

¿PRODUCEN RESULTADOS LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN, ASIMILACIÓN O MULTICULTURALISMO? * **

W. R. Böhning

*Oficina Internacional del Trabajo
OIT, Ginebra, Suiza*

RESUMEN

El trabajo distingue conceptos de "integración" económica situados en el plano macrorregional e internacional y en el nivel micro, en el sentido de una efectiva incorporación de los migrantes a la sociedad de destino. Se discuten las diferentes aproximaciones de política que se han ensayado en países anglosajones y de Europa occidental. Se concluye que, sin negar la importancia del enfoque de política para la integración de los migrantes, importa mucho más el éxito socioeconómico de las poblaciones inmigrantes, incluyendo una satisfactoria inserción en el mercado laboral. Esta conclusión se sostiene en un análisis de las tasas de desempleo de diferentes generaciones de inmigrantes, de las modalidades de políticas de integración vigentes y de la cohesión social, expresada a través de un indicador de conflictos étnicos con manifestaciones públicas notorias. Se refuerza la importancia de las políticas orientadas a prevenir la marginalización socioeconómica de los migrantes.

(ASIMILACIÓN DE MIGRANTES) (INTEGRACIÓN) (POLÍTICA DE INMIGRACIÓN) (MERCADO DEL TRABAJO) (MARGINALIDAD)

* Los puntos de vista que se expresan en el presente documento son del autor y no representan necesariamente los de la OIT.

** Documento preparado para la Conferencia General de Población de la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (UIECP), Beijing, China, 11 a 17 de octubre de 1997.

DO INTEGRATION, ASSIMILATION OR MULTI-CULTURAL POLICIES WORK?

SUMMARY

The paper distinguishes macro and micro-level concepts of economic "integration". Different policy approaches to deal with the integration of migrants in anglo-saxon and Western European countries are discussed. Without denying the importance of existing integration policy approaches, the author concludes that the socioeconomic success of migrants, and chiefly a satisfactory incorporation in the labor market, is much more important. The conclusions are based on an analysis of unemployment rates of different immigrants cohorts, of different integration policy approaches and of social cohesion, measured through indicators of major ethnic clashes notorious in the public domain. This highlights the relevance of policies aimed at preventing socioeconomic marginalization of migrants in receiving countries.

(MIGRANT ASSIMILATION) (INTEGRATION)
(IMMIGRATION POLICY) (LABOUR MARKET) (MARGINALITY)

I. INTRODUCCIÓN

El término “integración” puede tener significados muy diferentes, que dependen del tema que se esté tratando. En el contexto de las campañas institucionales, políticas o económicas impulsadas por los países para crear una unión o asociación más estrecha (como una unión aduanera, un mercado único o una zona de comercio) “integración” significa el agregado o la suma de componentes diferentes para constituir un nuevo todo que, en alguna medida, sustituirá a los componentes previos. La antigua Comunidad Económica Europea (CEE), actualmente la Unión Europea (UE), es un intento impulsado institucionalmente por lograr una integración de este tipo, que tiene implicancias en la libertad de movimiento de las personas económicamente activas, estudiantes, etc. La creciente regionalización de los vínculos económicos en la zona del arco del Pacífico es otra manifestación de dicha integración, que no es impulsada por poderes políticos o institucionales sino por las fuerzas del mercado, y que no implica restricciones a la libertad de las personas para desplazarse hacia otros países con propósitos económicos.

Los responsables de las políticas relacionadas con el mercado laboral o con la migración internacional se refieren a la “integración” de manera diferente. Ven el mercado laboral o la población que reside en un país como hechos establecidos y estudian los métodos para hacer que las personas de fuera de él formen parte, con todos los derechos, del mercado laboral o de la población. En estas circunstancias, no es que partes diferentes vayan a constituir un nuevo todo, sino más bien las partes se consideran algo que debe encajar en lo que ya existe o que debe recibir ayuda para tener, por ejemplo, las mismas oportunidades y resultados en el mercado laboral que el grueso de la población.

Este documento se ocupará de la integración en este último sentido, en el ámbito de las políticas de inmigración y otras afines en los países anglosajones y europeos occidentales. Se referirá a la cuestión, tan calurosamente debatida en estos países durante décadas, acerca de si la integración u otras políticas similares efectivamente funcionan. Si los diversos enfoques no garantizan que los extranjeros o las minorías gocen de movilidad socioeconómica y que las sociedades anfitrionas estén libres de tensiones de consideración, básicamente no están alcanzando sus objetivos fundamentales, independientemente de si se trata de objetivos implícitos o expresados.

Este examen del tema no tiene que distinguir entre grupos beneficiarios respecto de los cuales se puede, justificadamente, evaluar el impacto de la integración o de políticas similares, es decir, *i)* extranjeros que son residentes desde largo tiempo, *ii)* los que aspiran a ser residentes o, *iii)* miembros de minorías étnicas. Seguramente habrá diferencias entre nacionalidades o grupos étnicos, entre personas con mayores o menores conocimientos especializados, entre residentes de largo tiempo y otros recién llegados, etc. Corresponde dejar de lado estas diferencias, lo que resulta conveniente para los efectos de comparación entre los países durante un período relativamente breve. Quizás la mejor forma de caracterizar nuestro enfoque sea decir que mide los resultados de las políticas desde un punto de vista macrosociológico o macropolítico.

