmigrantes en las sociedades de acogida. Este dato sirve para reforzar la importancia de contar con iniciativas de escala *comunitaria* que procuren resanar el edificio de lo social, para así cumplir con el objetivo europeo de asegurar condiciones de cohesión.

Otro refuerzo para la tesis de la inmigración como tema *regional* de trabajo –y no sólo nacional-, viene de la dispersa geografía de los partidos políticos de derecha. Éstos hacen de la “amenaza migratoria” una de sus banderas principales, tanto en las contiendas políticas, como en el ejercicio de sus agendas partidistas a todo lo largo y ancho de la Unión.

#### 3.4.2 La partidización de la agenda migratoria en la UE

La presencia de partidos populistas xenófobos, es el correlato de la existencia dentro de la opinión pública, de los sectores que preferirían no tener que lidiar con la diversidad de tipos humanos a que hacía mención Zygmunt Bauman.

Ello debería ser inscrito además en el contexto de las condiciones generales que se viven en los sistemas políticos contemporáneos. Según Norris: “El argumento del lado de la demanda de la ‘política del resentimiento’ [como da en llamar a la popularidad de los programas con consignas antiinmigrantes y contra las

minorías,] considera que el creciente apoyo a la derecha radical [...] constituye un indicador del creciente desencanto político respecto a la política democrática”.<sup>374</sup>

Otra interpretación posible es que la proliferación de las derechas (en plural, ya que no constituyen un grupo homogéneo), responde al eventual fracaso de múltiples gobiernos de izquierda y centro-izquierda para combatir el desempleo e impulsar la productividad.<sup>375</sup>

Cualquiera que sea el caso, cuando los partidos capitalizan la inquietud o incertidumbre ciudadana de frente a la inmigración, normalmente no sólo antagonizan a los nacionales de terceros países, sino también a los inmigrantes pertenecientes a otras naciones de la UE.

Así por ejemplo, el fracaso de los *referenda* que habrían conducido a la aceptación francesa y holandesa del proyecto de Constitución para la Unión Europea en el año 2005, es frecuentemente asociado al rechazo hacia la figura del “fontanero polaco”<sup>376</sup> en el primer caso. En el segundo, se le vincula a las secuelas del asesinato de Theo van Gogh a manos de un islamista holandés de origen marroquí (evento que marcó el fin de la reputación de Holanda como paraíso de la paz social).<sup>377</sup>

Aún reconociendo lo anterior, la realidad es que los esfuerzos cotidianos de las agrupaciones de derecha antiinmigrante sí suelen ser enfáticos en la amenaza que identifican en la inmigración *extracomunitaria* particularmente. La asocian en su discurso con el aumento de la criminalidad, el tráfico de drogas, la celebración de matrimonios ficticios para obtener derechos ciudadanos, el abuso del derecho

---

<sup>374</sup> Pippa Norris; *Derecha radical. Votantes y partidos políticos en el mercado electoral*, Akal, Madrid, España, 2009, p. 193.

<sup>375</sup> Octavio Rodríguez Araujo; *Derechas y ultraderechas en el mundo*, Siglo XXI, Ciudad de México, México, 2004, p. 214.

<sup>376</sup> Referencia a la inmigración desde Polonia hacia Francia con el objetivo de inserción en ese ámbito laboral. Joaquín Arango; *Op. Cit.*, p. 93.

<sup>377</sup> Incluso el asesinato de Pim Fortuyn, un par de años antes, podría ligarse a esta dinámica, si se toma en consideración su famoso *slogan* “Holanda está llena”. Anthony Giddens; *Europa en la era global*, Paidós, Barcelona, España, 2007, p. 44.

de asilo, el abuso de los sistemas de seguridad social, episodios de violencia en las ciudades,<sup>378</sup> entre otros.

Los estudios más recientes conducidos sobre estos partidos, coinciden en el diagnóstico de su proliferación numérica, y en el trazado de un perfil característico de quienes deciden votar por ellos. Según este último: “[...] las actitudes negativas tanto hacia la inmigración, como hacia los refugiados, el multiculturalismo y la igualdad económica predicen el voto individual a la derecha radical”.<sup>379</sup>

Esa descripción se complementa con la “hipótesis de la competición étnica”, que presenta la idea de que los sectores sociales más proclives a votar por la derecha xenófoba son aquéllos que viven una competencia directa con los migrantes en el mercado de trabajo. Esta descripción implica a ciudadanos con bajos niveles de estudio, hombres, nativos, si bien en la actualidad los partidos antiinmigrantes logran cada vez mayor apoyo en el electorado de clase media.<sup>380</sup>

Dicho esto sobre las condiciones para la *demanda* de la opción política de derecha, puede procederse al estudio de la dimensión de su *oferta*. Aunque la exposición mediática de Jean-Marie Le Pen, Umberto Bossi y Jörg Haider<sup>381</sup> les ha vuelto referentes de la derecha populista, ultranacionalista y antiinmigrante europea, ha de considerarse que éste es un fenómeno mucho más extendido. Conciérne a los niveles local y regional por una parte (cuya visibilidad es considerablemente menor para la conformación de la percepción externa sobre los discursos políticos racistas en Europa), y por otro lado a las escalas nacional y europea.

---

<sup>378</sup> Como los suscitados en Francia durante el 2005.

<sup>379</sup> Pippa Norris; *Op. Cit.*, p. 231. En itálicas en el original.

<sup>380</sup> Meindert Fennema; “Los partidos populistas de derecha” en Joan Antón Mellón; *Las ideas políticas en el siglo XXI*, Ariel, Barcelona, España, 2002, p. 239.

<sup>381</sup> Y fuera de la UE: Christoph Blocher en Suiza.



Pueden esquematizarse dos rasgos transregionales de los partidos que rechazan predominantemente a los migrantes en sus campañas.<sup>382</sup> En primer lugar están las tendencias nacional-socialistas (lo cual se refiere al uso de simbología nazi o la aceptación explícita del nacionalsocialismo), y en segundo lugar están las agrupaciones xenóforas (o de discurso manifiesto contra los migrantes, aunque no necesariamente nazis).<sup>383</sup> A guisa de muestra están los siguientes partidos, representativos de diez países integrantes de la Unión Europea:

**Tabla 3**  
**Muestra de partidos políticos antiinmigrantes en 10 países de la Unión Europea**

País	Partidos políticos antiinmigrantes
<b>Alemania</b>	-Nationaldemokratische Partei Deutschlands -Deutsche Volkunion -Republikaner
<b>Austria</b>	-Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ)
<b>Bélgica</b>	-Front National -Vlaams Blok -Front Nouveau de Belgique -Bloc Wallon -Blood and Honour Vlaanderen -Nationalistisch Studenten Verbond -Voorpost/Nationalistische Actiegroepen -Volksnationalistische Partij -Wehrwolf-Verbond
<b>Dinamarca</b>	-Dansk-Folkeparti - Fremskridtsparti -Den Danske Føring
<b>España</b>	-Democracia Nacional -Falange Española -Alternativa Nacional -Movimiento Social Republicano -Acción Juvenil Española

<sup>382</sup> Pudiendo limitarse al ejercicio de una sola de estas características o a una mezcla de ellas.

<sup>383</sup> Isaac Caro; *Extremismos de derecha y movimientos neonazis: Berlín, Madrid, Santiago*, LOM Ediciones, Santiago de Chile, Chile, 2007, p. 63.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Resistencia Aria Galiza</li> <li>-Juventud Nacional Revolucionaria</li> <li>-Fuerza Aria Iberia</li> </ul>
<b>Francia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Front National</li> <li>-Mouvemente National Republicain</li> <li>-Chrétienté Solidarité</li> <li>-Garde Franque</li> <li>-Unité Radicale</li> <li>-Jeunesses Identitaires</li> <li>-Blood &amp; Honour-Division France</li> <li>-L'Oeuvre Francaise</li> </ul>
<b>Reino Unido</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-British National Party</li> <li>-British National Front</li> <li>-Yorkshire Loyalists</li> <li>-White Nationalist Party</li> </ul>
<b>Países Bajos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Leefbaar Nederland</li> <li>-Centrumdemocraten</li> <li>-Nederlands Volksunie</li> <li>-Stormfront Nederland</li> <li>-Blood &amp; Honour-Nederland</li> </ul>
<b>Italia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Lega Nord</li> <li>-Movimento Sociale Fiamma Tricolore</li> <li>-Forza Nuova</li> <li>-Fronte Sociale Nazionale</li> <li>-Veneto Fronte Skinheads</li> <li>-Donne e Tradizione</li> <li>-Comunità Politica d' Avanguardia</li> <li>-Movimento Fascismo e Libertà</li> </ul>
<b>Suecia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Sverigedemokratema</li> <li>-Nationaldemokratema</li> <li>- Blood &amp; Honour-Scandinavian</li> <li>-Nationalsocialistisk Front</li> <li>-Nationell Ungdom</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en la tabla "Clasificación de extremismos de derecha europeos, según principales víctimas y sus posiciones antisemitas y xenófobas" en Isaac Caro; *Op. Cit.*, pp. 56-63.

Éstos y muchos otros partidos de la misma tendencia no son fuerzas *marginales* en el espacio comunitario, ni abandonan sus agendas o sus consignas criminalizantes una vez que ocupan posiciones de poder.

