

¿ESPECIFICIDAD NACIONAL O CONVERGENCIA? UNA TIPOLOGÍA DE POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN EN EUROPA OCCIDENTAL

HANS MAHNIG*
ANDREAS WIMMER**

Este artículo se pregunta si las políticas europeas de inmigración se configuran según las tradiciones de la construcción del Estado-nación específicas de cada país o si, por el contrario, están convergiendo hacia metas políticas similares. Los autores desarrollan una amplia tipología de políticas de inmigración en Europa occidental tomando como base cuatro casos estudiados sobre el desarrollo de esta política durante treinta años (Reino Unido, Francia, Alemania y los Países Bajos). Esta tipología muestra convergencias en algunos campos, pero revela diferencias significativas en otros.

* Swiss Forum for Migration Studies

** Center for Development Research.

NOTA: Los autores están muy agradecidos a Etienne Piguet y a los dos revisores anónimos por sus comentarios a la versión anterior de este artículo.

Este artículo está publicado en la revista *Journal of International Migration and Integration* (JIMI), 2(1). Lo publicamos con la autorización de los editores.

This article raises the question as to whether European immigrant policies are shaped by country-specific traditions of building the nation-state or whether, on the contrary, they are converging toward similar policy goals. On the basis of four case studies of 30 years of policy development (United Kingdom, France, Germany, and the Netherlands), the authors develop a broad typology of immigrant policies in Western Europe. This typology shows a convergence in some policy fields, but reveals significant difference in others.

1. INTRODUCCIÓN

Una ojeada a los últimos estudios comparativos de políticas europeas de inmigración muestra una paradoja sorprendente: mientras que autores bastante diversos observan en estas políticas factores específicos de cada país en lo que respecta a la inmigración, otros tantos autores observan una amplia convergencia entre los países europeos. Representantes del primer grupo explican que variables tales como la herencia institucional (Lapeyronnie, 1992), las consecuencias históricas de la lucha de clases (Bovenkerk, Miles & Verbunt, 1990), la cultura política de la sociedad civil (Schiffauer, 1997) son las responsables de las diferencias que hay entre las políticas de inmigración en los países europeos. Probablemente, el argumento con más peso, que defiende que hay que referirse fundamentalmente al marco nacional para comprender las políticas de inmigración, lo lanzaron Schnapper (1992) y Brubaker (1992, 1995). La primera sugiere que estas políticas se deben interpretar como «una dimensión de la construcción de la nación» (p. 17); el segundo se centra principalmente en las leyes de nacionalidad argumentando que la inclusión o exclusión social de los inmigrantes está determinada por la historia política y cultural del determinado país. Partiendo de la misma base, otros autores han identificado las varia-

bles principales como responsables de las diferencias nacionales y las han usado para desarrollar la tipología específica de cada país.

Los que mantienen la segunda tesis señalan que las respuestas de la política respecto a la inmigración en los países europeos han ido convergiendo en gran medida durante los últimos dos decenios. Se atribuye al Sistema continuo de información sobre la inmigración de la OCDE (más conocido con el acrónimo francés, SOPEMI, Miller, 1990) el primer uso del término *convergencia*, en 1984. Un año más tarde, Hammar (1985) observó la misma tendencia sugiriendo que a pesar de las diferencias nacionales, las políticas europeas de inmigración se han ido acercando entre sí desde la crisis económica de 1973-1974. Recientemente dos autores han apoyado esta tesis aunque desde diferentes puntos de vista. Por un lado, Soysal (1993) insiste en la creciente importancia de un «modelo post-nacional» para entender la inclusión de inmigrantes en las sociedades europeas. Sostiene que los derechos y el estatus legal de los inmigrantes ya no derivan de la legislación nacional, sino que están determinados por unas normas universales que quedan formalizadas y legitimadas por todo un compendio de estructuras y códigos normativos transnacionales, así como por instrumentos legales internacionales. Desde su punto de vista, el proceso de la unificación europea va ligado a un aumento de presión sobre los Estados miembros que impulsa a mayor convergencia en el campo de las políticas de inmigración. Por otro lado, Freeman (1994a, 1995b) defiende que los principios inherentes a las democracias liberales conducen inevitablemente hacia la liberalización de la inmigración y de las políticas. Piensa que las diferencias específicas de cada país respecto a la política se deben atribuir a variaciones temporales en la historia de la inmigración más que a las divergencias políticas entre culturas. A la larga, «el desarrollo de la lógica interna del núcleo de los valores de la democracia liberal» tiende a dar idénticos resultados en las políticas.

¿Cómo se puede resolver la contradicción entre estas dos corrientes de análisis de política de inmigración? ¿Es

cuestión de la postura ideológica del investigador que uno subraye la especificidad nacional como oposición a la perspectiva convergente, como sugirió Joppke (1998)? ¿O será que confundimos el concepto de convergencia y el de desarrollo paralelo, que implica que cada país atraviesa fases idénticas al desarrollar su política de inmigración sin alcanzar necesariamente el mismo punto (Vermeulen, 1997)? Sin negar el posible papel que desempeñan estos dos factores, las conclusiones contradictorias podrían explicarse muy bien teniendo en cuenta los diferentes aspectos de las políticas de inmigración que cada uno examina. Mientras que algunos análisis destacan las políticas de ciudadanía y de nación, otros comparan los derechos civiles y sociales concedidos a los inmigrantes o la legislación contra la discriminación. No es sorprendente que la comparación de los diferentes campos de política de inmigración de varios países tenga diferentes resultados, ya que los gobiernos modernos abarcan sectores de acción política relativamente independientes, y con frecuencia orientados por distintos principios de funcionamiento (Muller, 1990).

De este modo, para dar mayor precisión al intento comparativo y valorar la cuestión convergencia/especificidad, primero debemos describir las múltiples formas que la política de inmigración ha adoptado en diferentes países. Esto nos permite definir una tipología general de estas políticas. Entonces, atendiendo a dicha tipología, podremos comparar empíricamente y con mayor precisión la evolución de las políticas de inmigración en los diferentes campos y países. La tipología también nos da una base para explicar las diferencias y similitudes observadas (Sartoti, 1970; Grawitz, 1990).

Nuestro análisis versa sobre el Reino Unido, Francia, Alemania y los Países Bajos. Hemos escogido estos cuatro países por dos razones. Primera: son los países de Europa occidental que después de la II Guerra Mundial atraen a más inmigración. Segunda: en la literatura se suelen representar como los «modelos ideales» de los diferentes modos de inserción de inmigrantes (Brubaker,

1992; Castles, 1995; Favell, 1997, 1998; Kastoryano, 1997; Schiffauer, 1997; Schnapper, 1992). Nuestros argumentos cuestionan esta noción convencional.

Empezaremos describiendo la evolución de las políticas de inmigración en Reino Unido, Francia, Alemania y en los Países Bajos durante los últimos cuarenta años. A pesar de que el trato que hemos dado al estudio de los cuatro casos es necesariamente esquemático, atendiendo exclusivamente a los principales desarrollos, la investigación nos permite identificar cinco tipos generales de programas y políticas dirigidos a inmigrantes. Sobre la base de esta tipología podremos luego ensayar una lectura comparativa más precisa de las tendencias actuales de las políticas europeas de inmigración.

Es necesaria una observación preliminar: en la mayor parte de los casos los inmigrantes y sus hijos están sujetos, como cualquier otro residente, a las instituciones y políticas vigentes en la sociedad de acogida. Hammar (1985) denomina «políticas indirectas de inmigración» a los efectos que se siguen de ello, porque «se supone que tales instituciones y políticas deben afectar a todos los miembros de la comunidad, incluyendo a los inmigrantes» (pp. 265-266). Si calibramos el impacto de la acción estatal sobre la posición de los inmigrantes en la sociedad, se supone que esas políticas generales tendrían un impacto mayor que lo que se conoce normalmente como «política de integración de inmigrantes», aunque de un modo diferente. Calcular el impacto de las políticas no es de nuestra incumbencia, pero distinguir las diferentes formas que adoptan sí que lo es. De este modo nos interesamos en cómo la inmigración se ha convertido en un asunto de la agenda política y cómo lo han abordado las autoridades: ¿en qué términos se han identificado los problemas surgidos a raíz de la presencia de inmigrantes y qué políticas se han aplicado? A pesar de que la inmigración se convirtió en un problema en los años sesenta, la mayoría de los programas sobre inmigrantes sólo se desarrollaron después de la primera crisis del petróleo de 1973-1974 y de la crisis de paro que entonces

afectó a amplios sectores de los inmigrantes de primera y segunda generación. Estos programas no se diseñaron necesariamente para inmigrantes en el sentido de las «políticas directas de inmigración» de Hammar (1985), entendidas como medidas del Gobierno en las cuales los instrumentos usados y los programas desarrollados se dirigen específicamente a inmigrantes» (pp. 265-266). Algunos tan sólo son específicos en el sentido de que intentaban incluir a los inmigrantes bajo la cobertura general de las leyes (Doomernik, 1998). Solían ser también generales en el sentido de que intentaban resolver los problemas con los que se topan los inmigrantes como problemas compartidos con toda la población. Sin embargo, incluso formulándolos de este modo, deben considerarse como una respuesta a la inmigración, lo cual los sitúa en el ámbito de nuestro análisis.

2. POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN EN CUATRO PAÍSES EUROPEOS

2.1. Reino Unido

La inserción de los inmigrantes en el Reino Unido, al contrario de lo que ha pasado en la mayoría de los países europeos, nunca ha sido un asunto legal. Esto es debido a que la mayoría de los inmigrantes llegaron de la Commonwealth después de la II Guerra Mundial y, por tanto, ya eran ciudadanos británicos; el reto era más bien dar significado cultural y simbólico a su ciudadanía (Crowley, 1995). La inmigración se introdujo en la agenda política al final de la década de los cincuenta debido a que hubo una ola de violencia racista contra los inmigrantes. En 1962 el Gobierno Conservador tomó la medida de restringir la admisión de nuevos inmigrantes de la Commonwealth, pero las reglas de admisión se hicieron todavía más estrictas cuando en 1964 el Partido Laborista subió al poder. Sin embargo, en 1965 proclamaron la *Race Relations Act (RRA)* (ley

en materia de relaciones raciales) para ejecutar una política contra la discriminación racial que contemplara el establecimiento del *Race Relations Board (RRB)* (Consejo de relaciones raciales) y la llamada QUANGO (*Quasi-Autonomous Non-Governmental Organization*, ONG Casi-Autónoma) encargada de mediar entre las víctimas de la discriminación racial y los sujetos u organismos discriminadores (Layton-Henry, 1992; Solomos, 1993). Asimismo, en 1965 se estableció el *National Committee for Commonwealth Immigration (NCCI)*, Comité Nacional para la Inmigración de la Commonwealth), para asesorar y subvencionar a los llamados *Voluntary Liaison Committees* (Comités de coordinación de voluntarios), que eran organizaciones basadas en la comunidad, para ayuda de inmigrantes afectados por problemas sociales. Algunos observadores criticaron estas medidas porque «fomentaban la institucionalización de una *subrepresentación estable* de la población negra y del Tercer Mundo en el sentido de excluirla de COMPETIR con arreglo a los USOS comunes (Katznelson, 1976, p. 197).

Al final de la década de los sesenta, con la llegada de los indios de África del este, el debate sobre la inmigración se politizó mucho. El conocido discurso xenófobo de Enoch Powell, que predijo «ríos de sangre» como consecuencia de la descontrolada inmigración, presionó al Gobierno Laborista. El Primer Ministro Harold Wilson defendió la política de inmigración del Gobierno, pero no sólo prometió reforzar las medidas contra la discriminación racial, sino que también prometió abordar los problemas sociales de los barrios céntricos decaídos. Cabe destacar que estos problemas se vieron como la principal razón por la que parte de la población apoyaba las ideas de Powell. En 1967 el RRB y el NCCI publicaron un informe que mostraba numerosas pruebas de la discriminación contra las minorías negras en lo tocante a las viviendas y al mercado laboral, dos áreas no contempladas en la RRA de 1964 (Layton-Henry, 1992). Por tanto, la segunda *Race Relations Act* (ley en materia de relaciones raciales, 1968), se extendió a estas dos áreas junto con la de educación. Se autorizó al

RRB para hacer investigaciones y presentar cargos de fraude contra el organismo o persona que discriminara, incluso sin que el individuo afectado estuviera presente (Crowley, 1990). El tercer cambio en la nueva ley se centraba en el establecimiento de la *Community Relations Commission* (CRC, Comisión para las Relaciones Comunitarias), la cual se convirtió en el cuerpo nacional que subvenciona a las asociaciones locales y que actualmente se denomina *Community Relations Councils* (CRCs), Consejos para las relaciones intercomunitarias.

El *Urban Programme* (UP, Programa urbano) fue otra de las iniciativas. No iba orientado directamente a solucionar los problemas que atañen a las minorías étnicas, sino que iba dirigido a todos los que vivían en los barrios céntricos decaídos. No obstante, el establecimiento de este programa era una clara manifestación del miedo que tenían las autoridades a que la inmigración negra pudiera provocar conflictos en algunos barrios. Por tanto, los barrios pobres céntricos se convirtieron en candidatos idóneos para recibir ayudas municipales asignadas en base a dos indicadores principales: el porcentaje de los niños inmigrantes escolarizados y la presencia de familias numerosas. El Gobierno Conservador, que subió al poder en 1970, continuó el *Urban Programme*. Aunque se calificó de inefectivo a este programa y había mucha controversia sobre su concepción subyacente, según la cual los barrios en cuestión padecían «privación patológica». No obstante, en 1977 el *Urban Programme* se transformó en el *Enhanced Urban Programme* (Programa Urbano Ampliado) orientado a un mayor apoyo en la financiación privada. En 1978 el establecimiento de las *Inner City Partnership Areas* (Áreas de cooperación de los barrios céntricos decaídos) supuso la transformación definitiva de una política social para la inmigración en una política general para la renovación urbana (Parkinson, 1994, pp. 52-53).

El nuevo Gobierno Laborista, elegido en 1974, reformó una vez más la RRA de 1968. Unos estudios publicados entre 1972 y 1975 habían confirmado el predominio de un

elevado nivel de discriminación en la sociedad británica y a la legislación vigente se la tachó de ineficiente (Layton-Henry, 1992). La RRA revisada en 1976 trajo consigo tres cambios importantes. El primero fue la creación de la *Commission for Racial Equality* (CRE, Comisión para la Igualdad Racial), a partir de la unión del RRB y del CRC. Esta nueva comisión perseguía los siguientes objetivos: a) contribuir a la eliminación de la discriminación racial; b) fomentar la igualdad y las relaciones cordiales en la comunidad, y c) controlar que la RRA se cumpliera (Sección 43 del RRA). Por otra parte, se adoptó el concepto de discriminación indirecta, definido como la consecuencia objetiva de una acción que intencionadamente no era discriminatoria (Banton, 1988). Y finalmente, la CRE fue declarada competente para llevar a los Tribunales las causas de discriminación y para hacer procedimientos no discriminatorios dotados del mismo valor que las sentencias legales. También se le autorizó para dar ayuda económica a los que quisieran emprender acciones legales y para subvencionar a las organizaciones comprometidas con los propósitos de la Sección 43 del RRA (Crowley, 1990). Sin embargo, se prohibió con la nueva Ley la discriminación positiva (en el sentido estadounidense de «acción afirmativa»). Al mismo tiempo, las CRC cambiaron de nombre y se denominaron *Councils for Racial Equality* (CRE, Consejos para la Igualdad Racial), a los que junto con los *Committees for Community Relations* (Comités para las Relaciones Intercomunitarias) y las *Race Relations Units* (Unidades de relaciones raciales) se les encomendó la tarea de evitar los conflictos raciales a través de mediaciones a nivel local (Messina, 1987; Vertovec, 1996).

Durante los primeros años del Gobierno Conservador de Margaret Thatcher, que subió al poder en 1979, las iniciativas en el campo de la inmigración tan sólo lograron hacer más estrictas las leyes de nacionalidad: la *British Nationality Act* (Ley de Nacionalidad Británica) de 1981 «impedía legalmente (con alguna excepción) a los ciudadanos británicos de la Commonwealth instalarse libre-

mente en el Reino Unido. Sin embargo, debido a los correlativos disturbios que se dieron en varias ciudades británicas entre 1980 y 1981, la cuestión de una política de inmigración se incluyó, una vez más, en la agenda política. Aunque estos disturbios englobaron tanto a la juventud blanca como a la negra, en los medios de comunicación se denominaron «disturbios raciales» (Keith, 1990). El ministro de Asuntos Exteriores, Lord Scarman, encargó la elaboración de un informe sobre cómo prevenir agitaciones semejantes en el futuro. Este informe, publicado en 1981, llevó a dos consecuencias políticas. La primera: recomendaba adoptar una política y contrarrestarse la exclusión social y económica en los barrios pobres céntricos y, concretamente, remediarse la marginación de la gente de color. Ello iba orientado a reforzar los programas ya existentes a favor de los barrios pobres (Layton-Henry, 1992). La segunda consecuencia: la crítica que hacía el informe a la policía, a la cual consideraba en parte responsable de los disturbios, dio lugar a un debate sobre cómo combatir las prácticas discriminatorias en las fuerzas policiales. Se hicieron varias reformas bajo el título de *Community Policing*; una de éstas contemplaba concretamente el reclutamiento de grandes grupos de oficiales de policía que pertenecieran a minorías étnicas para asegurar así que la Policía fuera representativa de todos los sectores de la sociedad.

Después de tomar esas decisiones a principios de la década de los ochenta, el Gobierno Conservador se abstuvo de tomar nuevas iniciativas en políticas de inmigración. Sin embargo, una segunda ola de disturbios urbanos en 1985 trajo como consecuencia reforzar la ley y el orden mientras que las políticas de renovación urbana se orientaron más hacia la satisfacción de los intereses de los empresarios locales que hacia resolver los problemas de los grupos poco privilegiados (Le Galès & Parkinson, 1994). En su mayoría las nuevas iniciativas se tomaron, por tanto, en el nivel local, por municipios que estaban bajo poder laborista. Tocaban tres áreas principales: promover para

las minorías la igualdad de oportunidades laborales en el sector público utilizando como instrumento el control étnico; adaptar la administración local y sus servicios a las necesidades de las minorías étnicas; e intensificar la batalla contra el racismo (Joly, 1992). Muchos municipios también introdujeron educación antirracista en las escuelas.

Por ejemplo, en Bradford y Birmingham se establecieron durante la década de los ochenta las estructuras para la consulta multicultural, que algunos observadores caracterizaron de «instituciones gestoras a través de las cuales las minorías pueden participar en la determinación del futuro de la sociedad donde se instalan y pueden construir la igualdad» (Rez & Samad, 1996, p. 29). El sistema de consulta entre las organizaciones musulmanas y las autoridades locales de Leicester también se ha descrito como un ejemplo exitoso de institucionalismo multicultural (Vertovec, 1996a).

Sin embargo, a nivel nacional no ha habido ninguna innovación durante el último decenio. En 1985 el informe *Education for all* (Educación para todos), también conocido como Informe Swann, recomendaba la integración de planes de estudio anti-racistas y multiculturales —indicación que no fue incluida en la *Education Reform Act* (Ley de reforma de la Educación) de 1988, la cual introdujo unos planes de estudio nacionales (Layton-Henry, 1992)—. A pesar de la política restrictiva para con los grupos desaventajados en general, los Gobiernos conservadores no limitaron las actividades del CRE ni tampoco abandonaron la política de comunidad. Sin embargo, tampoco estimularon al CRE para reforzar estas políticas. Y el Gobierno laborista, actualmente en el poder, parece que prefiere dejar las cosas como están. Es más, no se han tomado nuevas e importantes iniciativas en el campo de la política de inmigración.

