

DEL RECHAZO A LA INQUIETUD: INMIGRACIÓN E INTEGRACIÓN EN LOS PAÍSES BAJOS DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE

FROM NEGLECT TO CONCERN: IMMIGRATION AND INTEGRATION IN THE NETHERLANDS POST-SEPTEMBER 11TH

JEROEN DOOMERNIK Y JEANNETTE MAK *

La repercusión de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en la política neerlandesa en los terrenos de la inmigración y la integración ha sido relativamente pequeña. Por lo que respecta a la reacción de las autoridades competentes, en términos generales se están adoptando políticas de inmigración más restrictivas y medidas de integración menos tolerantes, si bien su origen se remonta a mediados de los años noventa. De forma global, la relación entre inmigrantes musulmanes y determinados segmentos de la población nativa se ha deteriorado hasta cierto punto, o al menos resulta ahora más explícita, lo que se desprende, por ejemplo, de los resultados de las encuestas de opinión realizadas al respecto.

Palabras clave: Países Bajos; políticas de inmigración y asilo; relaciones interétnicas; opinión pública hacia la inmigración.

* Universidad de Amsterdam.

The impact of the terrorist attacks of 11 September 2001 on Dutch policy making in the fields of immigration and integration has been relatively small. In as far as policy responses could be noted, they first and foremost fit in with a tendency towards restrictive immigration policies and less laissez-faire integration policies the origins of which lie in the mid 1990s. In general terms, the relationship between Muslims of immigrant origin and segments of the native population has to some extent deteriorated or at any rate become more explicit, as for instance can be understood from opinion polls.

Key words: *Netherlands; immigration and asylum policies; interethnic relations; public opinion towards immigration.*

INTRODUCCIÓN

Los dramáticos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 produjeron también efectos notables en la sociedad multicultural neerlandesa, aunque no afectaron de forma significativa a la política aplicada en el campo de la inmigración o la integración. Con todo, en los últimos años se ha puesto de relieve una marcada tendencia a la reducción del número de inmigrantes que llegan espontáneamente al país y a la aplicación de políticas de integración respecto a los ciudadanos de terceros países a los que se les ha permitido la entrada, si bien tales fenómenos se explican a raíz de la evolución política de los años noventa.

Con ello no queremos negar que se hayan producido repercusiones fuera del ámbito de la adopción de las normas rectoras en la materia. No cabe duda de que han cambiado la retórica, el tono y el discurso general en los círculos políticos y los medios de comunicación. Si antes resultaba políticamente incorrecto hablar de determinados individuos o colectivos como musulmanes, turcos, marroquíes o señalar de cualquier otro modo su «no pertenencia» a la cultura nacional neerlandesa, o se contemplaba en general

el multiculturalismo como fenómeno muy positivo, esto ya no es siempre así. La identidad étnica parece haber adquirido más importancia que antaño, aunque también este fenómeno se remonta a una época anterior al 11 de septiembre, si bien los atentados terroristas han acelerado el proceso y ensombrecido si cabe más el panorama. También han contribuido a crear un clima que propició una ola de populismo sin precedentes que culminó en un asesinato político y un movimiento asimismo político que no consiguió sobrevivir a su propio éxito.

RASGOS GENERALES DE LA SITUACIÓN

Como casi todos los demás países europeos, los Países Bajos no se ven como un país de inmigración, en el sentido de que ofrezca oportunidades para personas emprendedoras que deseen mejorar su situación desde el punto de vista material (por parafrasear la célebre máxima de Ravenstein). No obstante, el Gobierno terminó por reconocer hacia 1980 que la presencia de inmigrantes era una realidad que exigía las pertinentes medidas normativas. Ello ocurrió tras un período en que el país había adoptado una política de acogida de «trabajadores invitados» (*Gastarbeiter*), conforme a la cual se presumía que éstos permanecerían en la medida en que su presencia representase un determinado valor económico y regresarían a su país cuando sus servicios ya no fuesen precisos. Y así ocurrió con los nacionales de algunos países, pero no con otros. A raíz de las crisis petroleras de la década de los setenta, la necesidad de mano de obra no cualificada se redujo drásticamente, pero estos trabajadores, sobre todo los de países poco desarrollados, como Turquía y Marruecos, se encontraban ya asentados: preferían la seguridad relativa de una vida en los Países Bajos (aunque dependieran del seguro de desempleo u otras prestaciones de la seguridad social) a la perspectiva de regresar a su país, por lo que habían iniciado un proceso de reunificación con sus familiares más

próximos (normalmente, cónyuges e hijos). De esta forma, un contingente no muy nutrido de varias decenas de miles de «trabajadores invitados» dio lugar a toda una serie de comunidades étnicas de notable tamaño. La comunidad turca supone hoy 331.000 personas y la marroquí, 284.000¹ (CBS 2002, pág. 91).

Las antiguas colonias holandesas aportaron otro tipo de inmigración. La proclamación de la independencia de Indonesia en 1949 provocó la salida de personas, muchas veces con padres de distinta raza, que habían participado en el sistema colonial. Aunque en su mayor parte habían nacido en Indonesia, se les consideraba repatriados que «regresaban» a los Países Bajos. La comunidad indonesia ha disminuido paulatinamente el tamaño en unas 400.000 personas (CBS 2002). La inmigración de carácter colonial más reciente tiene su origen en Surinam: este país alcanzó su independencia en 1975, obligándose a sus habitantes a elegir entre conservar la nacionalidad neerlandesa (lo que implicaba su reasentamiento en los Países Bajos) o adquirir la del nuevo país. Muchos se inclinaron por la primera opción, por lo que la independencia se vio acompañada de una entrada masiva de inmigrantes de Surinam. En 1980 se produjo el mismo fenómeno, al finalizar el período transitorio quinquenal durante el cual se permitía a quien lo desease volver a cambiar de nacionalidad. La comunidad de habitantes originarios de Surinam asciende a 315.000 (CBS 2002.). Desde entonces, la inmigración en los Países Bajos se ha venido diversificando notablemente. Sobre todo desde finales de los ochenta, inmigrantes de muy diversos países —sobre todo, refugiados y solicitantes de asilo— han atravesado las fronteras neerlandesas. Por citar algunos ejemplos, en 2002 vivían en el país 41.000 personas procedentes de Irak, 27.000 de Irán y 29.000 de Somalia, es decir, nacionalidades prácticamente desconocidas una

¹ Lo que incluye a los miembros de la segunda generación, es decir, los que tienen al menos un progenitor nacido en su país de origen.

década antes. Entre 1995 y 2002, el total de población de los Países Bajos de origen no occidental aumentó en un 38%, mientras que los inmigrantes de origen occidental sólo aumentaron en un 7% (cifras calculadas según los criterios establecidos en CBS 2002). Muy probablemente, esta diversificación ha de contemplarse dentro del proceso general de globalización y considerarse, pues, «normal» (Doomernik et al. 1997, Doomernik & Axtmann 2001). Con todo, se trata de una consecuencia imprevista que ha provocado en las instancias nacionales una sensación de «falta de control», ofreciendo a los políticos un pretexto para fáciles polémicas. La evolución reciente de la política neerlandesa de inmigración debe entenderse a la luz de todos estos acontecimientos.