Hacia inicios de 2011 diferentes partidos islamófobos, xenófobos y de extrema derecha ya habían conquistado asientos en el Parlamento Europeo. Además, estaban posicionados en los parlamentos nacionales de países como Dinamarca (con el “Partido del Pueblo Danés”), Holanda (donde es muy significativa la presencia del “Partido para la Libertad” de Geert Wilders, confesamente islamófobo), Francia, Suecia (con “Demócratas de Suecia”, que califica al Islam como incompatible con los valores suecos), Austria (con el “FPÖ”), Hungría (con “Unión Cívica Húngara” y los antisemitas de “Jobbik”), Italia (donde la Liga Norte de Bossi cuenta con cuatro ministros en el gobierno de Berlusconi), Bulgaria (que tiene en su parlamento al ATAKA o “Partido Contra los Ataques Gitanos”) y Bélgica.<sup>384</sup>

En países como España, Alemania y Reino Unido los partidos políticos de ultraderecha no tienen una presencia nacional, sino que actúan más bien regional y localmente.<sup>385</sup>

Un estudio mucho más detallado de la derecha xenófoba europea escapa a los objetivos de la presente investigación. Pese a esto, su inclusión como pieza relevante para el análisis de la actual conformación de las sociedades de acogida en la UE pretende dar solidez a una aseveración crítica: mientras en las directrices comunitarias, no vinculantes, se avanza con pasos titubeantes para asegurar el respeto de los derechos de las personas con trasfondo migratorio y las

---

<sup>384</sup> Deutsche Welle, Rosa Muñoz Lima y Bernd Riegert; “Europa, la democracia y la ultraderecha” [para su consulta en Internet]. s/lugar, 09 de septiembre de 2010, [Consultado el domingo 5 de diciembre de 2010, 23:16 hrs.], formato HTM, Disponible en la dirección: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6026487,00.html>

<sup>385</sup> Lo cual no hace cualitativamente diferentes sus acciones en comparación con las de sus pares de alcances nacionales. En Cataluña por ejemplo, el Partido Popular utilizó durante su campaña con motivo de unas elecciones locales en 2010 un juego en Internet en el que los objetivos a bombardear eran representados con inmigrantes irregulares. Ver BBC; *Op. Cit.*

condiciones de su integración, a escala nacional los partidos antiinmigrantes de derecha sí cuentan con los canales institucionales para llevar a la práctica sus programas. Éstos suponen sobre todo el recorte a los apoyos destinados a nivelar las condiciones de inserción de los inmigrantes de frente al resto de la sociedad.

De esta manera, no debe tomarse a la ligera el que su discurso, enfático únicamente de visiones parciales -e incluso estereotipos- en torno al fenómeno de la migración, sea replicado sin sentido crítico en múltiples medios de comunicación. Desde allí es *consumido* por un electorado en aumento, ya predispuesto a creer, hasta en un 60%,<sup>386</sup> que los inmigrantes no enriquecen culturalmente a la sociedad que los recibe.

No hay modo de desvincular los mensajes de odio esgrimidos como ideología política por la extrema derecha, de la comisión de crímenes xenófobos que se cuentan en el orden de los miles anualmente en algunos países comunitarios.<sup>387</sup> Evitar que la agenda migratoria sea cooptada únicamente por grupos radicales, pasa por el ejercicio a que se ha abocado el presente Capítulo 3, a saber: diagnosticar las respuestas ante la inmigración. Tanto las que vienen de la población como las institucionales –y en este caso: comunitarias-. Ello debe contribuir a encausar y mejorar la integración.

Nada de lo anterior sería posible sin el señalamiento (acaso *denuncia*), de las facciones que promueven ideas, actitudes y acciones contrarias a las “oportunidades de participación democrática”, con que Kymlicka identifica las políticas multiculturales de gestión de la presencia de minorías en una sociedad.

---

<sup>386</sup> Por citar sólo una cifra de entre la variada gama suscitada en la UE-27 y estudiada en la sección 3.4.1.

<sup>387</sup> Tan sólo en Alemania, cada 26 minutos tiene lugar un ataque violento de un miembro de la ultraderecha, con lo que en el 2009 se contabilizaron 20 mil de estos delitos –el doble que en el 2001-. Deutsche Welle, Marcel Fürstenau y Evan Romero-Castillo; “Extremistas de derecha en auge” [para su consulta en Internet]. s/lugar, 03 de septiembre de 2010, [Consultado el lunes 6 de diciembre de 2010, 15:43 hrs.], formato HTM, Disponible en la dirección: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5336868,00.html>

Como la evidencia empírica y el respaldo teórico indican, la fórmula multicultural encuentra sus límites -o acaso los ha rebasado ya-, confrontada por arraigadas lecturas confrontacionales de las dimensiones culturales, económicas y políticas que poseen los inmigrantes. La indisposición al diálogo político intercultural coexiste en la actualidad –y no fortuitamente-, con un bajo crecimiento económico y grietas en la cohesión social. Todas estas condiciones son poco promisorias para que se logre incidir, significativamente, en la superación de la categorización como habitantes de *segunda clase* de que son objeto las minorías en el mercado laboral, educacional y de vivienda.

Tal *falla* debe rastrearse a ambos lados de la ecuación de la integración. No se trata solamente de una respuesta poco concisa de los hacedores de políticas públicas, o de que haya -indiscutiblemente- grupos destinados a hostilizarlos. Tampoco se efectuará una ganancia de capacidad de agencia<sup>388</sup> para las personas con trasfondo migratorio, mientras no se replique en ellos la disposición para articular grupos en interacción plena con el resto de la sociedad. Ello contribuiría a la visibilización de sus demandas y reivindicaciones.

Aunque ya constituye un avance identificar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas para lograr la integración de las personas con trasfondo migratorio, el punto álgido de *dotarles de soluciones* continúa siendo hoy una tarea a completar en el espacio de la Unión Europea.

---

<sup>388</sup> “[...] conjunto de contenidos mentales (creencias motivaciones, hábitos, actitudes, habilidades cognitivas y destrezas sociales) que se reflejan a través de aptitudes y motivaciones para proponerse metas, certidumbres con respecto a la posibilidad de alcanzar dichas metas a través del propio esfuerzo, niveles de autoestima y competencias para vincular lo que se piensa con lo que se hace. Es decir, contenidos mentales que permiten a las personas manejar o influenciar su entorno social, cultural, político y económico, para obtener el capital físico, humano y social, y los derechos ciudadanos, requeridos para alcanzar las metas que se proponen”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); *Informe sobre Desarrollo Humano para Mercosur 2009-2010*, Buenos Aires, Argentina, 2009, p. 206.

## Conclusiones: los límites del multiculturalismo en la globalización. El reto de la inmigración para la Unión Europea

En octubre de 2010 la canciller alemana Ángela Merkel dijo en su discurso ante una reunión de jóvenes miembros de partidos cristianodemócratas y cristianosociales, que los intentos por crear una sociedad multicultural en Alemania habían sido un *fracaso rotundo*. Esto, particularmente, porque no se había exigido lo suficiente a los inmigrantes para generar condiciones óptimas de integración, y por el reconocimiento tardío del gobierno –durante un lapso de cuarenta años-, de que los *Gastarbeiter* habían llegado a su país con intenciones de establecerse permanentemente.<sup>389</sup>

Pocos meses después, en febrero de 2011 David Cameron (Primer Ministro de Reino Unido), aprovechó su intervención en la Conferencia de Seguridad celebrada en Múnich, para denunciar el fracaso del multiculturalismo en Gran Bretaña. Con el ejemplo específico de la comunidad musulmana en mente, Cameron se refirió a los costos que las fallas de la integración tienen para la seguridad (como demostraron los atentados terroristas seis años atrás). Para el Premier, “[...] la tolerancia respecto a quienes rechazan los valores occidentales fracasó”,<sup>390</sup> y el camino a emprender en adelante debía ser el de “[...] un liberalismo más activo, más fuerte para defender activamente la igualdad de los derechos, el respeto de la ley, la libertad de expresión, la democracia y reforzar la identidad nacional en Gran Bretaña [...]”.<sup>391</sup>

---

<sup>389</sup> The Guardian; “Angela Merkel: German multiculturalism has ‘utterly failed’” [disponible para su consulta en Internet]. Londres, Reino Unido, 17 de octubre de 2010, [Consultado el domingo 17 de octubre de 2010, 22:13 hrs.], formato HTML, Disponible en Internet: <http://www.guardian.co.uk/world/2010/oct/17/angela-merkel-german-multiculturalism-failed>

<sup>390</sup> Reforma; “Denuncia GB fracaso de multiculturalismo” [disponible para su consulta en Internet]. Múnich, Alemania, 05 de febrero de 2011, [Consultado el sábado 05 de febrero de 2011, 23:15 hrs.], formato HTML, Disponible en Internet: <http://www.reforma.com/internacional/articulo/594/1187888/>

<sup>391</sup> *Ibidem*.

Estos gestos, que coronan una declaración previa del político bávaro Horst Seehofer<sup>392</sup> (“¡El multiculturalismo ha muerto!”), se citan aquí como una expresión casi fortuita, por mucho no la más radical, de una atmósfera de amplia envergadura patente en Europa. La agudización de esta crítica se sincronizó a la crisis económica mundial de 2007, y a eventos como el colapso de la economía griega tres años después.

Fue precisamente en Grecia donde, no bien se comenzaba con el primer día de 2011, trascendía una noticia sintomática del *Zeitgeist* (espíritu de la época) a propósito de la inmigración contemporánea en la UE:

El Gobierno griego ha sorprendido a Bruselas [referencia a las instituciones de la Unión en su conjunto,] con el anuncio de la construcción de una valla de 12,5 kilómetros en su frontera nororiental con Turquía para hacer frente a la oleada de inmigrantes que la cruzan ilegalmente con la ambición de entrar en Europa.<sup>393</sup>

El plan para este muro (provisto de cámaras térmicas y sensores de movimiento), se conjuga al despliegue en noviembre de 2010 de 200 efectivos de Frontex<sup>394</sup> en ese mismo espacio. La cifra de 130 mil entradas ilegales a la UE en ese año, vía únicamente el mencionado límite greco-turco, confiere un tenor de emergencia al debate migratorio, que culmina con una sencilla –e inquietante- conclusión: aún en tiempos de crisis económica en Europa, para cientos de miles de personas sigue siendo una opción de vida buscar ingresar a su territorio. Ello *legal* o *ilegalmente*, e independientemente de la calidad del recibimiento que les espere.