2.2. Francia

En Francia las primeras políticas dirigidas directamente a los inmigrantes se referían a los alojamientos. La es-

casez de viviendas decentes después de la II Guerra Mundial (la situación era peor en Francia que en cualquier otro lugar de Europa; Bachmann & Le Guennec, 1996) obligó a muchos inmigrantes a vivir en hostales, en apartamentos en decadencia en zonas céntricas y en núcleos chabolistas (*bidonvilles*). Al final de la década de los cincuenta el Gobierno francés estableció dos instituciones para tratar esta situación: la *Société nationale de construction de logements pour les travailleurs algériens* (SONACOTRAL), encargada de la construcción de residencias para inmigrantes, y los *Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés* (FAS), responsables de la financiación de las actividades sociales y culturales para inmigrantes, aunque a partir de 1964 también se le encomendó la mejora de las condiciones de las viviendas para inmigrantes (Ballain & Jacquier, 1989). Sin embargo, la mayor parte de las actividades de estas dos instituciones eran inadecuadas y las chabolas continuaron creciendo a gran velocidad alrededor de las principales ciudades como París, Lyon o Marsella, albergando entre sus residentes a un 80 por 100 de extranjeros (Lallaoui, 1993). Una ley proclamada en 1964, que permitía a las autoridades expropiar las zonas de chabolas, fue la primera respuesta oficial para frenar esta tendencia. En 1970 la muerte de cuatro obreros de Malí en una choza que ardió en llamas provocó protestas nacionales y el Gobierno empezó a aumentar los presupuestos para la expropiación y reconstrucción. No obstante, a los inmigrantes —si simplemente no se les expulsaba— no se les llevaba directamente a las viviendas de protección oficial, sino a viviendas específicas de transición, las llamadas *cités de transit*, supuestamente en orden a reeducarles para vivir en viviendas sociales que posteriormente se les darían.

En la década de los setenta se dieron otras respuestas específicas para los problemas de los inmigrantes, especialmente en materia de alojamiento. En particular a través del establecimiento de la *Commission nationale pour le logement des immigrés* (CNLI) que estaba destinada a financiar viviendas de protección social sólo para inmigrantes. Du-

rante el mismo período se tomaron algunas iniciativas en el ámbito de la educación para crear oportunidades para los niños inmigrantes (Costa-Lascoux, 1989). Sin embargo, en la segunda mitad de la década de los setenta el Gobierno comenzó a adoptar una política regresiva de inmigración como manera de combatir el alto porcentaje de desempleo que tuvo lugar después de la crisis internacional del petróleo; pero esta iniciativa fracasó debido a la gran oposición política (Weil, 1991).

En 1981, con la victoria de la Izquierda en las elecciones presidenciales y legislativas, la nueva meta de la política de inmigración fue lograr un estatus legal igualitario para los inmigrantes. Respecto a esto se pueden contemplar tres decisiones dotadas de gran peso simbólico: se concedió el derecho de asociación, se emitieron permisos de residencia de diez años de duración considerando la posibilidad de que los inmigrantes pudieran establecerse en Francia, y se regularizó la situación de 130.000 residentes ilegales (Weil, 1991). Mientras se ponía en práctica esta política, el «verano caliente de 1981» cambió una vez más la configuración política de este asunto, cuando el Gobierno socialista se topó con disturbios urbanos que involucraban a muchos jóvenes de familias inmigrantes.

Como respuesta a estos hechos las autoridades optaron por un nuevo enfoque que insertaba la política de inmigración en el marco más amplio «de una gestión espacial de la exclusión» por parte del Estado (Gaudin, 1993, p. 4). La política de desarrollo social y urbano (DSQ: *Développement Social des Quartiers*), que adquirió mucha importancia en la década de los ochenta, iba dirigida a los barrios que se consideraba que tenían problemas sociales (*quartiers en difficulté*) y a éstos se les proporcionaron recursos adicionales. La misma idea se aplicó al campo de la educación, concediendo subvenciones especiales a los distritos escolares a los que se llamó *Zones d'éducation prioritaire (ZEP)* —donde las necesidades prioritarias se identificaban mediante varios indicadores sociales, inclui-

do el porcentaje de niños inmigrantes—. Aunque estas políticas son comparables al DSQ y a las ZEP que existían en la década de los setenta (Bachmann & Le Guennec, 1996), el nuevo enfoque, que era el de «un modelo de discriminación positiva basada en la definición geográfica de sus objetivos prioritarios», sólo llegó a prevalecer al principio de la década de los ochenta (Damamme & Jobert, 1995).

Aunque los barrios que se beneficiaron de los programas del DSQ tenían normalmente un alto porcentaje de residentes inmigrantes, la política de desarrollo social y urbano no les consideraba como objetivo explícito. La cuestión de la inmigración sólo formaba parte de una política urbana más amplia reforzada en 1991 por la nueva legislación llamada *L'orientation de la ville* (LOV), también conocida como «ley anti-gueto». El objetivo de esta ley era combatir la proliferación de los barrios étnicos pobres aplicando una política de dispersión de las viviendas sociales. Se quería asegurar que los inquilinos de las viviendas pertenecieran a diversas categorías sociales (Toubon, 1992). En este contexto los inmigrantes aparecían sólo como miembros de las clases bajas. No obstante, la voluntad de una «gestión étnica» de la vivienda social era un secreto a voces (Simon, 1998).

En la década de los noventa ha tomado fuerza una nueva percepción de los inmigrantes: la de su «integración en la República» (*intégration républicaine*), que se ha vuelto el lema predominante en el discurso político sobre la inmigración. Dos cambios son responsables de esto. El primero tiene que ver con el intento de la extrema derecha en la década de los ochenta de considerar la cuestión de la inmigración como un asunto racial; es más, el *Front National* consiguió poner a la inmigración como un asunto cultural y étnico en la agenda política (Taguieff, 1991). El segundo gran cambio es la subida del Islam en la estela del proceso de establecimiento de inmigrantes musulmanes en Francia, un fenómeno que se ha convertido en objeto de gran atención mediática (Battegay, 1992). El miedo a que los musulmanes pudieran formar una comunidad poten-

cialmente hostil a la corriente mayoritaria de la sociedad comenzó a preocupar a la opinión pública y a la clase política. Esto causó un acalorado debate sobre el significado de la ciudadanía francesa, aunque las razones más profundas de este debate deben buscarse en desarrollos más generales, como el reto que representa para el sistema político francés el proceso de unificación europea (Favell, 1997).

Como respuesta, el gobierno —ya sea de derechas o de izquierdas— adoptó un discurso político basado en el principio de los derechos y deberes iguales para todos los ciudadanos (incluyendo a los residentes extranjeros). Este giro confiaba plenamente en la idea del «modelo de integración francesa» que reconocía los mismos derechos a los individuos mientras que negaba a los grupos derechos o estatus especiales (Haut Conseil, 1993; Schnaper, 1991). El discurso en cuestión también pretendía abordar la creciente cuestión problemática de la exclusión social, un tema que se había convertido en un asunto de tal urgencia que las políticas específicas para único beneficio de los inmigrantes no parecían políticamente viables. Aunque las fuerzas políticas principales pretendían de este modo alcanzar un consenso relativo en la cuestión de la integración, el tema de la ciudadanía fue bastante politizado: en 1993 el gobierno de derechas abolió el derecho de los niños nacidos en Francia a adquirir automáticamente la ciudadanía, pero en 1997 un gobierno de izquierdas lo reinstauró.

La última iniciativa en el campo de la política de inmigración ha sido el establecimiento de una agencia de observación de la discriminación racial en otoño de 1999. Sin embargo, esta agencia no tiene autonomía y sólo puede informar de los hechos a las autoridades.

El centralismo y republicalismo francés explica por qué las autoridades locales nunca han tenido ni voz ni voto en el establecimiento de las políticas locales de inmigración en comparación con los otros tres casos estudiados. Por ejemplo, la capital, París, nunca ha implementado una po-

lítica específica orientada a los inmigrantes (Weil, 1995). Inmediatamente después del movimiento de *décentralisation* durante la década de los ochenta, los servicios de los FAS se regionalizaron, pero las autoridades locales no estaban incluidas en las nuevas estructuras (Frybes, 1992). Un estudio reciente describe a las políticas locales de inmigración como inseguras y simbólicas (Gaxie, 1999).

2.3. Alemania

En Alemania, como en Francia, los primeros problemas en relación con la inmigración surgieron en el área de la vivienda. Empezó en la década de los sesenta cuando los medios de comunicación informaban frecuentemente sobre las deprimentes condiciones de las viviendas de los obreros inmigrantes (los llamados *Gastarbeiter*, trabajadores invitados), que venían en su mayoría de los países de Europa del sur y de Turquía. Sin embargo, no se adoptó ninguna política oficial para solventar la situación. La inmigración pasó a ser una cuestión política al principio de la década de los setenta. Antes de la crisis económica internacional de 1973-1974, las autoridades se dieron cuenta de que había descendido el peso de los trabajadores inmigrantes en la economía. Después de que en 1973 acabara el reclutamiento (*Anwerbestopp*), el Gobierno adoptó una política de consolidación (*Konsolidierungspolitik*) orientada a introducir reglas de admisión más restrictivas para los miembros de las familias de inmigrantes (Herbert, 1986). Es más, la concentración de inmigrantes en los barrios pobres en la mayoría de las grandes ciudades conllevó un miedo generalizado al desarrollo de los guetos. Por consiguiente, en 1974 el ministro federal de Trabajo y Asuntos sociales introdujo la llamada *Zuzugssperre* (prohibición de acceso) que dictaba que las personas que no tenían la nacionalidad de alguno de los países de la Comunidad Europea no podrían instalarse en las zonas donde el porcentaje de extranjeros superaba el 12 por 100 (Franz, 1976). Esta política se dejó

de lado en la República Federal en 1977, pero continuó en Berlín hasta 1990.