PASADO Y PRESENTE DE LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN

La idea de que la inmigración debe someterse a un control estricto es relativamente nueva en los Países Bajos. En las décadas de los cincuenta y sesenta, el país se consideraba tierra de *emigración* y el Gobierno fomentaba activamente el reasentamiento de súbditos holandeses en los que se consideraban países de *inmigración*, esto es, Norteamérica, Sudáfrica, Australia y Nueva Zelanda. A partir de 1960, comenzaron a experimentarse carencias en el mercado de trabajo y para afrontarlas se recurrió a los trabajadores invitados. La contratación se arbitró en parte a través de convenios bilaterales, pero, en buena medida, los puestos vacantes se ocuparon con trabajadores que se presentaban «espontáneamente» (Penninx et al. 1993). En caso de que tales inmigrantes careciesen de residencia o permiso de trabajo, la situación se solucionaba a posteriori. Desde el punto de vista regulatorio, esta solución no planteaba problemas. No se preveía más inmigración laboral a partir de 1974, pero, como ya hemos observado, esta fecha no supuso el fin de la inmigración, sino más bien lo con-

trario. Sin embargo, no se actuó con decisión para impedir la llegada y asentamiento de las familias de los trabajadores mencionados. El mayor reto advertido era integrar a los recién llegados en la sociedad neerlandesa (véase más adelante). El frenazo a la contratación que se produjo en 1974 se mantuvo y, desde entonces, el país ha seguido políticas de inmigración restrictivas, lo que significa que sólo se admite la entrada de personas a) si se trata de casos que benefician a los intereses nacionales; b) si las obligaciones internacionales no dejan otra alternativa o c) por motivos humanitarios imperativos. Naturalmente, se trata de causas que pueden ser objeto de interpretación: el poder legislativo nunca ha definido el significado de «beneficio a los intereses nacionales», por lo que el concepto se interpreta según la urgencia económica y la influencia política del solicitante (que es siempre el empleador) (Koopman 2002).

Algunas obligaciones internacionales son meridianas (por ejemplo, las relativas al Derecho comunitario), pero otras lo son mucho menos. Así, la interpretación del significado de la Convención de Ginebra de 1951 sobre los Refugiados varía de un país a otro, aunque siempre se observen los fundamentos de la protección internacional de estas personas (Thränhardt 2003). En cuanto a los motivos humanitarios imperativos para conceder permiso de residencia, el Gobierno goza de facultades discrecionales, aunque debe basarse en el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos, sobre todo en su artículo 8, que consagra el derecho de respeto a la vida familiar.

Hasta mediados de los ochenta, las autorizaciones se concedían fundamentalmente por motivos humanitarios y, en menor medida, de interés nacional, y la interpretación solía ser generosa para el inmigrante, pero poco a poco la tendencia fue cambiando. Cada vez más inmigrantes eran a la vez refugiados o solicitantes de asilo que aducían las causas establecidas en el Convenio de Ginebra. Tradicionalmente, este texto se interpretaba de forma que el solicitante tenía bastantes posibilidades de ver su petición

admitida, si no en calidad de refugiado de pleno derecho, al menos concediéndosele algún otro tipo de permiso de residencia. La creciente sensación de descontrol que siguió al drástico aumento de peticiones de asilo a comienzos de los noventa provocaron numerosas reformas legales y de la práctica seguida en el norte de Europa, incluidos los Países Bajos, con la esperanza de reducir el número de peticiones de asilo (o, al menos, las de aquellos que realmente no necesitaban este tipo de protección). Durante este decenio, los Países Bajos continuaron siendo uno de los países de la Unión Europea que más número de peticiones de asilo recibió (no sólo en términos relativos, sino también absolutos). Para la segunda mitad de los noventa, el Gobierno había llegado al convencimiento de que la aplicación restrictiva de la vigente Ley de Extranjería no era la solución y decidió promulgar una nueva. La *Vreemdelingenwet 2000* entró en vigor en abril de 2001 y vino a eliminar en la práctica la posibilidad de recurso ante la denegación de asilo, con lo que redujo en más de un 50% el número de solicitantes que obtenían rápidamente esta condición (normalmente, en el plazo de 48 horas), lo que a su vez produjo una disminución significativa del número de peticiones. No debería, pues, sorprendemos que aumentase el número de solicitudes de asilo en el resto de la Unión Europea, sobre todo en los países escandinavos. Aunque la nueva ley sirviera especialmente para atenuar la presión ejercida sobre el sistema de asilo, también contenía disposiciones que dificultaban la entrada de personas conforme a los criterios del apartado c) anterior, o que incluso la imposibilitaban, al imponer determinadas condiciones económicas (ingresos de un 120% del salario mínimo) o edad a la persona que solicitaba que se autorizase el establecimiento de un cónyuge o pareja de hecho procedente de otros países (entre 18 y 21 años). De modo que, en términos generales, cabe concluir que la inquietud producida por la sensación de no poder controlar la situación referente a los refugiados y solicitantes de asilo se trasladó a otras vertientes de la política de inmigración.

La tendencia se manifiesta también en la forma en que se fueron intensificando durante la década de los noventa los controles internos (los aplicados en las fronteras y los mecanismos de autorización, es decir, los que Brochmann (1997) califica de externos). Gradualmente fue advirtiéndose que los inmigrantes, sobre todo los que antes eran calificados de «trabajadores invitados», experimentaban necesidades muy desproporcionadas en materia de seguridad social y prestaciones análogas. De ahí que fuera fácil pasar a suponer que los inmigrantes *ilegales* podían ser en su mayoría responsables de fraudes a la seguridad social. En cualquier caso, la posibilidad de que todo aquel que residiera en el país, aun de forma irregular, podía en teoría solicitar tales prestaciones justificó políticamente la promulgación de una «Ley de exclusión» (*Koppelingswet*) en julio de 1998. Este texto, que obligaba a reformar una gran proporción del Derecho privado hasta entonces vigente, introducía la obligación de que todos los prestadores de servicios públicos (con excepción de médicos y profesores) verificasen la regularidad de la situación de cada cliente en cuanto a residencia y rechazasen a los que se encontraran en situación irregular. No se pudo determinar si la Ley permitió excluir a un elevado número de inmigrantes de tales prestaciones, ya que, en los años anteriores a su aprobación, las autoridades ya habían comenzado a analizar en detalle la regularidad de la situación de los inmigrantes inscritos en los censos municipales (Doornik & Minderhoud 1999). Lo único que podemos afirmar es que la cifra de inmigrantes irregulares que disfrutaban de prestaciones sociales en el verano de 1998 era reducida, aun cuando incluso este pequeño número suscitaba mucha polémica. En primer lugar, porque solían ser familias muy vulnerables y con hijos y, en segundo, porque los municipios afectados se mostraban bastante reacios a retirar los subsidios que les concedían (o, en su caso, a prohibirles el uso de viviendas de propiedad pública). Esta actitud no obedecía exclusivamente a razones humanitarias, sino que se pretendía

evitar cualquier riesgo de orden público que pudiera derivarse de la presencia de personas en pésima situación abandonadas a su suerte en las calles de estas ciudades. Desde el punto de vista político, la situación condujo a un callejón sin salida en las relaciones entre autoridades locales y nacionales, pues éstas pretendían obligar a las primeras a aplicar en su ámbito de competencia las políticas delineadas a nivel central. La forma de resistencia no ha sido siempre la misma, pero alrededor de la tercera parte de los municipios afectados han manifestado no estar dispuestos a acatar las medidas adoptadas desde la administración central, sobre todo por lo que respecta a los solicitantes de asilo que, debido al largo procedimiento jurídico propio de la anterior ley de extranjería, muchas veces llegaban a integrarse plenamente en las comunidades locales.² El Ministerio de Asuntos de Extranjería e Inmigración (*Vreemdelingenzaken en Integratie*) ha señalado lo indeseable de esta situación, pero cuenta con muy pocos medios para obligar a las autoridades locales a atenerse a la Ley. En todo caso, está por ver hasta cuándo podrán estas comunidades mantener su capacidad de integración.

