

## Inmigración e integración: algunos indicadores de la Unión Europea

*¿Llegan a integrarse los inmigrantes?, ¿deberían integrarse? En la actualidad, ambas cuestiones son de importancia crucial para la Unión Europea ya que se está planteando la necesidad de contar con una política de inmigración común. En un nuevo informe elaborado para la Comisión Europea se analizan diecisiete proyectos de investigación en este campo financiados por la UE.*

---

Ian Graham  
Periodista

---

Hoy día, es posible atravesar sin problemas la mayoría de las fronteras nacionales de Europa occidental ya que han desaparecido las barreras de los puestos fronterizos que antes entorpecían el paso. Ya no hay nadie que compruebe los pasaportes. Muchos de los Estados miembros, aunque no todos, han llegado a un acuerdo respecto a la eliminación de los controles fronterizos. Sin embargo, esa eliminación afecta sólo a sus fronteras *internas*. En aquellos otros puntos a través de los cuales Europa se conecta con el resto del mundo, los controles se han hecho aún más férreos.

La libre circulación de las personas es uno de los principios fundacionales de la actual Unión Europea. En el ámbito interno, se han logrado enormes progresos para alcanzar ese objetivo. No obstante, esa liberalización interior ha aumentado la necesidad de coordinar las políticas de inmigración de los Estados miembros.

Las competencias de la UE en materia de inmigración y asilo están fijadas en el Tratado de Amsterdam de 1997. Lo más probable es que en el año 2004 la Unión Europea cuente ya con una auténtica política de gestión de la inmigración. La Comisión Europea, como institución encargada de presentar las propuestas de legislación, ha

elaborado ya diversos proyectos en dicho ámbito. En el año 2002 se ha puesto en marcha un sistema de «coordinación abierta» de las políticas de inmigración y asilo de los Estados miembros, en paralelo con un «observatorio europeo virtual sobre la inmigración y el asilo».

¿Qué tipo de políticas acabará adoptando la UE? ¿Surgirá una Europa de «puertas abiertas» o una Europa «fortaleza»? Lo más seguro es que no sea ninguna de las dos. Por un lado, la inmigración se ha convertido en un tema candente en muchos países de la Unión Europea y, por otro, a medio plazo, las economías de Europa occidental se enfrentan a una escasez de mano de obra en muchos de sus sectores productivos clave. Es posible que una parte de esa escasez se cubra a través de los países de Europa central y del este que actualmente son candidatos a la integración en la UE, pero la mayoría de los puestos de trabajo no cubiertos internamente deberá abastecerse de mano de obra procedente de países externos a la Unión.

Las cuestiones relacionadas con la inmigración y el empleo forman parte de las prioridades principales de la Comisión Europea para el debate y la investigación. Uno de los primeros objetivos es mejorar las competencias y las califica-

**Cuadro 1. Población extranjera residente en diversos países de la OCDE (en miles)**

País	1980	1985	1990	1995	1999	Porcentaje respecto a la población total, 1999
Alemania	4.453	4.379	5.242	7.174	7.344	8,9
Austria	283	272	413	724	748	10,0 <sup>a</sup>
Bélgica	–	845	905	910	900	8,8
Dinamarca	102	117	161	223	259	4,9
España	–	242	279	500	801	2,0
Francia	3.714 <sup>b</sup>	–	3.597	–	3.263	5,6 <sup>c</sup>
Irlanda	–	79	80	94	126 <sup>d</sup>	3,3 <sup>d</sup>
Italia	299	423	781	991	1.520 <sup>e</sup>	2,6 <sup>e</sup>
Luxemburgo	94	98	–	138	159	36,6
Noruega	83	102	143	161	179	4,0
Países Bajos	521	553	692	757	651	4,1
Portugal	–	–	108	168	191	2,0
Reino Unido	–	1.731	1.875	2.060	2.208	3,8
Suecia	422	389	484	532	487	5,5
Suiza	893	940	1.100	1.331	1.400	19,2

Notas: <sup>a</sup> Cifra correspondiente a 1998; <sup>b</sup> Cifra correspondiente a 1982; <sup>c</sup> Sin incluir los territorios franceses de ultramar; <sup>d</sup> Cifra correspondiente a abril de 2000; <sup>e</sup> Cifra correspondiente a diciembre de 2000.