La política de consolidación no dio los resultados esperados por las autoridades. Como resultado de la reagrupación familiar el número de inmigrantes en Alemania fue subiendo a un ritmo creciente durante la década de los setenta. La idea de que los inmigrantes necesitaban «integración» se fue haciendo cada vez más patente en el discurso político, así como en las Ciencias Sociales. El concepto de *integración* fue definido de varias formas, pero dependiendo de a qué protagonistas sociales se refería. La definición de la Administración pública miraba exclusivamente al mercado laboral donde los movimientos de solidaridad y las parroquias lo consideraron como una cuestión de igualdad de derechos y oportunidades. Por último, en las líneas principales de los discursos políticos, se veía la integración como la capacidad de los inmigrantes para adaptarse al modo de vida alemán (Treibel, 1990). A finales de la década de los setenta se publicaron una serie de informes oficiales que proponían medidas de integración, pero ninguno de ellos tuvo ningún impacto en las decisiones gubernamentales (Meier-Braun, 1988). La política adoptada por la coalición de los Cristianodemócratas (CDU/CSU) y los Liberales (FDP), que subió al poder en 1982 tomó un camino diferente. En 1983 se acordó ofrecer incentivos económicos para animar a los inmigrantes a volver a sus respectivos países. Sin embargo, este programa fue en su mayor parte simbólico e hizo muy poco para reducir el número de inmigrantes que vivían en Alemania (Meier-Braun, 1988). Otro intento para limitar la inmigración lo realizó el ministro del Interior mediante la restricción de las normas de reunificación familiar. Debido a que el Gobierno alemán hizo más hincapié en el control de flujos que en las políticas de inmigración, algunos expertos denunciaron que la década de los ochenta fue un «decenio perdido» en lo que a inmigración se refiere (Bade, 1993). Sin embargo, este punto de vista no toma en consideración las iniciativas habidas a nivel local durante la década de los

ochenta. Por ejemplo, que los *Länder* (territorios) adoptaron programas de integración con vistas a la educación y al mercado laboral, y muchos municipios establecieron organismos de consulta y otros mecanismos para promover la participación de los inmigrantes en la esfera pública (Esser & Korte, 1985). El punto de vista en cuestión también subestima la función del *Ausländerbeauftragter*, Comisario para los residentes extranjeros, establecida en 1978 y desde entonces responsable de la coordinación de los diferentes niveles administrativos incluidos en los programas relativos a los inmigrantes, así como de informar a la opinión pública.

Al final de la década de los ochenta el debate sobre el tratamiento de inmigrantes sufrió cambios significativos. El discurso sobre inmigración se vio cada vez más dominado por la idea de que Alemania se estaba convirtiendo en una sociedad multicultural. Esta idea del multiculturalismo la usó principalmente la izquierda para criticar la idea de integración, la cual se suponía que tenía —como la palabra asimilación— connotaciones de autoritarismo y paternalismo. Pero a medida que la idea del multiculturalismo iba entrando en el discurso general, su definición se hizo cada vez más difusa (Treibel, 1990). Además el debate multicultural no tuvo casi impacto en las políticas concretas. Sólo algunas ciudades lo usaron como directriz para los programas especiales. Por ejemplo, Frankfurt estableció en 1988 una Oficina para asuntos multiculturales (*Amt für multikulturelle Angelegenheiten o AMKA*). Este organismo tomó varias iniciativas para mejorar las relaciones entre los inmigrantes y los alemanes a través de políticas que promovían la información y el diálogo; es más, lanzaron campañas contra el racismo y establecieron un organismo de consulta para inmigrantes. También presionó a favor de los intereses de los inmigrantes en la Administración pública (Leggewie, 1993). Berlín es otro ejemplo de este tipo de política (Vertovec, 1996b).

Al principio de la década de los noventa la cuestión de integración de los inmigrantes cambió otra vez de enfoque.

Los éxitos electorales de los pequeños partidos xenófobos en el *Land* de Hessen y en Berlín presionaron al Gobierno federal para aclarar las propuestas de cómo abordar la presencia de grandes comunidades de inmigrantes. Su respuesta fue la nueva Ley de extranjería (*Ausländergesetz*) proclamada en 1990, que consagra el principio de igualdad de derechos para inmigrantes y el acceso libre al Estado de bienestar. También reformó las reglas de asentamiento y de reunificación familiar. Sin embargo, las críticas apuntaban a que la ley seguía sin reconocer que Alemania se había convertido en un país de inmigración. Con el aumento de la violencia racista contra los inmigrantes durante la década de los noventa las autoridades se encuentran bajo presión. Debido a que consideraban que el racismo era una de las consecuencias principales del creciente número de refugiados, optaron por restringir la admisión de los que buscan asilo. Después de extensas negociaciones con la Oposición, llegó a un acuerdo mutuo en forma de un conjunto de medidas (*Asylkompromiss*): la posibilidad de buscar asilo en Alemania se restringió severamente, pero la nacionalización se facilitó. De hecho hasta entonces la ley sobre la nacionalidad alemana, que data de 1913, se basaba casi exclusivamente en el principio del *ius sanguinis*; lo que quiere decir que la ciudadanía alemana sólo se podía adquirir por lazos de sangre. Otros países europeos, el que más destaca es Francia, se basaban más en el *ius soli*, es decir, garantizar la nacionalidad a los niños extranjeros nacidos en territorio nacional (Bribaker, 1992). La Ley de 1990 suavizó las restricciones previas estipulando «facilidades de nacionalización» para los jóvenes inmigrantes entre dieciséis y veintitrés años, con la condición de que hubieran vivido por lo menos ocho años en Alemania y hubieran completado al menor seis años en el sistema educativo alemán. Sin embargo, la doble nacionalidad seguía siendo imposible de conseguir. Pero esta cuestión se suscitó cuando la coalición entre los Socialdemócratas y los Verdes subió al poder en 1998. La coalición propuso revisar la ley para permitir que los inmigrantes que vivían en Alemania pudieran tener

la doble nacionalidad. Cuando los Cristianodemócratas llevaron la cuestión al terreno político, el Gobierno se sintió forzado a buscar un compromiso: aunque los hijos de los extranjeros nacidos en Alemania ahora adquirirían automáticamente la ciudadanía alemana, debían decidir al cumplir veintitrés años si querían mantenerla o volver a tener la nacionalidad de sus padres. Sin embargo, es más importante que la nueva ley ha introducido el *ius soli* en Alemania.

2.4. Los Países Bajos

Después de la II Guerra Mundial los Países Bajos experimentaron el flujo de dos grupos de inmigrantes, que fueron llegando de Indonesia desde de que este país consiguiera la independencia en 1949. El primer grupo fueron los *Indische Nederlanders* (mezcla de ancestros holandeses e indonesios) que se consideraron como repatriados y como tal eran beneficiarios de unos programas especiales en el ámbito de las viviendas (como, por ejemplo, cupos de viviendas de protección oficial) y en el acceso al trabajo, dirigidos a facilitar su integración en la sociedad holandesa (Van Amersfoort, 1982). El segundo grupo lo formaban los originarios de las islas Molucas (antiguos miembros del ejército colonial holandés) que huían de la persecución de la nueva estructura de poder. A los originarios de las islas Molucas se les consideraba como residentes temporales, al contrario de lo que pasaba con los *Indische Nederlanders*, y, por tanto, eran objeto de la política segregacionista: se les alojaba en campos aislados y dependían completamente de la asistencia social (WRR, 1979). Durante la década de los setenta aparecieron tres problemas en la agenda política que convirtieron a la presencia de los inmigrantes en un asunto de política general.

En primer lugar aumentó la inmigración de Surinam, lo que conllevó a que se debatiera sobre poner más estrictas las normas de admisión. Después de que Surinam se independizara en 1975 y de la consiguiente reducción de inmi-

gración de aquel país, la atención de los políticos giró hacia los efectos que tenía la cantidad de surinameses ya establecidos en los Países Bajos. Las autoridades tuvieron problemas debido a la concentración de surinameses que había en determinados barrios de las principales ciudades (especialmente en La Haya), así como al desempleo y creciente exclusión social de la juventud surinamesa, que mostraba la aparición de una clase baja étnica (Van Amersfoort, 1982). Además, la xenofobia popular hacia los trabajadores de los países mediterráneos estaba en auge y en ocasiones daba lugar a violencia como ocurrió en Rotterdam en 1976 en los barrios periféricos de Afrikaanderwijk y de Schiedam. Estos hechos fueron duramente condenados, ya que Holanda es un país orgulloso de su historia tolerante. Cuando se creó el *Nederlandse Volkspartij* (NVP), un partido político de extrema derecha, se politizó la cuestión. Aunque el partido tenía un modesto éxito entre los votantes, la xenofobia se consideraba en esos momentos como una seria amenaza para la sociedad holandesa (Rath, 1991). Finalmente han tenido más peso las actividades terroristas de los jóvenes originarios de las islas Molucas, que empezaron a mediados de la década de los sesenta y continuaron en los setenta. La sociedad holandesa se vio tremendamente afectada por los secuestros de aviones en los que murieron varias personas. Aunque estos jóvenes proclamaran que estaban luchando para que se reconociera una República autónoma de las Molucas dentro del Estado indonesio, la violencia perpetrada tenía otra causa, a saber, la contradicción entre haber sido durante mucho tiempo residentes en los Países Bajos, aunque todavía siguieran viviendo separados de los holandeses, y su esperanza irreal de un regreso eventual a su tierra natal. En la década de los setenta su frustración culminó en una revuelta abierta (Dalstra, 1983).