Mientras tanto, se han propuesto en la sede parlamentaria nuevas reformas de la legislación de extranjería, entre ellas la prohibición de la residencia ilegal, que, hoy por hoy, no constituye delito en sí misma. Si se siguiera esta opción, resultaría más fácil detener a los extranjeros indocumentados que cometan delitos menores que, por sí solos, no acarrear penas prolongadas de prisión, teniendo en cuenta que el discurso político vigente apunta a la necesidad de que «estas personas no estén en la calle». Esta disposición lo permitiría, aunque por razones muy distintas a las auténticas causas. Con independencia de esta propues-

² No es infrecuente que estas personas permanezcan en el país durante muchos años (por ejemplo, diez, o incluso más) en espera de que se resuelva definitivamente su petición de asilo.

ta (a la que se añadieron otras de diversos miembros del Gobierno actual y del anterior)³, se están construyendo más centros de detención para extranjeros, y se están destinando más miembros de las fuerzas policiales a tareas tales como efectuar registros, redadas y verificaciones de identidad más frecuentes⁴. Nuevamente, está por ver hasta qué punto resulta eficaz, y políticamente aceptable a largo plazo, este empleo de métodos coercitivos. Ya es muy frecuente que los inmigrantes ilegales queden detenidos en espera de su expulsión del país, y en ocasiones la situación se prolonga incluso más de un año. Sin embargo, en la mitad de los casos no se consigue deportar efectivamente a estas personas (lo que significa que en algún momento el extranjero recobra su libertad)⁵.

En pocas palabras: se advierte la tendencia en los Países Bajos hacia una actitud más represiva hacia la admisión de extranjeros en su territorio y la presencia en él de inmigrantes indocumentados —sean o no solicitantes de asilo— pero el proceso se ve claramente obstaculizado por la reticencia a actuar con firmeza por parte de los sujetos que tendrían que llevar efectivamente a la práctica dichas medidas. Más aún, ni el incremento de la presión policial ni el aumento de los centros de detención parecen opciones que pueden ofrecer soluciones perfectas a una realidad imperfecta.

³ Por ejemplo, la posibilidad de examinar si puede retirarse la nacionalidad neerlandesa de los delincuentes juveniles de segunda generación de origen norteafricano (que muchas veces la tienen por derecho de nacimiento) o la posibilidad de considerar delito el apoyo desinteresado a los inmigrantes indocumentados.

⁴ Para ello se están asignando a los servicios nacionales de Inmigración y Naturalización (IND) diversas tareas administrativas que antes desempeñaban los cuerpos policiales.

⁵ Según la legislación vigente, la detención sólo es legal cuando existe una perspectiva clara de deportación.

INTEGRACIÓN «AL ESTILO HOLANDÉS»

Por lo que respecta a las políticas de integración, se advierte un fenómeno muy similar al que hemos delineado en el terreno de las políticas de inmigración o admisión: un abandono gradual de las actitudes generosas y benevolentes en favor de un planteamiento mucho más problemático e inflexible de la cuestión de los extranjeros. En términos generales, las políticas de integración neerlandesas abarcan tres ámbitos: el jurídico, el socioeconómico y el étnico-cultural. Del primero ya nos hemos ocupado en parte anteriormente (política restrictiva, es decir, admisión del menor número de extranjeros posible), si bien con el corolario de que los que *se admiten* deben convertirse en ciudadanos de pleno derecho sin problemas. Aunque no se nacionalice (lo que puede hacer después de cinco años de residencia legal en el país), el extranjero disfruta de derechos que se aproximan mucho a los del nacional del país (la discriminación más significativa se refiere al derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones nacionales). Este principio se ha mantenido más o menos incólume desde las primeras políticas de integración adoptadas en el país a principios de los ochenta.

La posición socioeconómica de los inmigrantes y sus descendientes en los Países Bajos, en la medida en que no pertenezcan a países occidentales, se diferencia en general de la de los nativos del país. De hecho, entre los miembros de la primera generación, la tasa media de desempleo es muy alta y la de participación muy baja (Doomernik 1998, CBS 2002). El cuadro correspondiente a la segunda generación se asemeja más al panorama general de la sociedad, pero el nivel de formación alcanzado es menor, aunque no de manera uniforme, y su tasa de abandono de los estudios es en general superior. Sus resultados en el mercado laboral y sus tasas de participación son claramente superiores a las de sus padres, pero tampoco son equiparables a las de los nativos del país. No debe sorprendernos que su índice

de criminalidad se sitúa muy por encima del correspondiente al resto de la población (aun cuando haya que tener en cuenta un posible sesgo policial en la investigación, enjuiciamiento y condena de tales conductas).

Para solventar estos problemas, se han adoptado medidas de diversa índole, unas generales y otras específicas. Entre todas las aplicadas en la década de los ochenta y que tenían por objeto específico la integración de los inmigrantes, algunas preveían mecanismos generales de integración destinados a todos los grupos potencialmente desfavorecidos. Entre ellos se contaban las cuotas de discriminación positiva en el desempeño de puestos de trabajo públicos (ejemplos de ello se observan tanto en la administración local como en la central) y programas laborales destinados a los desempleados de larga duración (entre los que se contaba un número desproporcionado de personas de origen extranjero) y a los graduados de enseñanza secundaria con calificaciones mediocres (ídem) (Choenni 2000, Doornik 2003).

Además de todo ello, deben mencionarse dos instrumentos muy característicos de los Países Bajos como país de inmigración: la ley WBEAA/Wet SAMEN y el WIN.

Los empresarios del sector privado se mostraban menos proclives que los del público a aplicar políticas de discriminación positiva en su selección de personal. Se efectuaron diversos intentos de alcanzar acuerdos voluntarios entre los agentes sociales a este respecto, pero aunque las negociaciones culminasen con éxito, por lo general terminaban siendo papel mojado. Ello propició un debate, desarrollado en la década de los noventa, sobre la conveniencia de fijar cuotas legales o concebir medidas similares a los sistemas de no discriminación en la contratación pública (*contract compliance*) vigentes en Estados Unidos. Considerándose que estos sistemas pecaban por exceso, el Gobierno propuso en 1993 la Ley de Promoción de la Igualdad en el Empleo de los Inmigrantes (*Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen, VVBEAA*). Esta ley exige a las empresas, privadas o públicas, de más de 35 trabajadores

que tengan en cuenta el origen étnico de su personal y procuren constituir una plantilla representativa de la composición global de la población. Más aún, la WBEAA obligaba a publicar los planes que el empresario tenga previsto seguir para incrementar (si procede) el número de personas de origen no neerlandés de su plantilla. Tanto los empresarios como sus organizaciones sectoriales mostraron en un principio una clara reticencia a aplicar lo dispuesto en la Ley, pero tras una larga campaña de persuasión casi todos ellos aceptaron llevarla a efecto (Tesser et al. 1996, págs. 140-2). Con el tiempo, se fue haciendo patente que los empresarios no estaban en realidad dispuestos a cumplir lo allí establecido y, al no contener disposiciones sancionadoras ante actitudes recalcitrantes, el Gobierno decidió modificar el texto, o más bien «descafeinarlo», suprimiendo la obligación de hacer públicos los planes mencionados. La nueva Ley entró en vigor en 1998 y actualmente recibe el nombre de Ley para el Fomento del Empleo entre las Minorías (*Wet Stimulering Arbeid Minderheden, Wet SAMEN*)⁶. Sigue siendo cuestión controvertida que la ley haya alcanzado los fines para los que se promulgó, y las organizaciones patronales siguen manteniendo que pueden asumir toda una serie de responsabilidades sociales sin necesidad de intervención estatal.

El segundo instrumento, conocido con el acrónimo WIN, que significa *Wet Inburgering Nieuwkomers*, o Ley para la Integración de los Recién Llegados, entró en vigor en octubre de 1998. Este texto se dirige principalmente a los refugiados y a los que acceden al país como solicitantes de asilo a los que se ha concedido permiso para permanecer en el país, a los inmigrantes que llegan dentro de un proceso de formación o reunificación familiar (cuya pareja normalmente pertenece a una de las minorías étnicas), y a los procedentes de las Antillas y Aruba (que poseen la nacionalidad neerlandesa), mayores de 18 años en

⁶ Este acrónimo significa "juntos" en neerlandés.

caso de que corran el riesgo de caer en la marginalidad. Para evaluar este riesgo, se convoca a todos los mencionados a una sesión de acogida en la que, si procede, se acuerda un programa de integración individualizado, que el inmigrante está legalmente obligado a seguir, pues, en caso de que no lo haga, puede ser sancionado⁷. Esta política se modula en tres fases, con un objetivo social, un segundo objetivo educativo y un tercero de autonomía profesional. El objetivo social se fija como el mínimo que debe alcanzar el inmigrante para desenvolverse en la sociedad del país y se considera completado cuando éste adquiere un conocimiento básico del neerlandés y ha aprobado un curso de sociedad y cultura neerlandesa de 600 horas. La segunda fase le prepara para acceder al sistema educativo y la última para acceder a un empleo (Brink et.al. 1997).