Una inferencia resultante de este vínculo (crisis económica-agudización de la crítica de las fórmulas multiculturales de integración), es que si no es previsible el

---

<sup>392</sup> Quien también dijo que ya no hay espacio en Alemania para inmigrantes de “culturas ajenas”.

<sup>393</sup> El País; “La UE critica a Grecia por blindar su frontera con Turquía” [disponible para su consulta en Internet]. Bruselas, Bélgica, 05 de enero de 2011, [Consultado el miércoles 05 de enero de 2011, 20:12 hrs.], formato HTML, Disponible en Internet: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/UE/critica/Grecia/blindar/frontera/Turquia/elpepuint/20110105elpepuint\\_4/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/UE/critica/Grecia/blindar/frontera/Turquia/elpepuint/20110105elpepuint_4/Tes)

<sup>394</sup> Ver nota 288.

fin de las migraciones, ni tampoco el de las crisis sistémicas, la denuncia del multiculturalismo no se tratará tampoco de una excepción o postura aislada.

Como se estudió, la solución multicultural (con el apellido de *pluralista*) se ha tratado históricamente del esfuerzo más concreto para no avasallar la identidad original de los inmigrantes, mientras transitan por su proceso de integración. El multiculturalismo esperaba de ellos un esfuerzo por abrazar los mecanismos de funcionamiento de su nueva sociedad, pero era enfático en evitar que en tal dinámica se viera a la diferencia como un defecto. Al hablar del agotamiento de esta fórmula, cabe preguntarse si lo que despierta ese rechazo es la propia *filosofía* que esta política preconiza, o la manera en que se ejecutó en las últimas décadas.

Denunciar *el nombre* de lo multicultural no es tan grave por sí mismo. Sí lo es empero abandonar todo intento de hacer objeto de políticas públicas la gestión de un código de aceptación de la alteridad, que le permita a una sociedad heterogénea marginalizar el conflicto interno. Lo más preocupante es que algunas organizaciones y partidos políticos han hecho explícita esta última interpretación de dar la espalda a la integración que propone el multiculturalismo.

Si ya no se desea hablar de multiculturalismo o pluralismo, ¿Cuál será el nuevo código que asegure condiciones de operación social, en países con millones de inmigrantes y aún más personas con trasfondo migratorio?<sup>395</sup> Ahora bien, a esta inquietud cabe oponerle una realidad contradictoria: muchos inmigrantes altamente calificados y personas de segunda o tercera generación, igualmente preparadas, ya no consideran atractivo ni el ingreso ni la permanencia en algunas sociedades europeas. Un dato interesante es que esta situación también es experimentada por la población *nativa*.

---

<sup>395</sup> Para apreciar la magnitud de la primera de estas categorías ver la tabla 4 en la página 121.



Ello ha sido estudiado por ejemplo por la Asociación de Cámaras de Industria y Comercio en Alemania, la cual acusa un declive en la captación de personal calificado y científicos en ese país (con una pérdida de alrededor de 1500 entre 2005 y 2009) a favor de otras naciones como Bélgica o Suecia,<sup>396</sup> aún y cuando a Alemania le faltan cerca de 400 mil trabajadores especializados.

A su vez, en su segundo número de 2011 *The Economist* da cuenta de una situación similar en Italia, y la pone en términos de que “los graduados italianos no pueden esperar para emigrar”.<sup>397</sup> Según la publicación, un cálculo de la OCDE contabiliza 300 mil italianos altamente educados –por ejemplo científicos e investigadores-, que han pasado a las filas de la emigración en los últimos años. Con todo, la cifra de fugas de cerebros es más elevada en Reino Unido, Francia y Alemania que en Italia. Su destino principal, como hace un siglo, es Estados Unidos.

Éste es el correlato de la intensa movilidad mundial hacia la Unión Europea: la emigración, desde ella, lo mismo de nativos que de personas con trasfondo migratorio. Continuando con este último caso, se ha registrado que, paradójicamente, cada vez más turcos abandonan Alemania. Aunque hablen alemán y estén integrados a la sociedad, “[...] después de haber terminado los estudios en este país, no encuentran un puesto de trabajo y parten al exterior. Según un estudio del Instituto Futureorg, el 42% de los turcos quieren volver al país de sus padres”.<sup>398</sup>

---

<sup>396</sup> Deutsche Welle, Stephan Stickelmann y Mirra Banchón; “Los extranjeros no están haciendo fila para entrar a Alemania” [disponible para su consulta en Internet]. s/lugar, 17 de noviembre de 2010, [Consultado el martes 7 de diciembre de 2010, 05:14 hrs.], formato HTML, Disponible en Internet: [http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6239440,00.html?maca=spa-newsletter\\_sp\\_Titulares-2358-txt-nl](http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6239440,00.html?maca=spa-newsletter_sp_Titulares-2358-txt-nl)

<sup>397</sup> “No Italian jobs” en *The Economist*, Issue 8715, Vol. 398, 08 de enero de 2011, The Economist Group, Nueva York, Estados Unidos, 2011.

<sup>398</sup> Deutsche Welle, Gözde Peşman; “Migración al revés: cada vez más turcos abandonan Alemania” [disponible para su consulta en Internet]. s/lugar, 01 de octubre de 2010, [Consultado el martes 7 de diciembre de 2010, 05:28 hrs.], formato HTML, Disponible en Internet: [http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6003516,00.html?maca=spa-newsletter\\_sp\\_Titulares-2358-txt-nl](http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6003516,00.html?maca=spa-newsletter_sp_Titulares-2358-txt-nl)

Ello no es de extrañarse en un Estado donde el desempleo entre académicos de trasfondo migratorio es del 11% (cuando el de los académicos nativos alemanes es de 4%). A otro medio millón de profesionistas extranjeros no se les reconocen sus títulos en esa nación (“En sus países eran médicos, ingenieros o profesores. En Alemania conducen taxi, sirven comidas, limpian casas o viven de los subsidios sociales del Estado alemán”).<sup>399</sup> Esto, pese a que es difícil para el 70% de las empresas alemanas encontrar trabajadores calificados cuando necesitan cubrir sus vacantes.<sup>400</sup>

**Tabla 4**  
**Población extranjera a 2007 en la UE-27**

<b>País</b>	<b>Población extranjera</b>
<b>Alemania</b>	7,255,949
<b>Austria</b>	826,013
<b>Bélgica</b>	932,161
<b>Bulgaria</b>	25,500
<b>Chipre</b>	118,100
<b>Dinamarca</b>	278,096
<b>Eslovaquia</b>	32,130
<b>Eslovenia</b>	53,555
<b>España</b>	4,606,474
<b>Estonia</b>	236,400
<b>Finlandia</b>	121,739
<b>Francia</b>	3,650,100
<b>Grecia</b>	887,600
<b>Hungría</b>	167,873
<b>Irlanda</b>	452,300
<b>Italia</b>	2,938,922
<b>Letonia</b>	432,951
<b>Lituania</b>	39,687
<b>Luxemburgo</b>	198,213
<b>Malta</b>	13,877
<b>Países Bajos</b>	681,932
<b>Polonia</b>	54,883
<b>Portugal</b>	434,887
<b>Reino Unido</b>	3,659,900
<b>República Checa</b>	296,236
<b>Rumania</b>	26,069
<b>Suecia</b>	491,996

Fuente: Real Instituto Elcano, González, Carmen y Sorroza, Alicia; *Op. Cit.*

<sup>399</sup> Deutsche Welle, Monika Lohmüller y José Ospina-Valencia; “Médicos extranjeros son taxistas en Alemania: un desperdicio de conocimientos” [disponible para su consulta en Internet]. s/lugar, 19 de octubre de 2010, [Consultado el martes 7 de diciembre de 2010, 05:34 hrs.], formato HTML, Disponible en Internet: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6125121,00.html>

<sup>400</sup> *Ibidem.*

La pérdida de profesionistas que son o inmigrantes o personas con trasfondo migratorio, ilustra la dimensión más pragmática de la integración: las afectaciones a su inserción dañan también a la productividad y la competitividad. Sin embargo, existe un riesgo en defender el desarrollo de la agenda de la integración desde la trinchera económica, y es que se empobrece notablemente el nivel del debate. Se obvian las conquistas del tema en las últimas décadas, regresándolo al estado en el que se encontraba en los setentas, cuando los inmigrantes y sus familias eran evaluados meramente en los parámetros de su funcionalidad al mercado. Así, se hace un reconocimiento omiso de su dimensión y potencial cultural.

Retomando los contenidos explorados en el capítulo anterior, los límites del multiculturalismo en la globalización vienen marcados por la retroalimentación que se da entre crisis político-económicas globales y regionales, y la capitalización que la extrema derecha hace de las mismas, concentrando sus ataques en los migrantes y su diversidad cultural.

La lucha contra la exclusión de los inmigrantes en la UE ha sido asertiva al diversificar los actores sociales involucrados en sus programas de sensibilización y educación ciudadana a todos los niveles de la Unión. No obstante, del estudio en esta tesis sobre su trayectoria, puede concluirse que en la labor conducida por las instituciones comunitarias, falta enfatizar que la inmigración no es un fenómeno nuevo en la historia de sus miembros, y tampoco lo es la diversidad cultural.