Fuente: OCDE, *Trends in International Migration* («Tendencias de la migración internacional»), París, OCDE, 2001.

ciones de la mano de obra. Otros asuntos que requieren gran atención son la integración y la inclusión social, sin olvidarnos del problema de la inmigración ilegal y de la necesidad de contar con controles eficaces. Una buena prueba de esa nueva tendencia es la importancia que se está dando al diálogo con los gobiernos de los países de origen de los inmigrantes. Ese diálogo deberá incluir «políticas de desarrollo conjunto», lo que de alguna manera supone el reconocimiento de que la inmigración ilegal no puede contrarrestarse eficazmente si no se intentan resolver los problemas derivados de la pobreza que está en su origen. El logro de que los buenos propósitos se hagan realidad depende exclusivamente de la ayuda que aporten los gobiernos de la UE.

En cualquier caso, la Comisión se enfrenta a un desafío de gran envergadura. Si se pretende que las decisiones toma-

das sean las adecuadas, es preciso que se basen en un análisis exhaustivo de la integración de las poblaciones inmigrantes actualmente existentes en los países de la Unión Europea. Desde la década de los setenta, esas poblaciones han crecido mucho, pero, a la vez, de modo muy irregular en toda la UE (véanse las cifras de la OCDE correspondientes a varios países de Europa occidental, no todos ellos miembros de la UE, en el cuadro 1).

En Europa se han llevado a cabo diversos proyectos de investigación relacionados con los inmigrantes actualmente existentes, muchos de los cuales se han realizado como parte de la iniciativa de la Comisión Europea denominada «Programa específico de investigación y desarrollo tecnológico, incluida la demostración, en el campo de la investigación socioeconómica con fines propios» (TSER). En un estudio reciente se analizan

diecisiete proyectos TSER y se ofrecen varios indicadores útiles, no sólo para los responsables de la toma de decisiones en Europa, sino también para los de otros países<sup>1</sup>. Asimismo, muchas de las conclusiones del estudio tienen un alcance mucho más amplio.

En una de las partes del estudio citado se analiza la metodología de investigación utilizada, que puede ser de gran interés para otros investigadores en este campo, y se ofrece una propuesta detallada de indicadores de integración.

En este artículo, vamos a centrar nuestra atención en los resultados de la investigación y en las conclusiones que de ellos se derivan. Al igual que hace el estudio de referencia, vamos a agrupar las diversas cuestiones en tres grandes temas.

El supuesto de partida en el que se basa la investigación realizada es que la integración es algo positivo, llegando a afirmarse que «En muchos de los proyectos analizados, existe el acuerdo tácito de que la integración es un aspecto necesario de la cohesión social». Tanto en el estudio como en los proyectos de investigación, la afirmación anterior queda matizada a través de referencias al pluralismo cultural y nunca se supone que los inmigrantes están obligados a aceptar todos los aspectos de la cultura del país en el que se integran. La integración «es un proceso de doble dirección: por un lado, exige la adaptación de los recién llegados; pero también exige la adaptación de la sociedad receptora. El éxito de la integración sólo puede conseguirse si la sociedad que recibe a los inmigrantes les ofrece acceso a los puestos de trabajo y a los servicios y acepta que los inmigrantes participen en las actividades de interacción social».

En el estudio de referencia se insiste en la necesidad de consultar directamente los informes originales de cada uno de los proyectos analizados. Quisiéramos lanzar esa misma advertencia, quizás incluso con mayor insistencia, en lo que respecta al presente artículo, ya que éste es el resumen de un resumen, cuyo único objetivo es fomentar un análisis y un debate de mayor alcance.