El bienio 1996-1997 se consideró un período de prueba, finalizado el cual se han instrumentado los necesarios medios educativos y el programa ya no tiene carácter voluntario. Aun cuando estas medidas se dirigen especialmente a la integración de aquellos que llegan al país y dependen de las prestaciones, ello no significa que se excluya a los que no tienen esta dependencia o los que llevan en el país más tiempo. A comienzos de 2000, el Parlamento señaló que estas medidas no parecían resultar eficaces y exigió una campaña de aplicación más activa. Esta actitud se debía sobre todo al elevado porcentaje de abandono del programa, por ejemplo, debido a que los inmigrantes incluidos en él encontraban empleo antes de acabar el curso. Todavía hoy se expresan dudas sobre la eficacia del programa WIN, pero ahora se centran en la falta de insistencia en la adquisición de los valores, normas y elementos

⁷ Las sanciones son competencia de las autoridades municipales y pueden concretarse en un recorte relativamente reducido de las prestaciones sociales del inmigrante. En caso de que éste no reciba prestaciones de este tipo, si ha encontrado empleo, se le obliga a pagar una multa como si todavía las percibiera. Los efectos de estas sanciones son, como se ve, de poca entidad.

constitutivos de la cultura neerlandesa. Más aún, con el actual Gobierno, el programa se ha convertido en un instrumento restrictivo de la política de inmigración. En su formulación original, el curso obligatorio era gratuito, pero actualmente va a obligarse al inmigrante a pagar su coste completo, factor que puede dificultar la unión de las parejas de hecho o de los cónyuges o la reunificación familiar. Más innovadora es, si cabe, una propuesta que se está estudiando conforme a la cual se podrá exigir al posible inmigrante que adquiera un nivel básico de comprensión del neerlandés antes de que pueda obtener el necesario visado de asentamiento en el país (Tweede Kamer, *vergaderjaar* 2003-2004, 29203, nr.1). En este contexto, conviene señalar que los programas de integración similares adoptados o que se están debatiendo en el resto de Europa parecen dirigirse a una categoría de inmigrantes específicamente excluidos del ámbito de aplicación del programa WIN: los laborales.

En 1998, se añadió al nuevo Gobierno un Ministerio de Integración y Política Urbana (*Grote Steden en Integratiebeleid*, GSI), lo que pone de manifiesto la interrelación entre los problemas que padece un país tan altamente urbanizado como el nuestro, así como la amplitud de las posibles respuestas normativas. Este Ministerio no contaba con sede propia, sino que se alojaba en el Ministerio del Interior. Las nuevas elecciones celebradas en 2002 provocaron un espectacular vuelco a la derecha del electorado y el Ministerio de GSI fue sustituido por el ya mencionado de Integración y Asuntos de Extranjería, que tampoco contaba con sede propia, sino que se adscribió al Ministerio de Justicia, hasta entonces responsable de una política de inmigración muy restrictiva. Nada puede resultar más ilustrativo de los nuevos vientos que soplan en el país a raíz de esta combinación ministerial que las reformas del programa WIN que se han propuesto.

Probablemente sea el elemento étnico-cultural del proceso de integración que se sigue en los Países Bajos el que más distinga a nuestra política en este ámbito. Para apre-

ciar mejor las soluciones que se proponen en Holanda ante la cuestión de la llegada y asentamiento de inmigrantes procedentes de entornos culturales o religiosos «diferentes», es preciso detenerse brevemente en la historia de los Países Bajos como nación. El hecho es que este país cuenta con una larga tradición de democracia asociacional (Lijphart 1977), un sistema que permite la integración de grupos minoritarios —en el caso neerlandés, los católicos, protestantes, liberales y socialistas— estableciendo entre ellos una independencia institucional. De hecho, el término «grupo minoritario» no es del todo idóneo, ya que implica la existencia de una mayoría que en este caso no existía. La situación era hasta cierto punto análoga a la que todavía se observa en Bélgica o Suiza, donde unos grupos distintos entre sí, incluso podría hablarse de naciones distintas, se han encontrado compartiendo un mismo estado y, por consiguiente, precisan formas de gestionar la política nacional mediante la colaboración mutua. En estos países los grupos se encuentran geográficamente separados; pero no era esta la situación en los Países Bajos, aun cuando los católicos, por ejemplo, se concentran de forma predominante en las provincias meridionales.

Estos «pilares» independientes sólo confluían en las instancias rectoras del país, sobre todo en el Parlamento y el Gobierno, donde los partidos políticos representaban claramente a alguno de ellos, aunque también en otras instancias formales o informales. Aun cuando este reparto de poder adquirió su mayor relevancia entre los albores del siglo XX y las décadas de los cincuenta y sesenta, ha venido a marcar la pauta hasta hoy del debate político y público actual. El rasgo principal de una democracia asociacional es que las discrepancias políticas no se zanan mediante enfrentamiento, sino a través del consenso y el compromiso, lo que permite a todos los implicados acceder de forma igualitaria a los recursos sociales. Convierte asimismo a las identidades de denominación u otras de carácter ideológico en fundamentos legítimos para la formación de grupos de interés, lo que ha dado lugar a un mar-

co jurídico que garantiza a los grupos minoritarios la posibilidad de crear sus propias instituciones, con frecuencia financiadas por el Estado. Entre ellas se cuentan centros educativos independientes (desde infantiles hasta universitarios), de atención sanitaria (por ejemplo, hospitales propios) y cadenas de radio y televisión⁸. Aunque los ciudadanos neerlandeses apenas reparan ya en estos rasgos de su sociedad, estos derechos característicos no suscitan apenas oposición y se mantienen hasta el día de hoy, de modo que también se extienden a los recién llegados al país. Como resultado de ello, en los Países Bajos existe un considerable número de escuelas primarias y cadenas de radio-televisión nacional islámicas e hindúes (Doomernik 1995).

El hecho de que la sociedad neerlandesa se fundamente en un principio de «diferencia» quizá tanto como en la idea de «comunidad» sirvió durante largo tiempo como principio rector ante la necesidad de atender a las necesidades de los recién llegados al país y dio lugar a que se formulase la idea de la sociedad multicultural neerlandesa. En un principio, la integración y emancipación debían producirse sin que se cuestionase la autonomía cultural de las comunidades de inmigrantes, de modo que no se les contemplaba como individuos destinatarios de las políticas de actuación, sino que fundamentalmente se les definía como integrantes de los grupos étnicos (Entzinger 2003, 62). A todo ello subyacía la idea de que el asentamiento de estos inmigrantes se producía de una vez, lo que, como consecuencia, exigiría un único esfuerzo de integración. Pero ya en 1990 se había puesto de relieve que la inmigración persistía, que, de hecho, las comunidades de inmigrantes estaban creciendo notablemente y que estaban empezando a llegar personas de muchos otros países (sobre todo en calidad de refugiados y solicitantes de asilo). Es más, entre los círculos conservadores se estaba suscitando cierta inquietud acerca de

⁸ También hay otras instituciones, sin financiación estatal, pero claramente independientes, por ejemplo, organizaciones sindicales y patronales.