En los años por venir, será clave que la Unión Europea (pese a las condiciones adversas que provengan de su interior y el exterior), no cese de emitir iniciativas para reflexionar<sup>401</sup> e instrumentar políticas, tendientes a la reconciliación de la

---

<sup>401</sup> Un ejemplo, externo a la UE, es el grupo de expertos lanzado en octubre de 2010 por el Consejo de Europa. Titulado “Europa Multicultural” y encabezado por Joschka Fischer, su objetivo es encontrar respuestas a las amenazas de la intolerancia y la discriminación en Europa. Según el ex ministro de exteriores alemán, la vida en una sociedad multicultural y multireligiosa es clave para preservar y desarrollar el modelo europeo. Sus trabajos tienen por fecha de publicación mayo de 2011.

imagen que sus 27 sociedades ostentan de sí mismas y la que en efecto han cobrado a raíz de la inmigración.

La clave radicaré en propiciar la comunicación y el diálogo (entre individuos, entre individuos e instituciones, entre instituciones) de las diferentes culturas que se encuentran en las sociedades de acogida. Este argumento incluso se halla respaldado por los datos que recoge el *Eurobarómetro especial 317*. Según la medición, hay una notable coincidencia entre la proporción de individuos que son capaces de identificar un acto de discriminación, y el número de personas que declara tener amigos cercanos que se identifican como parte de un grupo minoritario.<sup>402</sup>

*Comunicarse, conocerse*, son entonces medidas importantes para percibir que “la diferencia” no es una característica, sino un comportamiento entre los hombres.<sup>403</sup> Con este precedente, y recordando a Bertolt Brecht al escribir “Quien habla del enemigo, él mismo es enemigo”, se tiene que lo adverso al desarrollo del bienestar en la UE es la intolerancia misma. No lo son necesariamente las personas con trasfondo migratorio que ésta señala, o los programas para su inclusión democrática. Sobre éstos, queda claro que el reto es hacerlos efectivos y multidimensionales, y que deben concertar un esfuerzo regional, nacional, institucional, pero también individual, familiar y de comunidad, por parte de los inmigrantes.

Ésta no es una tarea sencilla. La revisión teórica de la migración en el Capítulo I ayuda a concluir que hay un déficit de explicaciones que retomen la dimensión cultural, lo cual supone afectaciones al repertorio de herramientas que ayuden a estructurar políticas públicas en la materia.

---

<sup>402</sup> Cfr. Comisión Europea; *Discrimination in the EU in 2009*, *Op. Cit.*

<sup>403</sup> Franz Nuscheler; *Op. Cit.*, p. 41.

Además, el Capítulo II conduce a señalar que ésta no es una deficiencia coyuntural, sino estructural: desde el momento mismo en que Europa comenzó a recibir flujos extra regionales y globales de inmigración de forma masiva, se dio una falta de respuestas oportunas y holísticas. En muchos casos, esa falla ha quedado institucionalizada.

Las evidencias del estado crítico de las políticas de integración son las registradas en el Capítulo III. Esas estadísticas confirman además la hipótesis planteada al comienzo de esta tesis. Los países miembros apelan a la variabilidad de los 27 escenarios de inmigración para eludir una política comunitaria al respecto. Argumentan que las soluciones nacionales siempre serán mucho más eficientes que cualquier norma comunitaria vinculante que peque de generalidad. A pesar de lo anterior, las cifras individuales de las condiciones de la integración y la opinión pública ante la diversidad, distan mucho de ser halagadoras, salvo en casos contados. Entonces, si la eficiencia no ha sido un criterio auténtico en los avances y retrocesos de esta materia, la “mirada nacional” y el “nacionalismo metodológico”<sup>404</sup> definitivamente lo han sido. El problema con ambos es que impiden percibir cabalmente las necesidades regionales de la Unión, y el grado de compenetración de sus problemas y soluciones en la era global.

En el fondo, el ejercicio básico que es necesario replicar en todos los niveles de la sociedad es el del reconocimiento de sí mismo en la otredad. Un prerrequisito para lo anterior es no concebir a las identidades, las culturas y las naciones como estáticas y puras. Eso es difícil si los parámetros que se rescatan para interpretar al mundo son los del Estado-nación moderno, de vocación univocista. En el rechazo a este rasgo de inflexibilidad no hay una condena a la desaparición de “lo que nos hace ser nosotros mismos”. Según Ulrich Beck:

El bilingüismo (o sea, la capacidad de deshacerse de la fijación a lo familiar), la existencia en varios lugares, la movilidad permanente, la proliferación de personas con doble nacionalidad, la vida transfronteriza, crean un complejo trenzado de

---

<sup>404</sup> Sobre estas categorías de Ulrich Beck, ver la nota 31.

lealtades compartidas que no exige renunciar a la identidad que cada cual siente originariamente propia [...].<sup>405</sup>

Una apertura así se espera de la población nativa y, simultáneamente, de la inmigrante. Ésas serán las claves del nuevo rostro de una Europa que ejercite auténticamente la *unidad en la diversidad*.

---

<sup>405</sup> Ulrich Beck; *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*, Paidós, Barcelona, España, 2004, p. 19.

## Anexos

### Selección de apartados del documento

“Comunicado de prensa de la 2618ª reunión del Consejo de Justicia y Asuntos Internos” del 19 de noviembre de 2004, que contiene los Principios Básicos Comunes para una política de integración en la Unión Europea  
(Documento en inglés)<sup>406</sup>

---

<sup>406</sup> Consejo de la Unión Europea; *Op. Cit.*

PRESS RELEASE  
2618th Council Meeting  
Justice and Home Affairs  
Brussels, 19 November 2004

President      Mr Piet Hein DONNER  
Minister for Justice

Mr Johan REMKES  
Minister for the Interior and Kingdom Relations

Ms Rita VERDONK  
Minister for Integration and Immigration  
of the Netherlands

Rue de la Loi 175 B - 1048 BRUSSEL STel.: +32 (0) 22859548/6319

Fax: +32 (0) 22858026

[press.office@consilium.eu.int](mailto:press.office@consilium.eu.int)

<http://ue.eu.int/Newsroom>



## Main Results of the Council

The Council agreed on a new EU Drugs Strategy for the period 2005-2012. The framework and priorities established in the new Strategy are to serve as the basis for two consecutive four-year EU Action Plans on Drugs.

The Council agreed on a general approach to the Directive on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purpose of scientific research. The draft Directive lays down the conditions for the admission of third-country researchers to the Member States for more than three months for the purpose of carrying out research projects under a hosting agreement with a research organisation.

**The Council agreed on common basic principles for immigrant integration policy in the European Union.**

Finally, the Council adopted a Decision appointing the President and the Members of the Commission, which will take effect on 22 November 2004.

## PARTICIPANTS

The Governments of the Member States and the European Commission were represented as follows:

Belgium: Mr Patrick DEWAELE	Deputy Prime Minister and Minister for the Interior
Czech Republic: Mr František BUBLAN Mr Roman POLAŠEK	Minister for the Interior Deputy Minister for Justice
Denmark: Mr Claus GRUBE	Permanent Representative
Germany: Mr Fritz Rudolf KORPER	Parliamentary State Secretary to the Federal Minister of the Interior
Estonia: Mr Margus LEIVO	Minister for the Interior
Greece: Mr Manolis KEFALOGIANNIS	Minister for Mercantile Marine
Spain: Mr Jose Antonio ALONSO SUAREZ	Minister for the Interior
France: Mr Pierre SELLAL	Permanent Representative
Ireland: Ms Anne ANDERSON	Permanent Representative
Italy: Mr Rocco Antonio CANGELOSI	Permanent Representative
Cyprus: Mr Doros THEODOROU	Minister for Justice and Public Order
Latvia: Mr Ēriks JĒKABSONS Ms Vineta MUIŽNIECE	Minister for the Interior Minister for Justice
Lithuania: Mr Virgilijus BULOVAS Mr Vytautas MARKEVIČIUS	Minister for the Interior Minister for Justice
Luxembourg: Mr Luc FRIEDEN  Mr Nicolas SCHMIT	Minister for Justice, Minister for the Treasury and the Budget  Minister with responsibility for Foreign Affairs and Immigration

19.XI.2004

Hungary: Mr Joeseef PETRETEI Mr Gabor JUHASZ	Minister for Justice State Secretary
Malta: Mr Tonio BORG	Deputy Prime Minister, Minister for Justice and Home Affairs
Netherlands: Mr Johan REMKES Mr Piet Hein DONNER Ms Rita VERDONK	Minister for the Interior and Kingdom Relations Minister for Justice Minister for Integration and Immigration
Austria: Ms Karin MIKLAUTSCH	Federal Minister for Justice
Poland: Mr Pawel DAKOWSKI Administration Mr Sylweryusz KROLAK	Deputy State Secretary, Ministry of the Interior and Deputy State Secretary, Ministry of Justice
Portugal: Mr Daniel VIEGAS SANCHEZ Mr Paulo CASTRO RANGEL	Minister for the Interior State Secretary attached to the Minister for Justice
Slovenia: Mr Rado BOHINC Ms Zdenka CERAR	Minister for the Interior Minister for Justice
Slovakia: Mr Martin PADO	State Secretary at the Ministry of the Interior
Finland: Mr Kari RAJAMAKI	Minister for the Interior
Sweden: Mr Thomas BODSTROM	Minister for Justice
United Kingdom: Ms Caroline FLINT	Parliamentary Under-Secretary of State, Home Office
Commission: Mr Antonio VITORINO	Member

IMMIGRANT INTEGRATION POLICY IN THE EUROPEAN UNION - Council conclusions

The Council adopted the following conclusions:

"Recalling previous European Council conclusions, with special focus on the Brussels European Council conclusions of 4/5 November 2004 on The Hague Programme and the Thessaloniki European Council conclusions of June 2003 which called upon the importance to establish common basic principles (conclusion 31), and existing developments on integration within the European context.