**¿Qué se entiende por inmigración?** En el estudio analizado se considera que el significado tradicional de esta palabra es «el desplazamiento de personas o grupos de un país a otro para establecerse en éste de manera permanente». Sin embargo, en la práctica, los modelos de movilidad existentes en Europa (tanto dentro de ella como desde el exterior) son mucho más complejos y han ido variando durante los últimos años. «Los programas TSER ofrecen muchas pruebas de esos cambios. Existen muchas nuevas clases de inmigrantes. En Italia, por ejemplo, en 1990 existían dieciséis categorías diferentes de permisos para extranjeros, que llegaron hasta veintiuna en el año 1999. Alemania cuenta con cinco tipos normalizados de permisos de residencia que varían en función de las causas de la concesión y de la duración de la estancia permitida, además de otras dos categorías de carácter extraordinario. Las profesiones de los inmigrantes tampoco están relacionadas necesariamente con los empleos específicos que se les ofrecen. Por un lado, existe información sobre la movilidad entre países y emplazamientos, y por otro sobre la movilidad entre distintas clases de empleos.»

**¿Cuáles son las consecuencias de la inmigración?** El resultado principal al que se llega en el estudio es que «la economía irregular o sumergida no está provocada por la presencia de inmigrantes (a menudo ilegales)». En realidad, lo que ocurre es justo lo contrario: «la economía irregular es uno de los factores principales que atraen a los inmigrantes, tanto en la Europa del sur como en la del norte. Asimismo, es posible encontrar trabajadores ilegales en todos los sectores productivos, y no sólo trabajadores extranjeros. La elevada tasa de desempleo existente en la Europa meridional tampoco anula ese factor de atracción para los inmigrantes, ni indica que éstos compiten con los trabajadores nacionales, excepto con aquéllos que se encuentran ya en una situación marginal dentro del mercado laboral. Si se comparan los casos de

Alemania y de Francia, se puede llegar a la conclusión de que la aplicación de medidas drásticas en el primero de esos países contra la entrada ilegal de inmigrantes no ha conseguido reducir el alcance de la economía sumergida».

**Reunificación familiar.** Cuando un país importa mano de obra, lo que se están importando son personas. Y, por regla general, las personas tienen familia. Es evidente que los trabajadores inmigrantes tienen derecho a una vida familiar. Se trata de algo que está ampliamente reconocido por el derecho internacional, como lo señala el proyecto denominado «Evaluación de la reunificación familiar». La reunificación familiar está incluida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en los Convenios núms. 97 y 143 de la OIT, así como en dos Convenios de las Naciones Unidas sobre derechos de la infancia. En el estudio que analizamos se pone de relieve que la inmigración debida a la reunificación familiar «tiene cada vez más que ver con los movimientos de personas relacionados con el empleo». No obstante, «existen muchas diferencias en la manera en que los diversos países europeos interpretan los convenios internacionales en esta materia» (véase cuadro 2). Curiosamente, a pesar de que la reunificación familiar fue en el pasado la razón principal de la inmigración femenina en la Unión Europea, en la actualidad parece que las mujeres emigran de manera independiente. Es cada vez mayor el número de mujeres que entran en Europa buscando trabajo, principalmente en el sector turístico y en el del servicio doméstico.

## Tema 2: Condiciones de vida de los emigrantes

En este apartado, las conclusiones principales del estudio son que «por lo general, los inmigrantes tienen unas condiciones de vida peores que las de los ciudadanos nacionales, especialmente en lo que se refiere al empleo y a la vivienda. Los niños inmigrantes tienen generalmente peores resul-

tados en los colegios, con problemas más graves de comportamiento e índices superiores de abandono de los estudios».

Es comprensible que los niños tengan más facilidad para integrarse que sus padres. «La mayoría de ellos todavía se identifica con el país de origen de sus padres. Sin embargo, en el estudio no existen argumentos que fundamenten el temor a que los hijos de los inmigrantes sean una especie de bomba de relojería que estalle en el futuro o a que se conviertan en extremistas políticos o religiosos.»