la religión musulmana y su supuesta incompatibilidad con la moderna sociedad neerlandesa. Aunque el caso Rushdie, que estalló en 1989, prácticamente no afectó al país, lo cierto es que no vino a disipar este temor e incluso propició que se pudiesen exponer en público estas ideas, cuando antes se hubiera considerado demasiado políticamente incorrecto hacerlo: ese fue el caso de Frits Bolkenstein, por entonces bien conocido político del partido Conservador Liberal (VVD), hoy miembro de la Comisión Europea. Este tipo de opiniones no tenía buena acogida en los debates públicos, pero lo cierto es que una parte muy nutrida, aunque silenciosa, de la población comenzó a manifestar en las encuestas cierto hastío ante la cuestión del multiculturalismo. Ante tales hechos, en 1994 el Gobierno estimó conveniente «reflexionar sobre la necesidad de las medidas específicas destinadas a las minorías, quintaesencia de su política en la materia» (Entzinger 2003, 72), y ello condujo a sustituir una política centrada en las minorías por otra *de integración* de carácter más general en la que el trabajo y la educación pasaron al centro del debate y la cultura se relegó expresamente al ámbito de las preferencias y opciones personales. Con los dos Gobiernos siguientes (una coalición de conservadores liberales, liberales progresistas —D66— y socialdemócratas —PvdA—), el segundo de los cuales instituyó el Ministerio de Política Urbana e Integración, esta solución, que vino acompañada de un considerable crecimiento económico, pareció ciertamente rendir sus frutos: el desempleo disminuyó y las tasas de participación aumentaron. Sin embargo, ya al término de la segunda legislatura y con nuevas elecciones a la vista, la bonanza general no impidió la aparición de aires populistas que volvían a tildar al Islam de incompatible con la sociedad nacional. Más aún, la propia idea de «integración» comenzó a ponerse en entredicho.

EVOLUCIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN ANTE EL TEMA DE LA INMIGRACIÓN

En los prolegómenos a las elecciones nacionales de mayo de 2002, la personalidad de Pim Fortuyn, político populista que caería asesinado antes de las elecciones, había sin duda caldeado el debate sobre inmigración en los Países Bajos. El Islam era, en concreto, el blanco favorito de sus argumentos. ¿Cuáles son los sentimientos de los neerlandeses en materia de inmigración ante estos acontecimientos y el atentado del 11 de septiembre, que se había producido dos años antes? ¿Hay acaso una tendencia más acusada a la xenofobia en la opinión pública y en el análisis de las informaciones aparecidas en los medios de comunicación nacionales?

Opinión pública

El número de inmigrantes nuevos llegados a los Países Bajos ha venido disminuyendo gradualmente desde el año 2000; en el segundo trimestre de 2003, la cifra de emigrantes fue incluso superior a la de inmigrantes, la primera vez que se invertía la tendencia desde 1984 (CBS 2003). Según las encuestas, la actitud ante los inmigrantes también fue empeorando levemente al mismo tiempo, pero, aun así, resulta difícil determinar hasta qué punto las respuestas que se dan en las encuestas no están sesgadas por criterios de corrección política, ya que las personas dudan ahora cada vez más antes de expresar abiertamente su opinión. Según la publicación más reciente del *Sociaal Cultureel Planbureau* (Servicio de Planificación Social y Cultural de los Países Bajos), hasta el 61% de los encuestados afirma no tener actitud alguna, ni positiva ni negativa, ante los inmigrantes⁹. Sin

⁹ Trabajo de campo realizado entre el 17 de octubre de 2002 y el 26 de enero de 2003.

embargo, el número de opiniones positivas ha disminuido, con el consiguiente aumento de las negativas. Al mismo tiempo, en los últimos diez años el aumento del número de neerlandeses que opinan que hay demasiados inmigrantes en su país ha sido muy moderado, y la cifra llegó incluso a disminuir en los dos últimos años. En 2000, así opinaba el 53%, frente al 49% en 2002. En términos generales, y en materia de políticas públicas, la importancia que los neerlandeses atribuyen a la recepción de inmigrantes es más bien poca. De una lista de 16 prioridades, en 2002 ésta aparecía en el número 14, antes de la revitalización de las zonas rurales y el reforzamiento del ejército. Esta situación apenas ha cambiado en los últimos diez años, pero al mismo tiempo la afirmación de que las autoridades no hacen lo suficiente para abrir instalaciones de recepción de inmigrantes fue suscrita en 2002 por un 31% frente al 24% de 2000. El porcentaje de los que pensaban que sí se había hecho lo suficiente disminuyó del 36% de 2000 al 24% de 2002. No obstante, los neerlandeses muestran ahora algo menos de tolerancia ante la posibilidad de conceder asilo a los refugiados políticos: en 2002, el 79% estimaba que había que mostrarse entre relativamente y muy tolerante, mientras que en 2000 la cifra era del 81%. También se muestran más escépticos ante los refugiados económicos: el 68% afirmaba que no había que mostrar tolerancia, frente al 67% de 2000, cifra que sigue siendo menor que la de 1993, cuando el 70% de los encuestados aseguraba que no había que mostrar tolerancia ante los refugiados económicos. El 91% de los neerlandeses afirma que debe expulsarse a los solicitantes de asilo rechazados, aunque si han vivido en los Países Bajos durante dos años, sólo el 54% señala que debe devolverseles a su país (SCP 2003), cuadro que viene a confirmar otra encuesta de opinión. Según un estudio del NIPO de septiembre de 2003, para el 65% de la población, todo refugiado que haya vivido en los Países Bajos más de cinco años debe recibir permiso de residencial¹⁰ (TNS NIPO 2003).

¹⁰ Encuesta telefónica con 500 sujetos, 3 de septiembre de 2003.

Cuando se pregunta de forma más concreta a las personas si les importaría tener vecinos de origen neerlandés, han disminuido los porcentajes de los que responden que no les preocuparía el tema y de los que respondían que sí, aunque un mayor porcentaje de la población asegura que «dependería»: el 40%, frente al 33% de 2000 (SCP 2003). Sin embargo, según un cuestionario distribuido entre musulmanes de origen turco y marroquí en agosto de 2002¹¹, el 33% asegura sentirse peor visto en los Países Bajos después del 11 de septiembre de 2001, si bien para el 60% no ha habido ningún cambio, y sólo el 3% afirma sentirse ahora mejor visto que antes. Un 71% sigue sintiéndose seguro en los Países Bajos, mientras que el 21% se siente menos seguro que antes del atentado a las Torres Gemelas. Ello, sin embargo, no constituye razón alguna para abandonar el país: sólo el 13% reconoce habérselo planteado, aunque el 70% de ellos ya lo había pensado antes de los hechos. Con todo, las relaciones con los no musulmanes parecen haber empeorado un poco: mientras que para el 72% no ha habido ningún cambio, el 12% señala que la relación ya no es tan buena como lo era. Más de la mitad de este grupo mantiene ahora menos contacto que antes con los no musulmanes (Foquz 2002). Con ocasión del segundo aniversario del atentado de las Torres Gemelas se realizó una encuesta sobre el temor que suscitaban los musulmanes¹². Un 51% de los encuestados no musulmanes afirma tenerles miedo (NIPO 2003a). La postura ante los inmigrantes también ha cambiado: el año pasado, más personas que en 2000 afirmaban que los inmigrantes deben hacer un mayor esfuerzo para aprender neerlandés (SCP 2003). En el otoño de 2003, hasta un 82% considera que no se esfuerzan lo suficiente por integrarse

¹¹ Entrevistas personales con 475 personas entre el 22 y el 27 de agosto de 2002.

¹² Encuesta telefónica y a través de Internet con 1084 personas (entre ellas, 151 musulmanes), entre el 25 de agosto y el 7 de septiembre de 2003.

en la sociedad neerlandesa; al mismo tiempo, el 60% de los musulmanes respondía que por mucho que fuera el esfuerzo que hicieran siempre se les consideraría extranjeros, aunque el 85% se sentían bien acogidos en los Países Bajos, con un 10% que se sentía no muy bien acogido o que no se sentía bien acogido (NIPO 2003a).