Whereas:

1. Immigration is a permanent feature of European society. If the flow of immigrants – who should be understood throughout the text as legally residing immigrants in the territory of the Member States - is orderly and well-managed, Member States reap many benefits.  
These include stronger economies, greater social cohesion, an increased feeling of security, and cultural diversity. Taken together and across all Member States, these benefits advance the European process and strengthen the Union's position in the world. Therefore, the effective management of migration by each Member State is in the interest of all.
2. A critical aspect of managing migration is the successful integration of legally residing immigrants and their descendants. At the same time immigration policy can contribute to the success of integration policy. It is vital for Member States to maintain and further develop societies in which newcomers feel welcome, which are defined by a spirit of mutual understanding and accommodation, and where there are clear expectations of all residents — new and old.
3. Integration takes place simultaneously at the individual, family, and general community and State levels, and occurs in all facets of life: in fact, integration can easily span a generation or more. Consequently successful integration policy must engage the local, regional, and national institutions, with which immigrants interact, in both the public and private realms. The development and implementation of integration policy is therefore the primary responsibility of individual Member States rather than of the Union as a whole.

4. The failure of an individual Member State to develop and implement a successful integration policy can have in different ways adverse implications for other Member States and the European Union. For instance, this can have impact on the economy and the participation at the labour market, it can undermine the respect for human rights and Europeans' commitment to fulfilling its international obligations to refugees and others in need of international protection, and it can breed alienation and tensions within the society.
5. The precise integration measures a society chooses to implement should be determined by individual Member States. However, it is clearly in the common interest of all Member States of the Union that each individual Member State pursues effective integration strategies.
6. These policies will differ significantly from Member State to Member State. They must be geared to the individual needs of the receiving society, reflecting each individual Member State's history and legal framework. They may also target diverse audiences, the mix of which varies between the Member States — for example, from temporary workers to permanent residents and to the children of immigrants; from individuals who await to be admitted to those who are already residing; from immigrants who have acquired citizenship to long-established third-country nationals; and from highly skilled refugees to individuals who have yet to acquire the most elementary skills.
7. Developing a set of EU common basic principles on integration is essential, not only given the diversity of experiences and circumstances, but also given the shared interest that Member States have in agreeing upon shared goals on integration.
8. The common basic principles aim at the following:
  - a. to assist Member States in formulating integration policies by offering them a simple non-binding but thoughtful guide of basic principles against which they can judge and assess their own efforts. They also can use these basic principles to set priorities and further develop their own measurable goals. It is up to the individual Member States to determine whether these principles assist them in formulation policies for other target groups for integration. The principles will be relevant both for Member States with considerable experience of substantial immigration as well as for those that more recently have become destinations for significant numbers of immigrants;

- b. to serve as a basis for Member States to explore how EU, national, regional, and local authorities can interact in the development and implementation of integration policies. Furthermore, the common basic principles can also help determine how these policies can best engage other actors involved in integration (for example, social partners, NGOs, women's and migrants' organisations, businesses, and other private institutions);
- c. to serve to be complementary and in full synergy with existing legislative frameworks, including the international instruments on Human Rights, Community instruments containing integration provisions, EU objectives on gender equality and non-discrimination and other EU policies;
- d. to assist in structuring the regular dialogue between governments and all other relevant institutions and stakeholders at the EU-level;
- e. to serve as a basis for and assist the EU to explore how existing EU-instruments related to integration can be developed further; and
- f. to assist the Council to reflect upon and, over time, agree on EU-level mechanisms and policies needed to support national and local-level integration policy efforts, particularly through EU-wide learning and knowledge-sharing.

Recalling the above considerations and objectives of the common basic principles,

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION AND THE REPRESENTATIVES OF THE GOVERNMENTS OF THE MEMBER STATES:

Establish the following common basic principles for immigrant integration policy in the European Union, which will be explained individually in the Annex:

- 9. Integration is a dynamic, two-way process of mutual accommodation by all immigrants and residents of Member States.
- 10. Integration implies respect for the basic values of the European Union.
- 11. Employment is a key part of the integration process and is central to the participation of immigrants, to the contributions immigrants make to the host society, and to making such contributions visible.

12. Basic knowledge of the host society's language, history, and institutions is indispensable to integration; enabling immigrants to acquire this basic knowledge is essential to successful integration.
13. Efforts in education are critical to preparing immigrants, and particularly their descendants, to be more successful and more active participants in society.
14. Access for immigrants to institutions, as well as to public and private goods and services, on a basis equal to national citizens and in a non-discriminatory way is a critical foundation for better integration.
15. Frequent interaction between immigrants and Member State citizens is a fundamental mechanism for integration. Shared forums, inter-cultural dialogue, education about immigrants and immigrant cultures, and stimulating living conditions in urban environments enhance the interactions between immigrants and Member State citizens.
16. The practice of diverse cultures and religions is guaranteed under the Charter of Fundamental Rights and must be safeguarded, unless practices conflict with other inviolable European rights or with national law.
17. The participation of immigrants in the democratic process and in the formulation of integration policies and measures, especially at the local level, supports their integration.
18. Mainstreaming integration policies and measures in all relevant policy portfolios and levels of government and public services is an important consideration in public-policy formation and implementation.
19. Developing clear goals, indicators and evaluation mechanisms are necessary to adjust policy, evaluate progress on integration and to make the exchange of information more effective.

## COMMON BASIC PRINCIPLES FOR IMMIGRANT INTEGRATION POLICY IN THE EUROPEAN UNION:

The explanations provided are intended to give direction to the common basic principle. The description is indicative, by no means exhaustive and will be further developed in the future.

### **1. Integration is a dynamic, two-way process of mutual accommodation by all immigrants and residents of Member States.**

Integration is a dynamic, long-term, and continuous two-way process of mutual accommodation, not a static outcome. It demands the participation not only of immigrants and their descendants but of every resident. The integration process involves adaptation by immigrants, both men and women, who all have rights and responsibilities in relation to their new country of residence. It also involves the receiving society, which should create the opportunities for the immigrants' full economic, social, cultural, and political participation. Accordingly, Member States are encouraged to consider and involve both immigrants and national citizens in integration policy, and to communicate clearly their mutual rights and responsibilities.

### **2. Integration implies respect for the basic values of the European Union.**

Everybody resident in the EU must adapt and adhere closely to the basic values of the European Union as well as to Member State laws. The provisions and values enshrined in European Treaties serve as both baseline and compass, as they are common to the Member States. They include respect for the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law. Furthermore they include respect for the provisions of the Charter of fundamental rights of the Union, which enshrine the concepts of dignity, freedom, equality and non-discrimination, solidarity, citizen's rights, and justice.

Members States are responsible for actively assuring that all residents, including immigrants, understand, respect, benefit from, and are protected on an equal basis by the full scope of values, rights, responsibilities, and privileges established by the EU and Member State laws. Views and opinions that are not compatible with such basic values might hinder the successful integration of immigrants into their new host society and might adversely influence the society as a whole. Consequently successful integration policies and practices preventing isolation of certain groups are a way to enhance the fulfilment of respect for common European and national values.



**3. Employment is a key part of the integration process and is central to the participation of immigrants, to the contributions immigrants make to the host society, and to making such contributions visible.**

Employment is an important way for immigrants to make a visible contribution to Member State societies and to participate in the host society. At the workplace integration of immigrants can be promoted by the recognition of qualifications acquired in another country, by training opportunities that provide skills demanded at the workplace and policies and programmes that facilitate access to jobs and the transition to work. It is also important that there are sufficient incentives and opportunities for immigrants, in particular for those with the prospect of remaining, to seek and obtain employment.

The targeting of measures to support immigrants in the European Employment Strategy is an indication of the important influence of employment on the integration process. It is important to make greater use of the European Employment Strategy and the European Social Inclusion Process, backed up by the European Social Fund (ESF), including the lessons learnt from the Equal Community Initiative to reach the Lisbon targets and to promote the combat against all forms of discrimination at the workplace. It is important that Member States, in cooperation with the social partners, pay particular attention to and undertake effective action against discrimination in the recruitment policies of employers on the grounds of ethnic origin of the candidates.

**4. Basic knowledge of the host society's language, history, and institutions is indispensable to integration; enabling immigrants to acquire this basic knowledge is essential to successful integration.**

The importance of basic linguistic, historical, and civic knowledge is reflected in the increasing emphasis placed by several Member States on introductory programmes that focus on putting together the most appropriate toolkit to start the integration process. Pursuing such programmes will allow immigrants to quickly find a place in the key domains of work, housing, education, and health, and help start the longer-term process of normative adaptation to the new society. At the same time, such programmes become strategic investments in the economic and social well-being of society as a whole. Acquiring the language and culture of the host society should be an important focus. Full respect for the immigrants' and their descendants' own language and culture should be also an important element of integration policy.

**5. Efforts in education are critical to preparing immigrants, and particularly their descendants, to be more successful and more active participants in society.**

Education is an important way to prepare people to participate in society, especially for newcomers. However, lifelong learning and employability are not the only benefits of education. Transferring knowledge about the role and working of societal institutions and regulations and transmitting the norms and values that form the binding element in the functioning of society are also a crucial goal of the educational system. Education prepares people to participate better in all areas of daily life and to interact with others. Consequently, education not only has positive effects for the individual, but also for the society as a whole.

Educational arrears are easily transmitted from one generation to the next. Therefore, it is essential that special attention is given to the educational achievement of those who face difficulties within the school system. Given the critical role played by education in the integration of those who are new in a society – and especially for women and children –scholastic underachievement, early school-leaving and of all forms of migrant youth delinquency should be avoided and made priority areas for policy intervention.

**6. Access for immigrants to institutions, as well as to public and private goods and services, on a basis equal to national citizens and in a non-discriminatory way is a critical foundation for better integration.**

If immigrants are to be allowed to participate fully within the host society, they must be treated equally and fairly and be protected from discrimination. EU law prohibits discrimination on the grounds of racial or ethnic origin in employment, education, social security, healthcare, access to goods and services, and housing.