## Tema 3: Inmigración y cohesión social

Los países de la Unión Europea han adoptado enfoques muy diversos con respecto a la inmigración. Algunos de ellos han seguido planteamientos más integradores y otros de carácter multicultural. Sin embargo, en la investigación realizada se pone de relieve que existen «por una parte, síntomas de convergencia y, por otra, pocas pruebas de que algún país en concreto haya tenido más éxito en la integración de los recién llegados que los demás».

En lo que se refiere a los prejuicios frecuentes contra los inmigrantes, «parece evidente que los inmigrantes no son los únicos grupos que sufren algún tipo de exclusión social, ni tampoco que su presencia sea la causa única de su exclusión. Sin embargo, en los ámbitos local y nacional, los inmigrantes son fuente de múltiples prejuicios y a menudo se les acusa de ser delincuentes o personas con conductas antisociales. Lo anterior queda demostrado en el grado mucho más elevado de encarcelamiento de extranjeros que se observa. En ese trabajo se comprueba que las condiciones de vida en el país de origen y los obstáculos a la inmigración legal son algunas de las causas principales que llevan a los emigrantes a optar por la vía ilegal. En sus conclusiones se destaca que las acusaciones que la sociedad vierte a menudo sobre los inmigrantes pueden llegar a provocar que esos extranjeros se conviertan finalmente en los delincuentes a los que tanto se temía. En otras de las conclusiones del trabajo, se

**Cuadro. 2 Beneficiarios de la reunificación familiar en la Unión Europea**

PAIS	Cónyuge	Hijos menores de edad	Padres	Otros familiares
Alemania	Sí	Menores de 16 años no casados; menores de 18 años en casos específicos	Por razones humanitarias	
Bélgica	Sí	Menores de 18 años a cargo de la familia		
Dinamarca	Sí (también la pareja de hecho)	Menores de 18 años que vivan con personas bajo patria potestad	Mayores de 60 años a cargo de la familia	Por razones especiales
España	Sí	Menores de 18 años	Que estén a cargo de la familia	Hijos mayores de edad
Francia	Sí	Menores de 18 años; menores de 21 años para Estados miembros firmantes de la Carta Europea	No se tienen en consideración	
Grecia	Sí	Menores de 18 años	Que estén a cargo de la familia	
Irlanda	Sí	En función de las circunstancias individuales	En función de las circunstancias	En función de las circunstancias individuales
Italia	Sí	Menores de 18 años a cargo de la familia	Que estén a cargo de la familia	Hijos mayores de edad
Luxemburgo	Sí	Menores de 18 años	Sí	Hijos mayores de edad
Países Bajos	Sí (también la pareja de hecho)	Menores de 18 años a cargo de la familia	En el caso de que la falta de reunificación sea origen de dificultades	En circunstancias excepcionales
Portugal	Sí	Que estén a cargo de la familia	Que estén a cargo de la familia	Es posible tenerlos en cuenta
Reino Unido	Sí	Menores de 18 años a cargo de la familia y no casados	Madre viuda o padre viudo a cargo de la familia	Por razones extraordinarias

Fuente: Proyecto FARE («Evaluación de la reunificación familiar»), año 2001

afirma que las medidas enérgicas tomadas por los gobiernos de España y de Italia contra la economía sumergida pueden hacer que la opinión pública rechace aún más a aquellos (a menudo inmigrantes) que trabajan en ese sector marginal.»

En los trabajos realizados en el ámbito de la educación, «se observa un amplio apoyo a las políticas multiculturales, lo cual puede llegar a mejorar la actitud de los niños así como la de sus padres inmigrantes. Si los niños se sienten aceptados en el colegio, sus padres también se sen-

tirán mejor aceptados e intentarán participar más en su educación». No obstante, «en un estudio realizado sobre los programas de formación de los profesores en la Unión Europea se pone de relieve que existen grandes divergencias en cuanto a los recursos con los que se cuenta y se afirma que los modelos nacionales de integración configuran en gran medida los planes de estudio. Es de notar que la mayoría de los profesores que siguen programas de formación práctica en todos los países analizados muestran actitudes muy positivas

respecto a la diversidad cultural. Es necesario que se fijen normas comunes aceptables en cuanto a las cuestiones multiculturales en los programas de formación de los profesores en todos los países de la UE.»