Los casos reales de discriminación parecen muy difíciles de registrar, por lo que no es fácil determinar las tendencias. En dos publicaciones concretas en los Países Bajos se advierte expresamente de las deficiencias de sus datos cuantitativos. Con todo, señalan que en 2001 se registró un número particularmente elevado de reclamaciones por causas de discriminación. Debido a ello, figuran menos reclamaciones en 2002, aunque la cifra sea superior a la de 2000. Todo ello se explica en parte a raíz del 11 de septiembre. La cifra de reclamaciones por discriminación por causa de religión ha aumentado de un 3% del total en 2000 al 7% en 2002, pasando por un 6% en 2001. Aunque en los dos últimos años se redujera el número de incidentes violentos vinculados a la discriminación, en general se advierte un debate mucho más politizado y una atmósfera más crispada (Donselaar & Rodrigues 2002, Landelijke Vereniging van Anti Discriminatie Bureaus en Meldpunten 2003).

Medios de comunicación

Aunque no pueda afirmarse sin más que existan prejuicios hacia las culturas extranjeras en el periodismo neerlandés, sí puede concluirse que su infraestructura no es precisamente multicultural. Una encuesta entre periodistas neerlandeses realizada en 2000 muestra que su origen es fundamentalmente neerlandés: sólo el 2% es de otro origen¹³, porcentaje aún menor en los puestos directivos. Ninguno de ellos es musulmán practicante. Sólo el 28% de

¹³ Encuesta telefónica entre 773 periodistas entre septiembre-noviembre de 1999 y febrero de 2000.

los periodistas encuestados estima que el público neerlandés está interesado por los temas multiculturales (Deuze 2002).

Uno de los firmantes de este artículo llevó a cabo un análisis preliminar en 2000 y 2002¹⁴ de dos periódicos neerlandeses, uno de tendencia derechista (*Het Algemeen Dagblad*) y otro de izquierdas (*de Volkskrant*). De una muestra de 52 y 26 números, respectivamente, se seleccionaron artículos sobre temas de inmigración. El fenómeno se reducía a una cuestión de entrada y salida del país y no se trataban cuestiones de integración. El número de artículos seleccionados fue más del doble en 2002, frente a 2000¹⁵. Si se examinan las declaraciones de diversas figuras políticas contenidas en ellos, en 2000 casi todas se referían a los programas y las cuotas de inmigración (24%), seguidos del marco institucional, responsabilidades, procedimientos y costes (20%), problemas de deportación y expulsión (17%) y la lucha contra el tráfico de personas y las entradas ilegales (15%). En 2002, la mayor parte de las declaraciones hacían referencia a los problemas de expulsión y deportación (32%), seguidas de los controles fronterizos (15%) y los programas y cuotas de inmigración (15%). En 2000, el 85% de las declaraciones se dirigían a los inmigrantes o sus representantes; el 49% mostraban neutralidad hacia ellos, el 28% eran positivas y el 23% negativas. En 2003, la situación había cambiado notablemente; para empezar, el debate se había generalizado: só-

¹⁴ Los datos proceden de un amplio proyecto de investigación denominado "La transformación de la movilización y la comunicación política en el ámbito público europeo" (EUROPUB.COM), bajo los auspicios de la Comisión Europea conforme a su Quinto Programa Marco (HPSE-CT2000-00046). Una breve descripción del proyecto aparece en Koopmans y Statham (2002) en <http://europub.wz-berlin.de>.

¹⁵ El total de artículos seleccionados fue de 27 en 2000 y 39 en 2002; la muestra de 2000 fue doble. El número de declaraciones de figuras políticas (incluidas todo tipo de organizaciones oficiales y no gubernamentales, instituciones, grupos de interés y movimientos sociales) fue de 46 en 2000 y 59 en 2002.

lo el 71% de las declaraciones se referían directamente a los inmigrantes; el 7% y el 2%, respectivamente, se realizaban en nombre del Estado y la opinión pública, mientras que el 10% no se refería a ningún agente en concreto. Las declaraciones directamente referidas a los inmigrantes eran sin duda de tono más crítico; sólo el 24% eran neutrales, el 14%, positivas y el 62% negativas.

Los editoriales de ambos periódicos se analizaron para tener en cuenta la voz independiente de los medios de comunicación, examinándose todos los números correspondientes a 2000 y 2002 y reuniéndose todos los editoriales referidos a temas de inmigración. En cuanto al *Algemeen Dagblad*, el número de editoriales disminuyó de 14 en 2000 a 8 en 2002; en el *Volkskrant* se advertía la tendencia opuesta, pues publicó 9 editoriales en 2002 y 6 en 2000. Se trata, naturalmente, de cifras demasiado bajas para ser significativas, pero al menos demuestran que no se advierte una clara tendencia al aumento de la atención prestada a la inmigración en los editoriales de 2002. De tales editoriales, 4 del *Volkskrant* trataban específicamente el tema de los solicitantes de asilo: uno era crítico, otro neutral y dos positivos. En el *Algemeen Dagblad* aparecieron 9 editoriales, de los cuales cuatro eran neutrales y cinco positivos en su argumentación. En 2002, tanto uno como otro periódico publicaron cinco editoriales referentes a los solicitantes de asilo. El *Volkskrant* mostraba una tendencia más positiva: uno era neutral, otro crítico y tres positivos, mientras que el *Algemeen Dagblad* publicó tres editoriales críticos, uno neutral y otro positivo. En cuanto al Pim Fortuyn, elemento catalizador del debate sobre migraciones desarrollado en 2002, ambos periódicos hicieron sólo referencias negativas en sus editoriales sobre la materia. El *Volkskrant*, en sus nueve editoriales sobre inmigración, hacía cinco referencias negativas a su persona, mientras que el *Algemeen Dagblad* contenía, en sus ocho editoriales al respecto, tres referencias negativas. En pocas palabras, cabe deducir que tanto la información como los editoriales (del periódico más a la derecha) mostraban en 2002 un sesgo ligeramen-

te más negativo que en 2000 hacia los colectivos de inmigrantes.

De un estudio de musulmanes de origen turco y marroquí realizado en agosto de 2002 se desprende que, entre aquellos que se sienten menos seguros en los Países Bajos desde el 11 de septiembre de 2001, sólo el 6% sostiene que ello se debe a la imagen negativa que los medios de comunicación transmiten de los musulmanes. Las principales causas de esta inseguridad se debía a la actitud general de los neerlandeses hacia los musulmanes y a la creciente violencia verbal y física. No obstante, sólo el 4% de los encuestados consideraba que los medios de comunicación informaban con la debida cautela al tratar temas del Islam. Incluso el 55% afirmaba que los medios eran muy descuidados al respecto, mientras que para otro 53% los medios estaban creando de forma consciente una imagen negativa del Islam. Esta opinión abundaba más entre los jóvenes, especialmente los varones, y más entre los marroquíes que entre los de origen turco (Foquz 2002).

TRES EJEMPLOS DE LA IMPORTANCIA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN EL DEBATE SOBRE LA INMIGRACIÓN

En una publicación reciente del *Raad voor het Openbaar Bestuur* (Comité Consultivo de Política Pública), se señala que las autoridades y los medios políticos en general deben distanciarse más de los medios de comunicación y adoptar sus decisiones con independencia de lo que en ellos se diga. Ello es necesario para invertir una tendencia, que muestra cómo el poder legislativo neerlandés flaquea en el desempeño de dos funciones esenciales: el debate político basado en argumentos propiamente dichos y el control de las políticas públicas. Como resultado de ello, los medios de comunicación están afianzándose en su capacidad de establecer las prioridades nacionales, lo que se considera indeseable. Pero más importante aún si cabe es el

temor ante una creciente comercialización de estos medios, que se califica de nociva para el cumplimiento de sus funciones de control independiente, ya que con frecuencia cada vez mayor intervienen en los debates en lugar de informar sobre ellos (ROB 2003).