Consequently, transparent rules, clearly articulated expectations and predictable benefits for law-abiding immigrants are prerequisites to better immigration and integration policies. Any legal exceptions to this accessibility must be legitimate and transparent.

Access also implies taking active steps to ensure that public institutions, policies, housing, and services, wherever possible, are open to immigrants. These steps need to be in accordance with the implementation of the Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents. It is important to monitor and evaluate the success of public institutions in serving immigrants, and that adjustments are being made on an ongoing basis.

Conversely, uncertainty and unequal treatment breed disrespect for the rules and can marginalise immigrants and their families, socially and economically. The adverse implications of such marginalisation continue to be seen across generations. Restrictions on the rights and privileges of non-nationals should be transparent and be made only after consideration of the integration consequences, particularly on the descendants of immigrants.

Finally, the prospect of acquiring Member State citizenship can be an important incentive for integration.

**7. Frequent interaction between immigrants and Member State citizens is a fundamental mechanism for integration. Shared forums, inter-cultural dialogue, education about immigrants and immigrant cultures, and stimulating living conditions in urban environments enhance the interactions between immigrants and Member State citizens.**

Integration is a process that takes place primarily at the local level. The frequency and quality of private interactions and exchanges between immigrants and other residents are key elements of greater integration. There are many ways to encourage interaction. An important aspect is a greater focus on promoting the use of common forums, intercultural dialogue, spaces, and activities in which immigrants interact with other people in the host society, and on the sustained education of the host society about immigrants and immigrant cultures. Good cooperation among the different involved actors is necessary in order to stimulate these processes.

Furthermore, implementation of active anti-discrimination policies, anti-racism policies, and awareness-raising activities to promote the positive aspects of a diverse society are important in this regard.

The level of economic welfare in neighbourhoods, the feeling of safety, the condition of public spaces, and the existence of stimulating havens for immigrant children and youngsters and other living conditions are all aspects that affect the image of the people who live in these areas. In many Member States, immigrant population groups are often concentrated in poor urban areas. This does not contribute to a positive integration process. Positive interaction between immigrants and the host society and the stimulation of this interaction contribute to successful integration and are therefore needed. Therefore, improving the living environment in terms of decent housing, good health care, neighbourhood safety, and the availability of opportunities for education, voluntary work and job training is also necessary.

**8. The practice of diverse cultures and religions is guaranteed under the Charter of Fundamental Rights and must be safeguarded, unless practices conflict with other inviolable European rights or with national law.**

The cultures and religions that immigrants bring with them can facilitate greater understanding among people, ease the transition of immigrants into the new society and can enrich societies. Furthermore, the freedom to practice one's religion and culture is guaranteed under the Charter of Fundamental Rights. Member States have an obligation to safeguard these rights. Furthermore, EU law prohibits discrimination in employment or occupation on the grounds of religion or belief.

However, Member States also have a responsibility to ensure that cultural and religious practices do not prevent individual migrants from exercising other fundamental rights or from participating in the host society. This is particularly important as it pertains to the rights and equality of women, the rights and interests of children, and the freedom to practice or not to practice a particular religion. Constructive social, inter-cultural and interreligious dialogue, education, thoughtful public discourse, support for cultural and religious expressions that respect national and European values, rights and laws (as opposed to expressions that violate both the letter and spirit of such values and rights), and other non-coercive measures are the preferred way of addressing issues relating to unacceptable cultural and religious practices that clash with fundamental rights. However if necessary according to the law legal coercive measures can also be needed.

**9. The participation of immigrants in the democratic process and in the formulation of integration policies and measures, especially at the local level, supports their integration.**

Allowing immigrants a voice in the formulation of policies that directly affect them may result in policy that better serves immigrants and enhances their sense of belonging. Wherever possible, immigrants should become involved in all facets of the democratic process. Ways of stimulating this participation and generating mutual understanding could be reached by structured dialogue between immigrant groups and governments. Wherever possible, immigrants could even be involved in elections, the right to vote and joining political parties. When unequal forms of membership and levels of engagement persist for longer than is either reasonable or necessary, divisions or differences can become deeply rooted. This requires urgent attention by all Member States.

**10. Mainstreaming integration policies and measures in all relevant policy portfolios and levels of government and public services is an important consideration in public policy formation and implementation.**

The integration of immigrants is deeply influenced by a broad array of policies that cut across institutional competencies and levels of government. In this context particularly consideration needs to be given to the impact of immigration on public services like education, social services and others, especially at the level of regional and local administrations, in order to avoid a decrease in the quality standards of these services. Accordingly, not only within Member States but also at the European level, steps are needed to ensure that the focus on integration is a mainstream consideration in policy formulation and implementation, while at the same time specifically targeted policies for integrating migrants are being developed.

Although Governments and public institutions at all levels are important actors, they are not the only ones. Integration occurs in all spheres of public and private life. Numerous non-governmental actors influence the integration process of immigrants and can have an additional value. Examples in this respect are, trade unions, businesses, employer organisations, political parties, the media, sports clubs and cultural, social and religious organisations. Cooperation, coordination and communication between all of these actors are important for effective integration policy. The involvement of both immigrant and the other people in the host society is also necessary.

**11. Developing clear goals, indicators and evaluation mechanisms are necessary to adjust policy, evaluate progress on integration and to make the exchange of information more effective.**

Irrespective of the level of integration policy efforts, it is important to know whether these efforts are effective and make progress. Although it is a process rather than an outcome, integration can be measured and policies evaluated. Sets of integration indicators, goals, evaluation mechanisms and benchmarking can assist measuring and comparing progress, monitor trends and developments. The purpose of such evaluation is to learn from experience, a way to avoid possible failures of the past, adjust policy accordingly and showing interest for each others efforts.

When Member States share information about their evaluative tools at European level and, where appropriate, develop European criteria (indicators, benchmarks) and gauges for the purposes of comparative learning, the process of knowledge-sharing will be made more effective. The exchange of information has already proven to be useful within the National Contact Points on integration. Exchanging information provides for taking into account the different phases in which Member States find themselves in the development of their own integration policies and strategies."

## Fuentes

### A) Bibliografía

Alba, Francisco; *Las migraciones internacionales*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Ciudad de México, México, 2001, 63 pp.

Antón Mellón, Joan; *Las ideas políticas en el siglo XXI*, Ariel, Barcelona, España, 2002, 288 pp.

Aragonés Castañer, Ana María; *Migración internacional de trabajadores: una perspectiva histórica*, Universidad Nacional Autónoma de México-Plaza y Valdés, Ciudad de México, México, 2004, 177 pp.

Aubarell, Gemma y Zapata, Ricard; *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, Icaria, Barcelona, España, 2004, 470 pp.

Bade, Klaus J.; *Migration in European History*, Blackwell Publishing, Londres, Reino Unido, 2003, 402 pp.

Bajo, Óscar; *Teorías del comercio internacional*, Antoni Bosch, Barcelona, España, 1991, 160 pp.

Balibar, Étienne; *Violencias, identidades y civilidad para una cultura política global*, Gedisa, Barcelona, España, 1997, 188 pp.

Baringhorst, Sigrid, et al.; *Politische Steuerung von Integrationsprozessen. Intentionen und Wirkungen*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Heidelberg, Alemania, 2006, 227 pp.

Bauman, Zygmunt; *Amor líquido*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina, 2005, 203 pp.

Bauman, Zygmunt; *Confianza y temor en la ciudad. Vivir con extranjeros*, Arcadia, Barcelona, España, 2006, 75 pp.

Bauman, Zygmunt; *Modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina, 2004, 232 pp.

Beck, Ulrich; *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1999, 244 pp.

Beck, Ulrich; *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*, Paidós, Barcelona, España, 2005, 263 pp.

Beck, Ulrich; *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*, Paidós, Barcelona, España, 2004, 430 pp.

Bernat, Joan Serafí y Gimeno, Celestí; *Migración e interculturalidad: de lo global a lo local*, Publicacions de la Universitat Jaume I, Castelló de la Plana, España, 2006, 278 pp.

Blanco, Ma. Cristina; *Migraciones: nuevas moviidades en un mundo en movimiento*, Anthropos, Barcelona, España, 2006, 286 pp.

Bonifazi, Corrado, et al.; *International Migration in Europe. New Trends and New Methods of Analysis*, Amsterdam University Press, Ámsterdam, Países Bajos, 2008, 342 pp.

Bordonado Bermejo, María Julia; *El fenómeno de la inmigración: consecuencias económicas e implicaciones de política económica*, ESIC-Editorial, Madrid, España, 2009, 429 pp.

Brown, Alan A. y Neuberger, Egon, *International Migration: A Comparative Perspective*, Academic Press, Nueva York, Estados Unidos, 1977, 508 pp.

Camas Roda, Fernando, *et al.*; *Inmigración y mercado de trabajo en la era de la globalización*, Lex Nova, Valladolid, España, 2006, 251 pp.

Carbonell, Francesc; *Inmigración: diversidad cultural, desigualdad social y educación*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, España, 1995, 152 pp.

Caro, Isaac; *Extremismos de derecha y movimientos neonazis: Berlín, Madrid, Santiago*, LOM Ediciones, Santiago de Chile, Chile, 2007, 201 pp.

Carrera, Sergio; *In Search of the Perfect Citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Países Bajos, 2009, 528 pp.

Castellot Rafful, Rafael Alberto; *La Unión Europea: una experiencia de integración regional*, Plaza y Valdés, Ciudad de México, México, 2002, 172 pp.

Collo, Paolo; Sessi, Frediano, *Diccionario de la tolerancia*, Ashgate, Aldershot, Reino Unido, 2001, 402 pp.