### Cuestiones para debate

A la vista de la diversidad de la investigación llevada a cabo, el estudio evita deliberadamente sacar cualquier tipo de conclusiones. Sin embargo, sí se atreve a elaborar una lista de ocho cuestiones que se repiten frecuentemente, ya que considera que pueden servir de punto de partida para la identificación de asuntos que requieran un mayor debate y una investigación más a fondo. A continuación, incluimos los comentarios sobre dichas cuestiones tal como aparecen en el estudio.

**Política.** «Algunos de los trabajos demuestran la importancia de la política de los gobiernos para la determinación de las condiciones de inmigración e integración. También ponen de relieve que las políticas aplicadas en dichos campos han producido a menudo efectos imprevistos e incluso no deseados. Un ejemplo evidente de ello es la forma en que el aumento de las restricciones fronterizas ha sido origen de una actividad delictiva transnacional de contrabando de emigrantes. Todos los países de la Unión Europea han modificado sus políticas de inmigración, de integración y de ciudadanía durante los últimos años, e incluso varias veces. Por consiguiente, la política debe considerarse como un proceso colectivo de aprendizaje.»

**Opinión pública y liderazgo.** «La opinión pública parece que en muchos casos es el motor de las políticas oficiales. A menudo, esa actitud general ha demostrado ser un impedimento para las políticas que buscan conseguir una mayor igualdad o eliminar los obstáculos para una participación superior. La opinión pública debe tenerse muy en cuenta en los sistemas democráticos, pero también es importante reconocer que esa opinión se crea colectivamente. Los

medios de comunicación y los dirigentes políticos desempeñan un papel fundamental en ese proceso. La opinión pública se ha visto influenciada a menudo por la negativa a hacer frente a la realidad y a tomar decisiones impopulares. Es de vital importancia contar con un liderazgo con visión de futuro, y la Unión Europea puede desempeñar una función crucial en el establecimiento de las perspectivas a largo plazo necesarias para ello.»

**Los actores del proceso de inmigración y de integración.** «Una razón importante de las modificaciones realizadas en las políticas ha sido frecuentemente el rechazo de algunas de las partes afectadas a participar en el proceso inicial de elaboración de las políticas. Es absolutamente crucial que se reconozca la implicación de numerosos grupos sociales en los asuntos relativos a la inmigración y la integración, por lo que se debería fomentar su participación en los debates políticos sobre esos asuntos. La integración no es solamente el resultado de las políticas oficiales, sino también de las actitudes y de las actuaciones de muchos grupos e individuos. Lo más importante es incluir a los inmigrantes y a las minorías étnicas en todas las fases de elaboración de las políticas, si se quiere que éstas sean fructíferas.»

**La economía sumergida.** «Un tema que aparece continuamente en muchos de los informes del proyecto de investigación, independientemente de sus objetivos principales, es la importancia de la economía sumergida en la inmigración y la integración. La economía irregular es, en parte, el resultado de un control de los emigrantes más riguroso y de una mayor liberalización del mercado laboral. Ese sector marginal de la economía actúa como un imán que atrae a los inmigrantes indocumentados, pero también ayuda a que surjan las condiciones necesarias para lograr su integración económica y social. La economía sumergida se considera generalmente como algo indeseable y patológico. Sin embargo, podría verse también como una de las fuerzas motrices que facilitan

la adaptación y el cambio sociales, por lo que deberían buscarse maneras para que funcionase de forma que se alcancen los objetivos perseguidos.»