Estas tendencias se ponen de manifiesto en tres cuestiones suscitadas por los medios de comunicación respecto al debate sobre la inmigración en los últimos años en los Países Bajos. El primero se refiere al nuevo debate nacional sobre el multiculturalismo que se inició a raíz de la publicación de un artículo de opinión del publicista Paul Scheffer en el *NRC Handelsblad* el 29 de enero de 2000, en el que denunciaba el fracaso del proceso de integración de inmigrantes en los Países Bajos y exigía una investigación parlamentaria al respecto. En su opinión, se estaba produciendo una nueva forma de segregación social entre la población autóctona y los inmigrantes, y afirmaba que ello se debía sobre todo al desinterés de los neerlandeses por su propia cultura y tradiciones y por las de los colectivos de inmigrantes, lo que había propiciado que éstos no hicieran el esfuerzo previsto por integrarse en la sociedad nacional y, como consecuencia, que no existiese una política activa que facilitase dicho proceso, lo que situaba a grandes colectivos de inmigrantes en una posición desventajosa. En consecuencia, reclamaba un sistema más concreto que obligase a los inmigrantes a asimilarse. Se sucedieron en este mismo periódico diversas reacciones por parte de políticos y observadores, e incluso dos meses más tarde se celebró en el Parlamento un debate de dos días entre los líderes de los diversos partidos. En septiembre de 2002, el Parlamento acordó iniciar la investigación que Paul Scheffer había propuesto, y ésta se encuentra todavía en curso.

El segundo caso es la polémica entrevista de Pim Fortuyn publicada en *de Volkskrant* el 9 de febrero de 2002, en la que tildaba al Islam de cultura retrógrada y proponía abolir del artículo 1 de la constitución neerlandesa la mención de la prohibición de la discriminación. La entrevista provocaría su expulsión del partido *Leefbaar Nederland* y el

nacimiento de su propia formación, la *Lijst Pim Fortuyn* (LPF) que, presentándose por primera vez a las elecciones parlamentarias, obtuvo el 17% de los sufragios tras el asesinato de su fundador. La atención dedicada a Pim Fortuyn en general dio lugar a un debate nacional sobre el papel de los medios de comunicación en la política y en el debate público. Se sostuvo que la excesiva atención prestada a Fortuyn y su partido había caldeado los ánimos en el país y, más aún, se suscitaron serias dudas sobre la imparcialidad de la prensa en este tema, ya que se acusaba a los periódicos de haber «tomado partido» en el debate.

El último caso se produjo a raíz de un hecho producido en marzo de 2002: un concejal del ayuntamiento de Amsterdam fue captado por las cámaras de un programa televisivo cuando, en el curso de una conversación informal con el alcalde, despotricaba de los *kutmarokkanen* (lo que más o menos se traduciría por «putos marroquíes») que vivían en la ciudad. En un primer momento, el fragmento se eliminó de la filmación, pero cuando el asunto salió a la luz, el debate no sólo se centró en el lenguaje discriminatorio empleado por un cargo público, sino también en la objetividad de los medios de comunicación. El escándalo suscitado entre el público a raíz de la cuestión resultó difícil de acallar y llegó al cenit en octubre de 2002, cuando un músico de *rap* marroquí lanzó una canción protesta, que alcanzó gran éxito, con el título *kutmarokkanen*.

UNA NACIÓN CONFUSA

Hoy día se están profiriendo y debatiendo en los Países Bajos afirmaciones que constituían verdaderos tabúes sólo hace algunos años. Pim Fortuyn y sus seguidores llevaron la calle a la política y, hasta cierto punto, la política a la calle. Su lema era: «Digo lo que pienso y hago lo que digo». No siempre fueron las cosas que dijo e hizo las que causaron más repercusión, pero es precisamente el hecho de que una opinión personal textualmente recogida se con-

virtiera de inmediato en un tema de política parlamentaria constituye el principal legado de Fortuyn. Desde entonces, en numerosas ocasiones se han dado casos de diputados y ministros que se han permitido hacer declaraciones que antes sólo hubieran sido aceptables en una conversación de café o en la barra de un bar¹⁶. Entre ellas se cuentan opiniones sobre los inmigrantes, su reticencia a integrarse y las deficiencias del multiculturalismo como ideal (según la formulación de Scheffer, de las que se hicieron eco diversos líderes de opinión). En los debates que siguieron se han confundido con frecuencia los hechos y los ideales. Si hace sólo diez años una afirmación del tenor de «si llegamos al Gobierno eliminaremos la sociedad multicultural» se consideraba equivalente a una discriminación y el político de derechas que la profiriera terminaría condenado en los tribunales penales, hoy día nadie repararía especialmente en ella. En otra época, se habría interpretado como un ataque al hecho de que los Países Bajos sean el hogar de gentes de todo tipo de procedencia cultural, por lo que la intención de «eliminar» esta situación tendría que implicar la deportación o asimilación forzosa de esas personas, lo que claramente iría en contra de la Constitución neerlandesa y el Derecho penal nacional. Hoy, esa opinión se vería fundamentalmente como la respuesta ante un ideal de sociedad en la que florecen muchas culturas y todas ellas tienen el mismo valor.

Los propios inmigrantes pueden ahora ganarse las simpatías de la sociedad en general si se alinean con sus postulados y emplean un discurso contrario a los supuestos intereses y puntos de vista de los inmigrantes. Cuando Fortuyn tildó al Islam de retrógrado, esta postura era controvertida y en todo caso le situaba en la extrema derecha del

¹⁶ Por citar un ejemplo: un Ministro que se permite afirmar que no le importaría patear a un ladrón donde más doliera (*een rotschop*) a raíz de que la fiscalía investigase un caso de uso excesivo de violencia por parte de los dependientes de un establecimiento comercial contra una persona descubierta robando artículos del mismo.

espectro político. Un año más tarde, un político conocido que se había asentado en los Países Bajos huyendo de la persecución en Somalia afirmó exactamente lo mismo y se le felicitó por su valor. Al mismo tiempo, asistimos a la importación de un discurso contundente en materia de los derechos de los inmigrantes procedente de Bélgica, en la persona de Abu Jajah y su AEL (*Arabisch Europese Liga* o Liga Árabe-Europea), que reclama enérgicamente el derecho de los musulmanes a practicar su religión y ser así «diferentes», dicho de otra forma, a no integrarse. Aun cuando la AEL tiene predicamento entre los inmigrantes de origen musulmán (e incluso ha secuestrado el conflicto israelo-palestino como si fuera propio), la mayoría se mantiene al margen y, como apuntan algunos, se está retirando a sus propios círculos.

Se puede presumir que el multiculturalismo como ideal activamente perseguido por las políticas públicas está arrinconado, al menos para el futuro próximo. ¿Cuál será la alternativa? ¿Desembocará el debate en una propuesta de políticas de asimilación? Aunque ello no sería en modo alguno inverosímil, tampoco parece probable, teniendo en cuenta la tradición neerlandesa. En línea con las pasadas experiencias, se dará un marco de opiniones muy polarizadas que tratarán de atenuarse o mantenerse en un segundo plano. En algunos momentos, se exigirá a las autoridades que presten atención a la integración de los segmentos de la población inmigrante que parezcan apartarse demasiado de los parámetros culturales generales, aunque nadie definirá exactamente en qué consisten éstos. Los Países Bajos no son un país proclive a la expresión de planteamientos ideológicos explícitos, prefiriéndose el tratamiento pragmático de los hechos. Ello explicaría la desaparición del partido político de Fortuyn: en las elecciones de 2002 sorprendió al país con 26 escaños de un total de 150. A la vista de los malos resultados de los partidos antes gobernantes —los socialdemócratas sufrieron un fuerte retroceso electoral— los democristianos experimentaron un fuerte ascenso (tras pasarse ocho años en la opo-