Conejero Paz, Enrique, *et al.*; *Inmigración, integración, mediación intercultural y participación ciudadana*, Editorial Club Universitario, Alicante, España, 2010, 269 pp.

Dahrendorf, Ralf; *En busca de un nuevo orden. Una política de libertad para el siglo XXI*, Paidós, Barcelona, España, 2005, 156 pp.



Düvell, Franck; *Europäische und Internationale Migration: Einführung in historische, soziologische und politische Analysen*, Lit Verlag, Hamburgo, Alemania, 2006, 222 pp.

Faist, Thomas y Ete, Andreas; *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. Between Autonomy and the European Union*, Basingstoke-Palgrave MacMillian, Londres, Reino Unido, 2007, 250 pp.

Fassmann, Heinz y Münz, Rainer; *Migration in Europa. Historische Entwicklung, aktuelle Trends, politische Reaktionen*, Campus, Frankfurt, Alemania, 1996, 444 pp.

Ferguson, Niall; *Dinero y poder en el mundo moderno, 1700–2000*, Taurus, Madrid, España, 2001, 756 pp.

Garay Salamanca, Luis Jorge; *Ciudadanía, lo Público, Democracia, textos y notas*, Cargraphics, Santafé de Bogotá, Colombia, 2000, 235 pp.

Gallino, Luciano; *Diccionario de Sociología, Siglo XXI*, Ciudad de México, México, 2005, 1003 pp.

Geddes, Andrew; *The Politics of Migrations and Immigration in Europe*, Sage, Londres, Reino Unido, 2005, 220 pp.

Gellner, Ernest; *Naciones y nacionalismo*, Alianza editorial, Madrid, España, 1988, 189 pp.

George, Pierre; *Diccionario Akal de geografía*, Akal, Madrid, España, 2007, 625 pp.

Giddens, Anthony; *Europa en la era global*, Paidós, Barcelona, España, 2007, 314 pp.

Gómez García, Pedro; *Las ilusiones de la identidad*, Ediciones cátedra, Madrid, España, 2000, 307 pp.

González Gil, Adriana; *Lugares, procesos y migrantes. Aspectos de la migración colombiana*, P. I. E. Peter Lang, Bruselas, Bélgica, 2009, 304 pp.

Greco, Orlando; *Diccionario de Sociología*, Valleta, Buenos Aires, Argentina, 2003, 292 pp.

Hammar, Tomas, *et al.*; *International Migration, Immobility and Development. Multidisciplinary Perspectives*, Berg, Oxford, Reino Unido, 1997, 316 pp.

Han, Petrus; *Soziologie der Migration: Erklärungsmodelle, Fakten, politische Konsequenzen, Perspektiven*, Lucius&Lucius, Stuttgart, Alemania, 2005, 418 pp.

Held, David y McGrew, Anthony; *Globalización/Antiglobalización*, Paidós, Barcelona, España, 2002, 187 pp.

Herrera Carassou, Roberto; *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*, Siglo XXI, Ciudad de México, México, 2006, 232 pp.

Iglesias Machado, Salvador y Becerra Domínguez, Miguel; *La inmigración: el reto del siglo XXI*, Dykinson, Madrid, España, 2007, 332 pp.

Joly, Danièle; *International Migration in the New Millennium: Global Movement and Settlement*, Ashgate, Aldershot, Reino Unido, 2004, 244 pp.

Khalil Samir, Samir; *Cien preguntas sobre el Islam*, Ediciones encuentro, Madrid, España, 2003, 223 pp.

Kymlicka, Will; *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford University Press, Nueva York, Estados Unidos, 2007, 320 pp.

Kymlicka, Will; *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, Oxford University Press, Nueva York, Estados Unidos, 2001, 383 pp.

Loeb Adler, Leonore, et al.; *Migration: Immigration and Emigration in International Perspective*, Praeger, Westport, Reino Unido, 2003, 365 pp.

López Rodrigo, José Manuel; *Migración: hacia un modelo de integración social*, Cáritas, Madrid, España, 2004, 291 pp.

López Sala, Ana María; *Inmigrantes y estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, Anthropos, Barcelona, España, 2005, 238 pp.

Malgesini, Graciela; *Cruzando fronteras: migraciones en el sistema mundial*, Icaria, Barcelona, España, 1998, 336 pp.

Malgesini, Graciela y Giménez, Carlos; *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*, Catarata, Madrid, España, 2000, 406 pp.

Moch, Leslie Page; *Moving Europeans. Migration in Western Europe since 1650*, Indiana University Press, Indiana, Estados Unidos, 2003, 273 pp.

Norris, Pippa; *Derecha radical. Votantes y partidos políticos en el mercado electoral*, Akal, Madrid, España, 2009, 384 pp.

Nuscheler, Franz; *Internationale Migration. Flucht und Asyl*, VS-Verlag für Sozialwissenschaften, Opladen, Alemania, 2004, 232 pp.

Ortega Álvarez, Luis; *La seguridad integral europea*, Lex Nova, Madrid, España, 2005, 377 pp.

Oswald, Ingrid; *Migrationssoziologie*, UVK Verlagsgesellschaft, Konstanz, Alemania, 2007, 224 pp.

Penninx, Rinus, et al.; *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe. A State of the Art*, Amsterdam University Press, Ámsterdam, Países Bajos, 2006, 318 pp.

Octavio Rodríguez Araujo; *Derechas y ultraderechas en el mundo*, Siglo XXI, Ciudad de México, México, 2004, 248 pp.

Ruiz Vieytez, Eduardo J.; *Minorías, integración y democracia en Europa: una lectura multicultural de los derechos humanos*, Tirant lo Blanch-Universidad de Valencia, Valencia, España, 2006, 534 pp.

Ryan, Bernard y Mitsilegas, Valsamis; *Extraterritorial Immigration Control. Legal Challenges*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Países Bajos, 2010, 449 pp.

Sassen, Saskia; *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, Columbia University Press, Nueva York, Estados Unidos, 1996, 148 pp.

Sierra Kobeh, María de Lourdes; *Introducción al estudio de Medio Oriente*, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México, 2002, 157 pp.

Singer, Peter; *Un solo mundo. La ética de la globalización*, Paidós, Barcelona, España, 2003, 240 pp.

Stalker, Peter; *The Work of Strangers: a Survey of International Labour Migration*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 1994, 327 pp.

Tamas, Kristof y Palme, Joakim, *Globalizing Migration Regimes. New Challenges to Transnational Cooperation*, Ashgate, Aldershot, Reino Unido, 2006, 328 pp.

Therborn, Göran; *Europa hacia el siglo XXI*, Universidad Nacional Autónoma de México-Siglo XXI, Ciudad de México, México, 1999, 381 pp.

Tierney, Stephen; *Accommodating Cultural Diversity*, Ashgate, Aldershot, Reino Unido, 2007, 240 pp.

Triandafyllidou, Anna y Gropas, Ruby, *European Immigration. A Sourcebook*, Ashgate, Aldershot, Reino Unido, 2007, 379 pp.

Úbeda-Portugués, José Escribano; *El terrorismo ante el derecho internacional público*, Liber Factory, Madrid, España, 2007, 324 pp.

Van Oers, Ricky; Ersbøll, Eva; Kostakopoulou, Dora; *A Re-definition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Países Bajos, 2010, 338 pp.

Villoro, Luis; *Estado plural, pluralidad de culturas*, Paidós-Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México, 2002, 184 pp.

## B) Documentos

Comisión Económica para América Latina; *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Organización de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, Chile, 2007, 84 pp.

Comisión Europea; *Discrimination in the EU in 2009*, Eurobarómetro especial 317, Bruselas, Bélgica, noviembre de 2009, 228 pp.

Comisión Europea; *Su guía sobre el Tratado de Lisboa*, Dirección General de Comunicación, Bruselas, Bélgica, 2009, 20 pp.

Geddes, Andrew y Niessen, Jan; *European Civic Citizenship and Inclusion Index*, British Council, Bruselas, Bélgica, 2005, 189 pp.

Niessen, Jan; Huddleston, Thomas y Citron, Laura; *Migrant Integration Policy Index*, British Council, Bruselas, Bélgica, 2007, 208 pp.

Oficina Europea de Estadística (Eurostat); *Recent migration trends: citizens of EU-27 Member States become ever more mobile while EU remains attractive to non-EU citizens*, Comisión Europea, Bruselas, Bélgica, 2008, 12 pp.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); *International Migration Outlook: Annual Report 2007*, OECD Publishing, París, Francia, 2007, 399 pp.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*, Oficina de publicaciones, Nueva York, Estados Unidos, 2009, 245 pp.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); *Informe sobre Desarrollo Humano para Mercosur 2009-2010*, Buenos Aires, Argentina, 2009, 360 pp.

### C) Hemerografía

*Revista trabajo: Migraciones y mercados de trabajo*, Año 2, Núm. 3, enero-junio, Editado por Universidad Nacional Autónoma de México/Universidad Autónoma de México/Plaza y Valdés, Ciudad de México, México, 2000, 181 pp.

*The Economist*, Issue 8715, Vol. 398, 08 de enero de 2011, The Economist Group, Nueva York, Estados Unidos, 2011.

Urbano Reyes, Javier; *Dimensión y caracterización de las remesas en el movimiento migratorio internacional. Una propuesta de debate sobre su vínculo con el desarrollo de las comunidades de origen*, Ciudad de México, México, Cuadernos de Migración Internacional de la Universidad Iberoamericana, 2010, 38 pp.

Urbano Reyes, Javier; *Evolución histórica de la migración internacional contemporánea*, Ciudad de México, México, Cuadernos de Migración Internacional de la Universidad Iberoamericana, 2008, 36 pp.