**Exclusión social.** «Éste es otro de los temas recurrentes de la mayoría de los informes. Muchos inmigrantes y sus descendientes se mantienen al margen de la sociedad, lo que tiene unas consecuencias muy graves para la cohesión social. Una de las conclusiones más alarmantes del trabajo es que, en muchos lugares, la exclusión social se ha llegado a considerar como una «situación normal» para los inmigrantes y las minorías. Es importante que se considere la exclusión social como un proceso acumulativo, en el cual las actuaciones concretas en diversas parcelas de la sociedad (el mercado laboral, los derechos sociales, la vivienda, la sanidad, la educación, etc.) se relacionan entre sí y provocan la exclusión de minorías definidas en función de sus orígenes, su raza, su identidad étnica, su género, su generación y su ubicación.»

**La ambivalencia de los servicios de bienestar.** «Los servicios públicos desempeñan una función fundamental en la integración. El acceso igual a la educación, al bienestar, a la asistencia sanitaria y a otros servicios es de vital importancia si se desea que los inmigrantes no queden excluidos socialmente. Sin embargo, en la investigación realizada se pone de manifiesto que existen algunas clases de servicios cuya prestación es realmente causa de una mayor exclusión, ya que separan a los inmigrantes del resto de la población. Algunos servicios especiales dirigidos a las minorías pueden llegar a dificultar el proceso de integración en la educación y el mercado laboral. Ésa es una de las razones del escepticismo de muchas personas respecto a los enfoques multiculturales, lo que ha llevado al abandono de ese tipo de políticas en algunos países. Es importante destacar que los planteamientos multiculturales, considerados como estrategias adecuadas para sociedades con amplia diversidad étnica, tienen dos dimensiones

fundamentales: una, el reconocimiento del derecho a ser culturalmente diferente; y la otra, el fomento de las condiciones que facilitan la igualdad social, como la oferta de cursos de idiomas, de programas de formación profesional y el acceso a los servicios básicos.»

**Derechos humanos y estado de derecho.** «Gran parte de la investigación realizada muestra que las divisiones sociales y la desigualdad se deben en parte a la falta de derechos que sufren muchos inmigrantes, especialmente en las primeras etapas de su establecimiento en el país. En algunos de los países analizados, los tribunales de justicia han actuado como correctivo a diversas políticas discriminatorias (por ejemplo, sobre reunificaciones familiares, seguridad de residencia y acceso a los servicios) establecidas por los gobiernos y la burocracia del país en cuestión. Para lograr que se produzca la integración y la cohesión sociales es fundamental que los inmigrantes y las minorías disfruten de todos los derechos humanos y tengan igual acceso al régimen jurídico.»

**Diversidad y convergencia.** «Los trabajos de investigación ponen de relieve la diversidad de casos vividos por los distintos grupos de emigrantes, por los diversos países objeto de la inmigración y por los diferentes subgrupos en cada uno de los lugares. Es necesario que las políticas que se apliquen tengan en cuenta tal diversidad. Por otro lado, existe también una tendencia evidente hacia la convergencia en lo que respecta a los casos de establecimiento en el país, de formación de comunidades y de leyes y políticas nacionales. Esa convergencia puede servir de base para el establecimiento de políticas de colaboración. Ello hace pensar en el valor de la investigación comparativa y del intercambio de experiencias internacionales. La perspectiva de colaboración transnacional que está presente en los estudios multinacionales del programa TSER puede servir como plan de actuación para el logro de una mayor cooperación comunitaria en este ámbito.»

## Nota

<sup>1</sup> El estudio de referencia es el siguiente: Stephen Castles, Alisdair Rogers, Ellie Vasta y Steven Vertovec: *Migration and Integration as Challenges to European Society – assessment of research reports carried out for the European Commission Targeted Socio-Economic Research (TSER) Programme* («Inmigración e integración como retos a la sociedad europea: evaluación de los trabajos de investigación realizados para el programa

específico de investigación socioeconómica con fines propios (TSER) de la Comisión Europea»), Centro de Investigación sobre Inmigración y Política, Universidad de Oxford, Inglaterra. En el momento de enviar a la imprenta la presente publicación, no se había editado todavía el estudio de referencia. Sin embargo, es probable que, antes de finalizar el año 2002, esté disponible en la página web del programa TSER en la dirección: [www.cordis.lu/tser/home.html](http://www.cordis.lu/tser/home.html)

---