Todo esto explica por qué al final de la década de los setenta los que tomaban las decisiones se convencieron de que tenían que hacer algo con los originarios de las islas Molucas en particular y con los inmigrantes en general.

Esta creciente preocupación llevó al desarrollo de una política de minorías (*Minderhedenbeleid*) a principio de la década de los ochenta. El Gobierno lanzó en 1983 el «Libro Blanco» (*Minderhedennota*) que ofrecía dos opciones: ayudar a las organizaciones autónomas de grupos de inmigración o promover la integración individual de los inmigrantes. El segundo objetivo se acordó que tuviera más peso que el primero. Sin embargo, la idea de que la inclusión de los inmigrantes en la sociedad holandesa implicaba su poder colectivo para actuar (*eemancipatie*) se convirtió en un componente crucial de la política holandesa de inmigración e iba unida a la experiencia histórica de integrar a la minoría católica en la nación-estado holandesa (Penninx, 1988). En la práctica esta política condujo a tener que identificar a los grupos a quienes se integraría. Los inmigrantes con una base cultural diferente y un estatus social bajo se designaron oficialmente como minorías étnicas. Los principales grupos eran: turcos, marroquíes de la vertiente mediterránea, surinameses e indios antillanos. El *Minderhedennota* recomendó con vistas a estos grupos una política que tuviera tres objetivos: ayudarle a asumir sus derechos colectivos, crear programas de reducción de su desventaja social y combatir la discriminación racial.

La puesta en marcha de esta política tuvo lugar a mediados de los años ochenta. Para alcanzar el primer objetivo se mejoró la situación legal de los inmigrantes, por ejemplo, permitiéndoles ser funcionarios del Estado, haciendo más flexibles las normas de nacionalización y —con seguridad es la decisión más simbólica— garantizando derecho al voto a nivel local a aquellos inmigrantes que llevaran viviendo legalmente en el país cinco años (Groenendijk, 1987). Dar poder para actuar a las comunidades de inmigrantes también implicaba subvencionar a sus asociaciones y establecer consejos de consulta para inmigrantes. Aunque estos consejos no tenían poderes genuinos para tomar decisiones, se contemplaron como un instrumento con el que las minorías étnicas pudieran expresar sus problemas específicos (Penninx, 1984). El segundo objetivo —la reducción de la des-

ventaja social— se consiguió mediante programas de integración en las áreas de trabajo, vivienda y educación. Y por último, el tercer objetivo —combatir la discriminación racial— se realizó estableciendo el *Landelijk Bureau Racismebestrijding* (Oficina nacional para la batalla contra el racismo) para ayudar a las víctimas de discriminación a defender sus derechos (Böcker, 1991).

A finales de la década de los ochenta esta política, que inicialmente estaba apoyada por todos los partidos políticos y por la opinión pública, se sometió a una exigente revisión debido en su mayor parte a la subida del porcentaje de paro de inmigrantes. En 1986-1987 este porcentaje era de un 27 por 100 de surinameses, 42 por 100 de marroquíes y 44 por 100 de turcos, el cual era dos o tres veces mayor que el porcentaje de holandeses en paro (13 por 100). Muchos políticos llegaron a la conclusión de que la política de inmigración había fracasado: criticaban que había sido demasiado blanda y que no había armado de valor a los inmigrantes para que hicieran esfuerzos por sí mismos (Pennix & Groenendijk, 1989). Estas críticas tuvieron como consecuencia la aparición de un nuevo informe que se publicó en 1989 bajo el título de *Allochthonenbeleid* (Política de extranjería). Para prevenir que surgiera una clase baja étnica el informe recomendaba que la política de inmigración continuara, pero también que el gobierno centrara sus esfuerzos en programas destinados a mejorar la educación y la integración en el mercado laboral, con una atención especial a incentivar el aprendizaje del holandés (WWR, 1990).

El gobierno holandés asumió estas recomendaciones promoviendo programas de educación y preparación vocacional. También decidió establecer programas especiales para los *Nieukomers* (recién llegados). Los últimos desarrollos indican que el enfoque de la política de inmigración se ha desplazado de la aplicación del principio de igualdad de oportunidades y concesión de derechos hacia el propósito de integrar a los inmigrantes en el mercado laboral (Fermin, 1997). Para alcanzar esta meta se lanzó en 1994 una política de supervisión étnica para reforzar los pro-

gramas de educación más relevantes: a las compañías con más de 35 empleados se les requería que informaran sobre la composición étnica de su plantilla, así como sobre su futura estrategia de contrataciones. Es evidente que en los últimos años hay una creciente conexión entre la inmigración y la cuestión del desarrollo urbano: las nuevas políticas de inmigración iban unidas a los programas de renovación urbana (Kruyt & Niessen, 1996).

El *Minderhedennota* de 1983 animó a los municipios a que establecieran sus propias políticas de inmigración. Muchas ciudades grandes, como, por ejemplo, Amsterdam o Rotterdam, pero también varias comunidades locales más pequeñas hicieron su propia *Minderhedennota*. Durante la década de los noventa sus actividades se volvieron incluso más importantes, pero se concentraban en su mayor parte en programas de información y mediación como es el caso de Amsterdam (Tillie & Wolff, 1998; Wolff, Tillie & Tijn A Ton, 1998).

3. CINCO TIPOS DE POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN

Nuestra visión general de las políticas de inmigración en el Reino Unido, Francia, Alemania y los Países Bajos muestra diferencias y semejanzas en el modo como esos países han tratado la presencia de los inmigrantes. Podemos distinguir aproximativamente cinco tipos.

3.1. Políticas para garantizar la igualdad en la ley

El primer tipo de políticas garantiza la igualdad ante la ley. Está basado en la idea de que la inserción de inmigrantes exige abolir todas las barreras legales que dificultan su total participación en la sociedad. Destinadas a garantizar a los inmigrantes las mismas oportunidades legales, estas

políticas se pueden clasificar según las diferentes categorías de derechos que incluyen (Marshall, 1950). La primera categoría engloba los derechos civiles, como, por ejemplo, el de la libertad de expresión, el de pertenecer a un sindicato, o el de asociación. La segunda categoría es la de los derechos sociales como tener derecho a un seguro social, a cobrar el paro o a asistencia pública. La tercera categoría comprende los derechos políticos: participar en unas elecciones locales o presentarse a ellas y solicitar la ciudadanía. Aunque la nacionalización se puede considerar como el último paso para conseguir la total igualdad legal, todavía nos queda la cuestión de los derechos religiosos y culturales (Bauböck, 1996). En la práctica, aquí se incluyen dos temas diferentes, a saber, si en las sociedades europeas los que tienen una religión diferente de la cristiana deberían disfrutar de libertad religiosa en condiciones iguales que los de confesión cristiana, o si algunas minorías religiosas deberían tener derechos especiales.

Nuestro análisis muestra que durante los últimos tres decenios se han acordado, para los inmigrantes residentes y sus hijos, derechos civiles y sociales en los cuatro países. Todavía hay diferencias respecto a la legislación que regula la reunificación familiar, pero esto no se trata aquí debido a que es cuestión ligada a la de las políticas que se analizarán más tarde.

Las diferencias más importantes entre los cuatro países se pueden encontrar en el área de derechos políticos y religiosos. Los Países Bajos son el único país que ha introducido sus derechos de voto a nivel local para los residentes extranjeros. En Alemania y Francia se contemplaron iniciativas políticas semejantes, pero sin ningún éxito. Aunque estas diferencias se vieron de algún modo reducidas desde que la Unión Europea decidiera garantizar a todos los ciudadanos comunitarios derechos a voto a nivel local en todos los Estados miembros, para promover de este modo una «Europa de ciudadanos».

Respecto al acceso a la ciudadanía, el Reino Unido es el único país que ha restringido una política que antes era

más liberal, como lo demuestra el *British Nationality Act* de 1981. Los Países Bajos y Alemania hicieron menos exigentes sus leyes de nacionalidad, mientras que Francia ha tenido tradicionalmente disposiciones liberales en este campo. Aunque las dos reformas francesas de 1993 y 1997 muestran la tendencia general hacia una posibilidad de acceso a la ciudadanía más liberal, no se pueden seguir al pie de la letra y bajo algunas circunstancias pueden ocasionar lo contrario.

También existen diferencias en cómo los países de nuestro estudio tratan a los que profesan una religión no cristiana, especialmente a los musulmanes. Las razones de estas diferencias yacen en las diversas relaciones que históricamente ha tenido la Iglesia con el Estado; también influye el modo cómo las religiones no cristianas se han adaptado. La heterogeneidad de la comunidad musulmana representa un obstáculo importante para la integración del Islam en Alemania (Heine, 1997) y en Francia (Cesari, 1997), donde muchos de los derechos que reclamaban los musulmanes y otras religiones minoritarias dependían del reconocimiento oficial de sus representantes comunitarios. Las regulaciones holandesas, basadas en gran parte en la tradición institucional de asumir las diferencias religiosas, son más flexibles. Ofrecen mejores oportunidades para que las organizaciones religiosas realicen sus actividades (Doomernik, 1995) y no son tan estrictas en lo que se refiere a la cuestión de la representación (Rath, Renninx, Groenendijk & Meyer, 1999). En el Reino Unido los musulmanes presentaron primero sus reivindicaciones a las autoridades locales y no hace mucho que las han llevado a nivel nacional. Mientras que las autoridades locales se interesaron por las peticiones de los musulmanes «el gobierno central se ha mostrado repetidas veces inflexible y poco interesado» (Rath *et al.*, 1999, p. 230).

Sin embargo, parece que en la mayoría de los casos un tratamiento desigual no viene de estipulaciones legales, sino más bien de prácticas discriminatorias de las autoridades administrativas y políticas, aunque estas prácticas con-

tradicen el principio de libertad religiosa garantizada por las constituciones de los países europeos (Dwyer & Meyer, 1995). Otra similitud es que ninguno de los Estados analizados concede derechos colectivos a los inmigrantes partiendo de su identidad cultural, tal como se estipula en algunos países para las minorías lingüísticas y culturales, no inmigrantes.