#### D) Fuentes electrónicas

BBC, s/autor; "Spain outrage over migrant bombing game" [para su consulta en Internet]. s/lugar, 18 de noviembre de 2010, [Consultado el sábado 4 de diciembre de 2010, 07:44 hrs.], formato HTM, Disponible en la dirección: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11785863>

Comisión de las Comunidades Europeas; "Handbook on Integration for policy-makers and practitioners" [para su consulta en Internet]. Bruselas, Bélgica, 2010, [Consultado el miércoles 20 de octubre de 2010, 21:35 hrs.], formato PDF, Disponible en la dirección: [http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl\\_12892\\_168517401.pdf](http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_12892_168517401.pdf)

Comisión de las Comunidades Europeas; "On Immigration, Integration and Employment" [para su consulta en Internet]. Bruselas, Bélgica, 3 de junio de 2003, [Consultado el miércoles 06 de octubre de 2010, 22:50 hrs.], formato PDF, Disponible en la dirección: [http://ec.europa.eu/justice/funding/2004\\_2007/doc/com\\_2003\\_336\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/justice/funding/2004_2007/doc/com_2003_336_final.pdf)

Consejo de la Unión Europea; “Press Realease. 2618th Council Meeting of Justice and Home Affairs” [para su consulta en Internet]. Bruselas, Bélgica, 19 de noviembre de 2004, [Consultado el miércoles 20 de octubre de 2010, 20:47 hrs.], formato PDF, Disponible en la dirección: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf)

Deutsche Welle, Muñoz Lima, Rosa y Riegert, Bernd; “Europa, la democracia y la ultraderecha” [para su consulta en Internet]. s/lugar, 09 de septiembre de 2010, [Consultado el domingo 5 de diciembre de 2010, 23:16 hrs.], formato HTM, Disponible en la dirección: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6026487,00.html>

Deutsche Welle, Fürstenau, Marcel y Romero-Castillo, Evan; “Extremistas de derecha en auge” [para su consulta en Internet]. s/lugar, 03 de septiembre de 2010, [Consultado el lunes 6 de diciembre de 2010, 15:43 hrs.], formato HTM, Disponible en la dirección: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5336868,00.html>

Deutsche Welle, Stickelmann, Stephan y Banchón, Mirra; “Los extranjeros no están haciendo fila para entrar a Alemania” [disponible para su consulta en Internet]. s/lugar, 17 de noviembre de 2010, [Consultado el martes 7 de diciembre de 2010, 05:14 hrs.], formato HTML, Disponible en Internet: [http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6239440,00.html?maca=spa-newsletter\\_sp\\_Titulares-2358-txt-nl](http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6239440,00.html?maca=spa-newsletter_sp_Titulares-2358-txt-nl)

Deutsche Welle, Lohmüller, Monika y Ospina-Valencia, José; “Médicos extranjeros son taxistas en Alemania: un desperdicio de conocimientos” [disponible para su consulta en Internet]. s/lugar, 19 de octubre de 2010, [Consultado el martes 7 de diciembre de 2010, 05:34 hrs.], formato HTML, Disponible en Internet: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6125121,00.html>



Deutsche Welle, Peşman, Gözde; “Migración al revés: cada vez más turcos abandonan Alemania” [disponible para su consulta en Internet]. s/lugar, 01 de octubre de 2010, [Consultado el martes 7 de diciembre de 2010, 05:28 hrs.], formato HTML, Disponible en Internet: [http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6003516,00.html?maca=spa-newsletter\\_sp\\_Titulares-2358-txt-nl](http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6003516,00.html?maca=spa-newsletter_sp_Titulares-2358-txt-nl)

El País; “La UE critica a Grecia por blindar su frontera con Turquía” [disponible para su consulta en Internet]. Bruselas, Bélgica, 05 de enero de 2011, [Consultado el miércoles 05 de enero de 2011, 20:12 hrs.], formato HTML, Disponible en Internet: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/UE/critica/Grecia/blindar/frontera/Turquia/elpepuint/20110105elpepiint\\_4/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/UE/critica/Grecia/blindar/frontera/Turquia/elpepuint/20110105elpepiint_4/Tes)

Europa. El portal de la Unión Europea; “Tratado de Lisboa. Llevar a Europa al siglo XXI” [para su consulta en Internet]. s/lugar, s/fecha, [Consultado el miércoles 27 de octubre de 2010, 23:53 hrs.], formato HTM, Disponible en la dirección: [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/faq/index\\_es.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/faq/index_es.htm)

European Commission Home Affairs; “The European Fund for the Integration of Third-country nationals” [para su consulta en Internet]. Bruselas, Bélgica, 30 de julio de 2010, [Consultado el miércoles 27 de octubre de 2010, 19:00 hrs.], formato HTM, Disponible en la dirección: [http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/integration/funding\\_integration\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/integration/funding_integration_en.htm)

Migrant Integration Policy Index; “MIPEX extends to 3rd edition in 2010” [para su consulta en Internet]. Bruselas, Bélgica, 18 de diciembre de 2009, [Consultado el domingo 28 de noviembre de 2010, 23:54 hrs.], formato HTML, Disponible en la dirección: <http://www.integrationindex.eu/news/2799.html>

Organización Internacional para las Migraciones, “Tipologías de la migración” [para su consulta en Internet]. Ginebra, Suiza, s/año, [Consultado el miércoles 17 de febrero de 2010, 22:18 hrs.], formato HTML, Disponible en la dirección: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/migration-management-foundations/terminology/migration-typologies/lang/es>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico; “Towards a Coherent Approach to Immigrant Integration Policy(ies) in the European Union” [para su consulta en Internet]. París, Francia, 2006, [Consultado el miércoles 06 de octubre de 2010, 21:59 hrs.], formato PDF, Disponible en la dirección: <http://www.oecd.org/dataoecd/42/58/38295165.pdf>

Portal de educación para la paz; “La inmigración en Europa” [para su consulta en Internet]. Barcelona, España, 2006, [Consultado el jueves 18 de febrero de 2010, 14:23 hrs.], formato PDF, Disponible en la dirección: [http://www.portalpaula.org/esfera/recull\\_prensa/pdf/arxiu\\_200.pdf](http://www.portalpaula.org/esfera/recull_prensa/pdf/arxiu_200.pdf)

Reuters y Dpa; “Aprueban el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo” [para su consulta en Internet]. Ciudad de México, México, La Jornada.unam.mx, 17 de octubre de 2008, [Consultado el miércoles 27 de octubre de 2010, 21:26 hrs.], formato HTM, Disponible en la dirección: <http://www.jornada.unam.mx/2008/10/17/index.php?section=mundo&article=035n3mun>

Revista electrónica de geografía y ciencias sociales de la Universidad de Barcelona, Vol. VII, Núm. 135, Abella Vázquez, Carlos M., “Globalización y multiculturalismo: ¿son posibles las democracias multiculturales en la era del globalismo?” [para su consulta en Internet]. Barcelona, España, 15 de febrero de 2003, [Consultado el martes 16 de febrero de 2010, 00:11 hrs.], formato HTM, Disponible en la dirección: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-135.htm>

Real Instituto Elcano, González, Carmen y Sorroza, Alicia; “¿Hacia una política europea de inmigración? Un desafío para la Presidencia Española de 2010” [para su consulta en Internet]. Madrid, España, 5 de noviembre de 2009, [Consultado el jueves 28 de octubre de 2010, 00:14 hrs.], formato HTM, Disponible en la dirección: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/demografia+y+poblacion/dt57-2009](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/dt57-2009)

Real Instituto Elcano, González Márquez, Felipe, *et al.*, “Proyecto Europa 2030: Retos y oportunidades. Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030” [para su consulta en Internet]. Madrid, España, 2010, [Consultado el miércoles 2 de junio de 2010, 14:54 hrs.], formato PDF, Disponible en la dirección: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/f7002780426d6bb2b96bbf0e71092ccc/informe\\_grupo\\_sabios\\_felipe\\_gonzalez\\_UE\\_2010.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=f7002780426d6bb2b96bbf0e71092ccc](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/f7002780426d6bb2b96bbf0e71092ccc/informe_grupo_sabios_felipe_gonzalez_UE_2010.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=f7002780426d6bb2b96bbf0e71092ccc)

Reforma; “Denuncia GB fracaso de multiculturalismo” [disponible para su consulta en Internet]. Múnich, Alemania, 05 de febrero de 2011, [Consultado el sábado 05 de febrero de 2011, 23:15 hrs.], formato HTML, Disponible en Internet: <http://www.reforma.com/internacional/articulo/594/1187888/>

Sitio Web Europeo sobre Integración; “A Common Agenda for Integration” [para su consulta en Internet]. s/lugar, s/fecha, [Consultado el miércoles 27 de octubre de 2010, 18:46 hrs.], formato HTML, Disponible en la dirección: [http://ec.europa.eu/ewsi/en/about\\_us.cfm](http://ec.europa.eu/ewsi/en/about_us.cfm)

Sitio Web Europeo sobre Integración; “Two new tools in the area of integration: The 'European Integration Forum' and the 'European Web Site on Integration'” [para su consulta en Internet]. Bruselas, Bélgica, 20 de abril de 2009, [Consultado el miércoles 27 de octubre de 2010, 19:40 hrs.], formato PDF, Disponible en la dirección: [http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static\\_38\\_971048342.pdf](http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_971048342.pdf)

The Guardian; "Angela Merkel: German multiculturalism has 'utterly failed'" [disponible para su consulta en Internet]. Londres, Reino Unido, 17 de octubre de 2010, [Consultado el domingo 17 de octubre de 2010, 22:13 hrs.], formato HTML, Disponible en Internet: <http://www.guardian.co.uk/world/2010/oct/17/angela-merkel-german-multiculturalism-failed>