sición) y la coalición con el LPF parecía inevitable. Si Fortuyn no hubiera muerto, es difícil predecir qué hubiera ocurrido; sin embargo, con su desaparición, hubo muchos entre sus seguidores que afirmaron hablar en su nombre y el partido comenzó a desintegrarse muy pronto; en pocos meses, los ministros de este partido comenzaron a pugnar por el liderazgo. Sólo habían transcurrido tres meses cuando la coalición en el poder anunció la convocatoria de nuevas elecciones. Celebradas a comienzos de 2003, se asistió a una vuelta a la situación política anterior a la aparición de Fortuyn, con la victoria ajustada de los mismos socialdemócratas que el electorado había arrojado ignominiosamente del poder menos de un año antes. Está por ver si hemos asistido a un singular movimiento pendular de izquierda a derecha y nuevamente a la izquierda o, por el contrario, si las elecciones de 2002 fueron las primeras de una nueva era que verá la desaparición de la estabilidad en la política.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Aunque hayamos demostrado que el efecto en la sociedad neerlandesa de los acontecimientos del 11 de septiembre ha sido más bien limitado —al menos en cuanto a las relaciones interétnicas y la política de inmigración— al mismo tiempo hay que concluir que el clima en nuestro país ha cambiado y se ha vuelto más directo y desabrido. La visión de los inmigrantes de origen no occidental ya no es a priori tolerante, sino que éstos llegan a una nación que, de momento, se dirige a ellos en «términos contundentes». El actual Gobierno no se plantea abrir el debate sobre la necesidad de una política de entrada en el país más restrictiva, y sin duda alguna tratará de dificultar el asentamiento de los extranjeros cuya cultura resulte «demasiado diferente». Así puede suceder con los refugiados y solicitantes de asilo, pero la situación puede afectar a los casos de formación y reunificación familiar.

Mientras tanto, se advierten tendencias centrífugas que socavan la autoridad del Gobierno central: en materia de entrada al país, su situación resulta incómoda ante las orientaciones que se reciben de Bruselas y la creciente reticencia por parte de las entidades locales ante la necesidad de llevar a la práctica medidas que el Gobierno desea todavía aplicar. Además, en el terreno de la integración, probablemente se vaya advirtiendo que los Gobiernos de las democracias liberales quizá puedan sentar las bases de debate, pero apenas pueden influir, sino de forma muy marginal, en el resultado del proceso de integración socio-cultural. Y en otros ámbitos de la integración, una vez más Bruselas irá asumiendo un papel central en un terreno en el que la convergencia europea se está manifestando de forma cada vez más intensa (Heckmann & Schnapper 2003).

REFERENCIAS

- BRINK, M., S. VAN ROSSUM, T. VISSER y N. VAN DEN BERG (1997) *Evaluatie inburgeringsbeleid voor nieuwkomers*. Amsterdam: Regioplan.
- BROCHMANN, G. (1997) «Controlling immigration in Europe. National state dilemmas in an international context» in: H. van Amersfoort & J. Doornik (eds) *International Migration. Processes and Interventions*. Amsterdam: Het Spinhuis, pp. 22-41
- CENTRAAL BUREAU VOOR DE STATISTIEK (CBS) (2002) *Alloctonen in Nederland 2002 Voorburg/Heerlen*: CBS
- CENTRAAL BUREAU VOOR DE STATISTIEK (CBS) (2003), *Minder immigranten dan emigranten*, PB 03-142, La Haya, julio de 2003, disponible en <http://www.cbs.nl/nl/publicaties/persberichten/2003/pb03142.pdf>.
- CHOENNI, C. (2000) «Ontwikkelingen van het rijksoverheidsbeleid voor etnische minderheden, 1997-2000» en: N. van Nimwegen & G. Beets (eds) *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000* La Haya: NiDi, pp. 131-144

- DEUZE, M. (2002), *Journalists in the Netherlands; an analysis of the people, the issues and the (inter-)national environment* Amsterdam: Aksant.
- DONSELAAR, J. van & P. R. RODRIQUES (2002), *Monitor racisme en extreem-rechts*, vijfde rapportage, Anne Frank Stichting / Universiteit Leiden, disponible en http://www.justitie.nl/Images/11_19990.pdf.
- DOOMERNIK, J. (1995), The institutionalization of Turkish Islam in Germany and the Netherlands. A comparison. in: *Ethnic & Racial Studies*, Vol. 18, nr.1, pp. 46-61
- DOOMERNIK, J. (1998), *The effectiveness of integration policies towards immigrants and their descendants in France, Germany and The Netherlands*. Ginebra, OIT (International Migration Papers Nr 27)
- DOOMERNIK, J. (2003), «Integration Policies towards Immigrants and their Descendants in the Netherlands» en F. Heckmann & D. Schnapper (eds) *The Integration of Immigrants in European Societies. National Differences and Trends of Convergence* Stuttgart: Lucius & Lucius, pp.165-183
- DOOMERNIK, J. & P. MINDERHOUD (1999), *Tussenrapportage betreffende de evaluatie Koppelingswet, deelproject B, deelonderzoek Justitie*, Amsterdam: IMES (internal report)
- DOOMERNIK J. & R. AXTMANN (2001), «Transnational Migration, the Liberal State and Citizenship» in: Roland Axtmann (ed.) *Balancing Democracy* London/New York: Continuum, pp. 76-89
- DOOMERNIK, J., R. PENNINX & H. VAN AMERSFOORT (1997) *A Migration Policy for the Future. Possibilities and Limitations* Bruselas: MPG
- ENTZINGER, H. (2003) «The rise and fall of multiculturalism: the case of the Netherlands» in: C. Joppke & E. Morawska (eds) *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States* Houndmills: Palgrave, pp. 59-86
- FOOUZ ETNOMARKETING (2002), *Veiligheidsgevoel Turken en Marokkanen*, Onderzoeksresultaten ten behoeve van redactie Zembla, Nieuwegein.
- HECKMANN, F. & D. SCHNAPPER (2003), «Conclusion» in: F. Heckmann & D. Schnapper (eds) *The Integration of Immigrants in European Societies. National Differences and Trends of Convergence* Stuttgart: Lucius & Lucius, pp.253-259
- KOOPMAN, E. R. (2002), *Wezenlijk Nederlands belang en economische migratie. Nationaal toelatingsbeleid ten aanzien van bui-*

tenlandse werknemers en zelfstandigen. Tesis doctoral, University of Amsterdam

LANDELIJKE VERENIGING VAN ANTI DISCRIMINATIE BUREAUS EN MELDPUNTEN (2003), *Klachten en Meldingen over ongelijke behandeling*, kemcijfers 2002, disponible en <http://www.lvadb.nl/kerncijfers2003.pdf>.

LIJPHART, A. (1977) *Democracy in plural societies: a comparative exploration*. New haven/London: Yale University Press.

PENNINX, R., J. SCHOORL & C. VAN PRAAG (1993), *The impact of international migration on receiving countries; the case of the Netherlands*. Amsterdam: Swets & Zeitlinger

RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR (2003), *Politiek en Media; een pleidooi voor een LAT relatie*, La Haya, agosto 2003.

SOCIAAL EN CULTUREEL PLANBUREAU (SCP) (2003), *De Sociale Staat van Nederland*, The Hague, September, disponible en <http://www.scp.nl/boeken/titels/2003-12/nl/metainfo.htm>.

TESSER, P. T. M., F. A. VAN DUGTEREN & A. MERENS (1996), *Rapportage minderheden 1996: bevolking, onderwijs, huisvesting*, La Haya: SCP

THRÄNHARDT, D. (2003), «Where and why? Comparative perspectives on Asylum in the OECD world» in: J. Doornik & H. Knippenberg (eds) *Migration and Immigrants: Between Policy and Reality*. Amsterdam: Aksant, pp.18-41

TNS NIPO (2003), *Meerderheid Nederlanders voor een ruimer pardon*, Amsterdam, disponible en <http://www.tns-nipo.com>.

TNS NIPO (2003a), *Helft Nederlanders heeft angst voor toenemend aantal moslims*, Amsterdam, disponible en <http://www.tns-nipo.com>.