3.2. Políticas contra la discriminación racial

Las políticas contra la discriminación racial se basan en la idea de que la discriminación es un impedimento crucial para la inserción de los inmigrantes y que es una amenaza para la convivencia pacífica de todos los que viven en un determinado país. Estas políticas pueden tratar la discriminación directa o indirecta; la primera se define como el resultado de una intención subjetiva de discriminar a una persona o grupo; la segunda es el resultado objetivo de una acción que no ha sido intencionadamente discriminatoria (Banton, 1998).

El Reino Unido ha sido el país que ha ido más lejos al desarrollar este tipo de política con las tres *Race Relations Acts* (leyes en materia de relaciones raciales) y su *Commission for Racial Equality (CRE)*, Comisión para la igualdad racial. Los Países Bajos tienen una institución parecida a la CRE: *Landelijke Bureau Racismebetrijding* (Departamento nacional para la lucha contra el racismo). No obstante, la eficiencia de estas instituciones en los dos países es una cuestión sin resolver. Sin embargo, debemos señalar que las críticas no piden que desaparezcan estas instituciones, sino que se les de más fuerza. Como la legislación francesa anti-racismo que contempla demandar a todo aquel que edite publicaciones o declaraciones racistas. Pero esto no ayuda mucho a combatir la discriminación en el trabajo y en las viviendas y rara vez se ha llevado a ese fin. Por último, en la ley alemana fundamental hay estipulaciones que condenan el racismo, pero este país no tiene política que denuncie de forma activa las prácticas discriminatorias, al con-

trario de lo que ocurre en el Reino Unido o en los Países Bajos (Doomernik, 1999).

3.3. Políticas contra la desventaja social

Las políticas orientadas a ajustar la desventaja social buscan aumentar la igualdad de oportunidades de los inmigrantes a través de programas de compensación. Se centran en las áreas de educación, viviendas y trabajo (Van Amersfoort, 1982), dan expresión a la idea de que la igualdad jurídica no garantiza el hecho de que haya igualdad en la vida real. Aunque estas políticas se refieren en principio a la población en general, suelen destinarse a grupos específicos de beneficiarios. Estos grupos se definen de tres modos. El primero consiste en usar indicadores socioeconómicos. En este caso los beneficiarios de los programas de compensación son, por ejemplo, personas con pequeños ingresos y poca educación o familias numerosas. Como estas políticas son en beneficio no sólo de los inmigrantes, sino también de todos los grupos no privilegiados de la sociedad, hablaremos de políticas sociales globales. Otro modo definir un grupo de destino es usando criterios como el lugar de origen o la étnia, que aparece en políticas específicamente de inmigración. Por último, hay programas definidos espacialmente por zonas o barrios, por lo que los beneficiarios son los que viven en esos sitios.

Los cuatro países tienen políticas específicas de inmigración en el área de la educación. Los programas especiales se establecieron para ayudar a que los niños inmigrantes pudieran superar las barreras lingüísticas y seguir los planes de estudios normales. La mayoría de estos programas especiales se consideraron como arreglos de transición. Las medidas a largo plazo se criticaron cada vez más como estigmatizaciones. Con vistas al mercado laboral, Alemania y los Países Bajos desarrollaron programas especiales para los jóvenes inmigrantes. Mientras que en Francia y el Reino Unido las medidas para facilitar el acceso al mercado laboral benefician a los jóvenes en general.

Durante bastante tiempo Francia y Holanda han tenido programas especiales de vivienda para los inmigrantes: los primeros mediante la construcción de residencias y subvencionando las viviendas de protección oficial destinadas para los inmigrantes; los últimos programas —durante la década de los cincuenta y durante la de los setenta— a través de una cuota política que asignaba viviendas de protección oficial a los *Indische Nederlanders* y más tarde a los surinameses y a los indios del oeste. Los dos países han cambiado actualmente sus políticas: Francia otorga las viviendas de protección oficial, que en un principio estaban reservadas a inmigrantes, a todos los grupos no privilegiados y los Países Bajos han empezado a llevar a cabo una política dirigida a combatir la discriminación en el área de las viviendas.

La primera vez que se estableció una política definida espacialmente fue en el Reino Unido. Se llamó el *Urban Programme* (Programa urbano) de la década de los sesenta y de los setenta, abandonado después por el Gobierno de Thatcher. Desde principios de la década de los ochenta Francia adoptó una política similar —*politique de la ville*— que consistía en proporcionar recursos a los barrios deprimidos (muchos de los cuales también tenían un porcentaje de residentes inmigrantes bastante mayor que la media) para combatir los problemas sociales. También en los Países Bajos cada vez más se ve la inserción de los inmigrantes como un problema característico de las principales ciudades, que por consiguiente debería incluirse en el contexto de una política de desarrollo urbano. Por último, en Alemania varios grandes municipios se han puesto recientemente en activo respecto a la política de inmigración.

Una acción afirmativa como se define en EEUU (una política de cuotas étnicas a observar por universidades o administraciones públicas, por ejemplo) no existe en Europa occidental. Es más, una política de estas características no ha recibido el apoyo de los grupos interesados con más peso.

3.4. Políticas de información y diálogo

Las políticas de información y diálogo se basan en la suposición de que en muchos casos los problemas y tensiones entre los inmigrantes y la mayoría de la población son debidos a que la comunicación entre los dos grupos es insuficiente. Por eso se considera tan importante tener programas de información que engloben a las dos partes afectadas, en orden a combatir los estereotipos y a fomentar el diálogo y el entendimiento mutuo. Se pueden observar cuatro estrategias que contemplan este punto de vista. La primera consiste en dar apoyo económico a las asociaciones de inmigrantes para que ayuden a los inmigrantes a afrontar su nuevo entorno. La segunda estrategia es subvencionar actividades socioculturales como campañas de información o acontecimientos multiculturales, confiando en que estas cosas facilitarán el contacto entre los inmigrantes y el resto de la población. La tercera estrategia defiende la creación de organismos de consulta, como, por ejemplo, consejos étnicos o «parlamentos para extranjeros» a través de los cuales los representantes de las minorías étnicas puedan transmitir sus preocupaciones y/o intereses a las autoridades. Establecer organismos de consulta forma parte de la cuarta estrategia. Estos organismos están generalmente compuestos de «expertos» que ponen al corriente a las autoridades políticas y administrativas de las dificultades específicas que afectan a los inmigrantes.

Los cuatro países consideran que han aplicado políticas de este tipo. En los cuatro se han creado instituciones para apoyar con dinero público las asociaciones de inmigrantes y las actividades socioculturales. La más importante de todas es la *Commission for Racial Equality* en el Reino Unido y los *Fonds d'action sociale* en Francia. El *Ausländerbeauftragter* alemán también tiene la misma función. En los Países Bajos, el Estado así como las principales ciudades han subvencionado las organizaciones de inmigrantes. En el Reino Unido, los *Councils for Racial Equality* juegan un importante papel como organismo de consulta a nivel local. En los Países Bajos también hay or-

ganismos de ese tipo tanto a nivel local como a nivel nacional. En Alemania los municipios de las grandes ciudades fueron los primeros en tomar iniciativas de este tipo al establecer «parlamentos para residentes extranjeros». En Francia políticas de mediación de este tipo tienen un papel menos importante que en cualquiera de los otros tres países.

Por último, los organismos de consulta más importantes se pueden encontrar en Alemania —el *Ausländerbeauftragter* que intervino repetidas veces en la controversia sobre las políticas de inmigración durante la década de los ochenta— y en Francia con el *Haut Conseil de l'intégration* fundado en 1990 que hasta la fecha se ha autoobligado a publicar anualmente recomendaciones, demostrándose que algunas tienen una gran influencia (la mayoría en el debate de la cuestión de la ciudadanía).

3.5. Conseguir que las instituciones públicas sean accesibles para los inmigrantes

Las políticas que pretenden dar acceso a los inmigrantes y a los miembros de las minorías étnicas a las instituciones públicas (como la Administración local o la Policía) se basan en que todo el mundo que vive en un país determinado debe reconocer la legitimidad del Estado y sus departamentos. Esto significa que las instituciones públicas deben verse como parte de la sociedad y como un todo y, por tanto, como reflejo de su pluralidad étnica y cultural. Sólo entonces las minorías podrán creer que las están representando correctamente y, por tanto, reconocerán la legitimidad de estas instituciones. Por consiguiente, la composición del sector público debería reflejar la composición étnica de la sociedad en conjunto.

En el Reino Unido la presencia étnica en la Administración pública (especialmente a nivel local) y en la Policía (patrullas locales) tiene un papel importante. Lo mismo ocurre en los Países Bajos, donde la presencia étnica se ha fomentado mucho en el sector privado, sobre todo en las

grandes compañías. Ni en Francia ni en Alemania se han aplicado políticas de este tipo.

4. CONCLUSIÓN: TENDENCIAS DE LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN EN EUROPA OCCIDENTAL

Nuestro análisis muestra que en cada país estudiado hay una mezcla específica de los cinco tipos que hemos identificado. En principio, éstos no son antagónicos; sin embargo, cada Estado prefiere algunos tipos antes que otros. Una tendencia clara que muestran los cuatro es mejorar la inserción de los inmigrantes y sus hijos a través de políticas que contemplen la igualdad bajo la ley. Es más, ha aumentado durante los últimos decenios el respeto a los derechos civiles y sociales y, hasta cierto punto, a los derechos políticos de inmigrantes. Otra tendencia general que merece destacarse es la importancia que se ha dado a los programas y políticas que permiten a los inmigrantes el obtener un mejor acceso al mercado laboral, debido a que su participación económica ha descendido desde mediados de la década de los setenta. La convergencia que se ha notado particularmente en este campo puede explicar la percepción común de que los porcentajes de paro —generalmente altos— que afectan a los inmigrantes representan un peso económico para el Estado y también podría dar lugar a otros problemas como la exclusión social, la segregación y la violencia urbana; todos los cuales amenazaron cada vez más con desgarrar el tejido social.

Un tercer punto importante es el de las políticas específicas de compensación en el campo de la educación y la formación profesional para inmigrantes. Estos programas se consideran como disposiciones transitorias designadas a la inclusión posterior de los inmigrantes y sus hijos en instituciones comunes a todos, siendo controvertidas por lo general las medidas especiales a largo plazo. Ocurre lo mismo en el ámbito de las viviendas. Respecto a esto las

críticas hacen hincapié en dos aspectos: las disposiciones especiales para los inmigrantes pueden llevar al aislamiento y a la guetización y pueden tener un efecto negativo. Es más, las medidas especiales son políticamente problemáticas porque son como provocar una reacción en la mayoría de la población, especialmente en situaciones en que miembros de mayoría están amenazados con la exclusión social.

Un cuarto punto de convergencia es la relación establecida entre las políticas de inmigración y las urbanas. Las dificultades con las que se topan los inmigrantes se ven cada vez más como problemas inherentes a la urbanización. Debido a esto las autoridades prefieren incluirlos dentro del gran marco de la renovación urbana y de las políticas de regeneración barrial. Por tanto, se nota una tendencia común hacia la definición espacial de las políticas de compensación.

Por último, se puede observar otra tendencia común en cuanto a las políticas de información y diálogo. En los cuatro países estas políticas, que engloban una variedad de programas incluyendo la subvención a asociaciones, la organización de acontecimientos culturales y el establecimiento de organismos de consulta, se ven como políticas que contribuyen significativamente a asegurar la coexistencia pacífica de todos los miembros de la sociedad.

Detrás de esas tendencias, que indican convergencia en las políticas de inmigración, hay áreas donde las diferencias nacionales siguen siendo relevantes. Por ejemplo, las políticas para combatir la discriminación racial o para mejorar el acceso a los inmigrantes a las instituciones públicas son de extrema importancia en el Reino Unido y también la han adquirido recientemente los Países Bajos. Por el contrario, medidas como éstas no existen ni en Francia ni en Alemania y ninguno de los dos países parece que aceptaría de buena gana estas políticas.

Debido a esto tenemos que matizar la respuesta a nuestra pregunta inicial. Indudablemente las políticas europeas de inmigración convergen en algunas áreas. Pero las carac-

terísticas propias de cada país persisten en cómo tratan los países europeos la presencia de inmigrantes: y hay pocos indicios de que vayan a ocurrir cambios con respecto a ello.

¿Cómo podemos explicar la simultánea convergencia y la persistencia de las peculiaridades nacionales? Aquí ofrecemos tan sólo algunas indicaciones y una hipótesis que deberá ser comprobada en la investigación futura. Primero, deberíamos reconocer que la autorepresentación de políticas en el discurso político no refleja necesariamente la práctica política efectiva. Aunque el debate político público se suele centrar en asuntos que tratan sobre la experiencia específica de la construcción de la nación y, por tanto, toca la piedra angular de la identidad colectiva, las reformas políticas pueden avanzar hacia otros campos sin causar mucho ruido político. Al final, la específica mezcla de políticas de inmigración que emerge en cada país puede contradecir el concepto de integración que domina su discurso público. A nivel teórico nuestra hipótesis implica que aproximaciones neoinstitucionalistas, las cuales enfatizan la continuidad, podrían servir muy bien para analizar algunos campos de la política que van unidos a los principios centrales de las relaciones entre el Estado y la sociedad; mientras que en otros campos la interpretación tradicional del proceso político como un mecanismo de solución de los problemas puede ser más adecuado.

Para ser más explícitos, nuestro estudio muestra que en la sombra del debate sobre los diferentes modelos de integración, sobre todo en Francia y en Alemania, Europa occidental ha adoptado una línea similar de políticas de inmigración que responden a tres evoluciones diferentes, aunque ya interrelacionadas, que afectan, más o menos, a los cuatro países de maneras similares. En primer lugar, las democracias liberales tienen dificultades legales, normativas y políticas respecto a excluir de modo definitivo partes de su población residente o respecto a tolerar sistemáticamente la violación del principio de tratar por igual a todo el mundo. Sigue siendo materia de discusión si esto se tiene que explicar por el surgimiento de un régimen

transnacional de normas y reglas, como propone Soysal (1994), o si se tiene que explicar por el «desdoblamiento de la lógica interna de los valores centrales de la democracia liberal», como sugiere Freeman (1995b, p. 909).

En segundo lugar, los altos porcentajes de paro, especialmente entre los inmigrantes y sus descendientes —fenómeno observado en los cuatro países como consecuencia de la similitud de las políticas de admisión en la postguerra— inducen a intentos similares para (re)integrar inmigrantes en el mercado laboral y en el sistema educativo.

Tercero, debido al impacto de la exclusión socioeconómica en materia de segregación y malestar urbano de las grandes ciudades, la política de inmigración se ha definido cada vez más en la última década como cuestión urbana.

De este modo, conjuntos similares de problemas han producido respuestas comparables, en parte mediante el préstamo y el aprendizaje mutuos. Entonces, ¿cómo deberíamos explicar las diferencias persistentes entre los cuatro países? Según nuestra hipótesis, la lucha contra la discriminación y la lucha por el acceso libre de los inmigrantes a las instituciones públicas, los dos grandes temas donde sigue habiendo diferencias, tocan el corazón de las nociones históricas establecidas sobre cómo deben interrelacionarse el Estado y la sociedad. Esta conexión íntima no se hace presente en aquellos campos de la actividad política en que aparece convergencia. La construcción de la Nación y del Estado llevó en Francia al ascenso de la tradición centralista y republicana, al entendimiento étnico y cultural de la relación entre el Estado y la sociedad en Alemania, en los Países Bajos a la noción de que el Estado está respaldado por unos segmentos sociales culturalmente definidos con los mismos derechos y en el Reino Unido llevó a la idea de que el Estado debe poner en vigor un conjunto de reglas que garanticen una «digna pugna de intereses» entre los diferentes grupos interesados (Schiffauer, 1997).

La legislación antidiscriminatoria y un tratamiento preferente de los inmigrantes en el empleo público se debe ver en Francia como una ruptura con el republicanismo, porque introducen las categorías culturales o raciales en el sistema legal y administrativo; de este modo dividen un Estado sostenido por la reafirmación diaria de la unidad de su ciudadanía. En Alemania se supone que el Estado protege el interés de los grupos nacionales que representa, y no los de las minorías de inmigrantes o de otras personas que no «pertenecen» verdaderamente a la familia nacional. Por el contrario, el Estado en los Países Bajos pretende garantizar un estatus igualitario para los diferentes segmentos culturales en la Administración del Estado y en la sociedad en general. Según el modelo liberal de las relaciones entre la sociedad y el Estado característico de Reino Unido, el Estado debería proporcionar un campo de juego imparcial en que los diferentes grupos puedan competir equitativamente.

5. REFERENCIAS

- BACHMANN, C., & LE GUENNEC, N. (1996): *Violences urbaines*, Paris, Albin Michel.
- BADE, K. J. (1993): *Politik in der Einwanderungssituation: Migration - Integration - Minderheiten*. En K. J. BADE (Ed.), *Deutsche im Ausland - Fremde in Deutschland* (pp. 442-455, Múnich: C. H. Beck Verlag).
- BALLAIN, R., & JAQUIER, C. (1987): *Politique française en faveur des mal-logés (1945-1989)*, Paris, Ministère de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports.
- BANTON, M. (1988): *Discrimination: Categorical and Statistical*. En E. E. CASHMORE & B. TROYNA (Eds.), *Dictionary of Race and Ethnic Relations* (2nd Edition) (pp. 72-74), Londres, Routledge.
- BARTELS, D. (1986): *Can the train ever be stopped again? Developments in the Moluccan Community in the Netherlands before and after the Hijackings*, Indonesia, 41, 23-46.
- BATTEGAY, A. (1992): *La médiatisation de l'immigration dans la France des années 80. Les Annales de la Recherche Urbaine*, 57-58, 173-184.

- BAUBÖCK, R. (1996): «Cultural Minority Rights for Immigrants», *International Migration Review*, XXX, 113, 203-250.
- BÖCKER, A. (1991): «A pyramid of complaints: the handling of complaints about racial discrimination in the Netherlands», *New Community*, 17 (4), 603-616.
- BOVENKERK, F.; MILES, R., & VERBUNT, G. (1990): «Racism, Migration and the State in Western Europe: A case of Comparative Analyses», *International Sociology*, 5 (4), 475-490.
- BRUBAKER, R. (1992): *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- (1995): «Comments on Models of Immigration Politics in Liberal Democratic States», *International Migration Review*, XXIX (4), 903-908.
- CASTELS, S. (1995): «How nation-states respond to immigration and ethnic diversity», *New Community*, 21 (3), 293-308.
- CÉSARI, J. (1997): *Etre musulman en France aujourd'hui*, Paris, Hachette.
- COSTA-LASCOUX, J. (1989): *De l'immigré au citoyen*, Paris, La Documentation française.
- CROWLEY, J. (1990): «Le rôle de la Commission for Racial Equality dans la représentation politique des minorités ethniques britanniques», *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 6 (3), 45-62.
- (1995): *Royaume-Uni: l'intégration politisée*. En C. WIHTOL DE WENDEN & A. DE TINGUY (Eds.), *L'Europe et toutes ses migrations* (pp. 73-90), Paris, Editions Complexes.
- DALSTRA, K. (1983): «The South Moluccan Minority in the Netherlands», *Contemporary Crisis*, 7 (2), 195-208.
- DAMMAME, D., & JOBERT, B. (1995): «La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique», *Revue française de science politique*, 45 (1), 3-30.
- DOOMERNIK, J. (1995): «The institutionalization of Turkish Islam in Germany and The Netherlands: a comparison», *Ethnic and Racial Studies*, 18 (1), 46-63.
- (1998): *The effectiveness of integration policies towards immigrants and their descendants in France, Germany and the Netherlands*, Ginebra, ILO.
- DWYER, C., & MEYER, A. (1995): «The institutionalization of Islam in the Netherlands and in the UK: the case of Islamic schools», *New Community*, 21 (1), 37-54.

- ESSER, H., & KORTE, H. (1985): *Federal Republic of Germany*. En T. HAMMAR (Ed.), *European immigration policy - A comparative study* (pp. 165-205), Cambridge, Cambridge University Press.
- FAVELL, A. (1997): «Citizenship and immigration: pathologies of a progressive philosophy», *New Community*, 23 (2), 173-195.
- (1998): *Philosophies of integration. Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, London, Macmillan.
- FERMIN, A. (1997): *Nederlandse politieke partijen over mindehedenbeleid. 1977-1995*, Amsterdam, Thesis Publishers.
- FRANZ, F. (1976): *Überlastetes Siedlungsgebiet Berlin? Jusistische Rundschau*, 4, 1946-1950.
- FREEMAN, G. (1995a): «Models of Immigration Politics in Liberal Democratic States», *International Migration Review*, XXIX (4), 881-902.
- FREEMAN, G. (1995b): «Rejoinder», *International Migration Review*, XXIX (4), 909-913.
- FRYBES, M. (1992): *France - Un équilibre pragmatique fragile*. En D. LAPEYRONNIE, *Immigrés en Europe - Politiques locales d'intégration* (pp. 83-110), Paris, La Documentation française.
- GAUDIN, J. (1993): *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF.
- GAIXE, D. (1999): «Les politiques municipales d'intégration des populations d'origine étrangère», *Migrations Etudes*, 86, 1-12.
- GRAWITZ, M. (1990): *Méthodes des sciences sociales*, Paris, Editions Dalloz.
- GROENENDIJK, C. A. (1987): *Vom Ausländer zum Mitbürger: Die symbolische und faktische Bedeutung des Wahlrechts für ausländische Immigranten*, ZAR, 1, 21-25.
- HAMMAR, T. (Ed.) (1985): *European immigration policy - A comparative study*, Cambridge: Cambridge University Press.
- HAUT CONSEIL (1993): *L'intégration à la française. Haut Conseil à l'intégration*, Paris, Editions 10/18.
- HEINE, P. (1997): *Halbmond über deutschen Dächern - Muslimisches Leben in unserem Land*, München, List-Verlag.
- HERBERT, U. (1986): *Geschichte des Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880 bis 1980*, Berli-Bonn, Dietz-Verlag.
- JOLY, D. (1992): *Grande-Bretagne - Minorités ethniques et risques de ségrégation*. En D. LAPEYRONNIE (Ed.), *Immigrés en Europe - Politiques locales d'intégration* (pp. 111-143), Paris, La Documentation française.
- JOPPKE, C. (1998): *Immigration Challenges the Nation-State*. En C. JOPPKE (Ed.), *Challenge to the Nation-State - Immigration in*

Western Europe and the United States, Oxford, Oxford University Press.

- KASTROYANO, R. (1997): *La France, l'Allemagne et leurs immigrés. Négociant l'identité*, Paris, Armand Colin.
- KATZNELSON, I. (1976): *Black Man, White Cities - Race, Politics and Migration in the United States, 1900-1930, and in Britain, 1948-1968*, Chicago y Londres, The University of Chicago Press (1.^a ed., 1973).
- KEITH, M. (1990): «Que s'est-il passé? Les émeutes de 1980 et 1981 dans les cités britanniques. Un essai d'analyse», *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 6 (3), 21-44.
- KRUYT, A., & NIESSEN, J. (1997): *Integration*. En H. VERMEULEN (Ed.), *Immigrant Policy for a Multicultural Society* (pp. 15-155), Bruselas, Migration Policy Group.
- LALLAOUI, M. (1993): *Du bidonvilles aux HLM*, Paris, Syros.
- LAPEYRONNIE, D. (1992): *Les politiques locales d'intégration des immigrés en Europe*. En D. LAPEYRONNIE, *Immigrés en Europe - Politiques locales d'intégration* (pp. 5-7), Paris, La Documentation française.
- LAYTON-HENRY, Z. (1992): *The Politics of Immigration*, Oxford, Blackwell.
- LE GALÈS, P., & PARKINSON, M. (1994): «L'Inner City Policy en Grande-Bretagne», *Revue française d'administration publique*, 71, pp. 492-498.
- LEGGEWIE, T. H. (1950): *Citizenship and social class*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MEIER-BRAUN, K. (1988): *Integration und Rückkehr? - Zur Ausländerpolitik des Bundes und der Länder, insbesondere Baden-Württembergs*, Mainz/Múnich, Grünewald/Kaiser.
- MESSINA, A. M. (1987): «Mediating race relations: British Community Relations Councils revisited», *Ethnic and Racial Studies*, 10 (2), 186-202.
- MILLER, M. J. (1990): *Valeur et limites de la notion de la convergence dans les études de la migration internationale*. En G. ABOU SADA (Ed.), *L'Immigration au tournant* (pp. 55-65), Paris, CIEMI, L'Hartmattan.
- MULLER, P. (1990): *Les politiques publiques*, Paris, PUF.
- PARKINSON, P. (1994): *The Thatcher's Governments' Urban Policy 1979-1989*. En M. CHARLOT (Ed.), *Britain's Inner Cities* (pp. 43-70), Paris, Pophrys-Ploton.

- PENNIX, R. (1984): «Research and Policy with regard to Ethnic Minorities in the Netherlands: a historical Outline and the State of Affairs», *International Migration*, XXII (4), 354-365.
- (1988): *Minderheidsvorming en emancipatie - Balans van kennisverwerving ten aanzien van immigranten en woonwagengebieders*, Alphen aan den Rijn, Damsen Uijtgeverij.
- PENNIX, R., & GROENEDIJK, K. (1989): *Auf dem Weg zu einer neuen Einwanderungspolitik in den Niederlanden?*, ZAR, 4, 169-1974.
- RATH, J. (1991): *Ist Holland anders?* En M. KIRFEL & W. OSWALD (Eds.), *Die Rückkehr der Führer - Modernisierter Rechtsradikalismus in Westeuropa* (pp. 159-163), Viena-Zürich, Europa-verlag.
- RATH, J.; PENNIX, R.; GROENEDIJK, K., & MEYER, A. (1999): *Western Europe and its Islam*, Amsterdam/Nijmegen. Manuscript.
- REX, J., & SAMAD, Y. (1996): «Multiculturalism and Political Integration in Birmingham and Bradford», *Innovation*, 9 (1), 11-31.
- SARTORI, G. (1970): «Concept Misformation in Comparative Politics», *The American Political Science Review*, LXIV (4), 1033-1053.
- SCHIFFAUER, W. (1997): *Die civil society und der Fremde*. En W. SCHIFFAUER, *Fremde in der Stadt* (pp. 35-49), Frankfurt a.M., Suhrkamp.
- SCHNAPPER, D. (1991): *La France de l'intégration*, Paris, Editions Gallimard.
- (1992): *L'Europe des immigrés*, Paris, Editions Gallimard.
- SIMON, P. (1998): «La discrimination: contexte institutionnel et perception par les immigrés», *Hommes et Migrations*, 1211, 49-67.
- SOLOMONS, J. (1993): *Race and Racism in Britain* (2.^a ed.), Londres, Macmillan.
- SOYSAL, Y. (1994): *Limits of Citizenship - Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago-Londres, The University of Chicago Press.
- TAGUIEFF, P. (1991): *Les métamorphoses idéologiques du racisme et la crise de l'antiracisme*. En P. TAGUIEFF (Ed.), *Face au racisme*, tomo 2 (pp. 13-63), Paris, La Découverte.
- TILLIE, J., & WOLFF, R. (1998): «*In principe zijn de lijnen kort...*» - Een onderzoek naar het minderhedenbeleid en de minderhedenvoorlichting in de Amserdamse stadsdelen, Amsterdam, IMES.

- TOUBON, J. (1992): «Du droit au logement à la recherche de la diversité», *Hommes et Migrations*, 1151-1152, 79-86.
- TREIBEL, A. (1990): *Migration in modernen Gesellschaften*, Weinheim-Múnich, Juventa.
- VAN AMERSFOORT, H. (1982): *Immigration and the formation of Minority Groups - The Dutch Experience 1945-1975*, Cambridge, Cambridge University Press.
- VERMEULEN, H. (Ed.) (1997): *Immigrant Policy for a Multicultural Society*, Bruselas, Migration Policy Group.
- VERTOVEC, S. (1996a): «Multiculturalism, culturalism and public incorporation», *Ethnic and Racial Studies*, 19 (1), 49-69.
- (1996b): «Berlin Multikulti: Germany, “foreigners” and “world-openness”», *New Community*, 22 (3), 381-399.
- WEIL, P. (1991): *La France et ses étrangers*, Paris, Calmann-Lévy.
- WEIL, P. (1995): *La Politique à l'égard des étrangers à Paris et dans la région parisienne depuis 1945*. En ANTOINE MARÈS et PIERRE MILZA (Dir.), *Le Paris des étrangères depuis 1945* (pp. 15-32), Paris, Publications de la Sorbonne.
- WOLFF, R.; TILLIE, J., & TUN A TON, J. (1998): *Communicatie in de multiculturele stad. Visie en praktijk in de Amsterdamse stadsdelen*, Amsterdam, IMES.
- WWR (1979): *Ethnic Minorities - Report to the government*, La Haya, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- (1990): *Immigrant Policy - Summary of the 36th Report*, La Haya, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.