II. ¿ASIMILACIÓN, MULTICULTURALISMO O INTEGRACIÓN?

Primero, es necesario dar más claridad a las definiciones de los conceptos de asimilación, integración y multiculturalismo, para cuyos efectos se tipificarán las políticas tal como lo hacen los responsables de formular las políticas de inmigración y no haciendo referencia a conceptos ahistóricos o a la epistemología.

La **asimilación** es un proceso mediante el cual una sociedad absorbe elementos que vienen de fuera. Al hacerlo, transforma el pensamiento y el actuar de las personas en tal medida que los elementos extranjeros o étnicos llegan a ser como los que constituyen la sociedad anfitriona. La asimilación es un proceso *cultural* que se desarrolla en un solo sentido y en el que las autoevaluaciones, los puntos de vista sobre la familia, la sociedad y el Estado van concordando progresivamente y finalmente se identifican con los puntos de vista que la sociedad anfitriona tiene de sus elementos nativos.

La **cultura**, en el contexto de las políticas de inmigración, comprende como mínimo *idiomas comunes, valores compartidos y la sensación de alguna medida de afinidad con el pasado de un grupo humano*. Explícita o implícitamente, comprende también la *religión*, pues ésta es la fuente fundamental de muchos de los valores básicos de nuestras sociedades.¹ Es posible, sin embargo, que las creencias religiosas sean incompatibles y puedan respetarse o tolerarse mutuamente, pero no pueden asimilarse unas a otras. Por consiguiente, el concepto de asimilación topa con dificultades una vez que las sociedades pasan a estar compuestas de creencias religiosas impregnadas de visiones diferentes del mundo. El caso de los italianos en Francia representó un problema pasajero de tolerancia en una época no

¹ "La cultura... es la suma de conocimientos y saberes *aprendidos*, como la religión y el idioma, que distingue a una comunidad de otra y que, sujeta a los caprichos de la innovación y el cambio, se traspa en forma reconocible de una generación a otra". Lewis, I., 1976, *Social anthropology in perspective*, Penguin Books, p. 17.

tan lejana como el decenio de 1930. En la actualidad son los turcos y los norafricanos los que constituyen el gran problema en tal sentido.

La cultura no tiene límites territoriales, como los Estados, ni es necesariamente idéntica para todos los miembros de una sociedad. Varias culturas pueden coexistir dentro del territorio de un Estado, y ese es, por ejemplo, el caso de España e India. La cultura de una nación puede extenderse a otra, tal como la cultura francesa lo hace en algunas regiones de Suiza y Bélgica. Dentro de una sociedad que comparte una lengua y una religión comunes, es posible que hayan culturas o subculturas bien definidas y caracterizadas por valores no adoptados por todos los miembros de esa sociedad, como la cultura de las pandillas de los jóvenes contemporáneos, las diferentes culturas tradicionales de la clase trabajadora, el hedonismo, etc. La posible pluralidad de culturas autóctonas debe hacernos ejercer la prudencia al considerar la asimilación de los extranjeros.

En lo que respecta al **multiculturalismo o la sociedad multiétnica**, pueden señalarse dos elementos que constituyen características definitivas: el primero es el *respeto* por otras culturas o por culturas que vienen de fuera; el segundo es el otorgamiento explícito de *apoyo público y político, es decir, financiero*, para el mantenimiento de los idiomas hablados y los valores o religiones profesados por estas otras culturas, por ejemplo, en la educación pública y en las escuelas privadas de índole religiosa.

¿Qué es, entonces, la **integración**? La integración ha ganado adeptos como concepto, puesto que algunos de los valores de los inmigrantes contemporáneos que difieren marcadamente de aquellos correspondientes a la sociedad anfitriona son mantenidos y defendidos por ellos, y puesto que esos valores han pasado a ocupar un lugar de interés público debido a la categórica importancia numérica de los inmigrantes.

La integración ocupa una posición algo incómoda entre la asimilación y el multiculturalismo. Coincide con la asimilación en cuanto a que los extranjeros recién admitidos y asentados (o los grupos minoritarios establecidos) *deben gozar, ante la ley y en la práctica, de oportunidades que sean comparables con las de los ciudadanos que tengan características similares, como la edad, el sexo, la educación y la capacitación.*²

² En las sociedades competitivas, la igualdad ante la ley rara vez es suficiente por sí sola para garantizar que la gente con otros orígenes culturales aproveche, en igualdad de condiciones, las oportunidades de la sociedad. Por lo tanto, se debe ayudar o posibilitar el camino a las personas en situación desventajosa para que compitan en condiciones comparables, lo que se puede obtener de muchas y diversas maneras, según las circunstancias. Los que no hablan bien (o no lo hablan del todo) el idioma principal de la sociedad deben recibir clases de ese idioma. Los que por su origen cultural o formación carecen de educación o de capacitación profesional habrán de ser ayudados a alcanzar niveles comparables con los de sus pares. Quienes, por decisiones injustificadas (motivadas por prejuicios) de guardianes de rango inferior, sean privados de acceso a vivienda, a empleos o a capacitación, deben estar en condiciones de exigir igualdad de oportunidades y trato mediante las leyes contra la discriminación y los mecanismos de compensación.

Las políticas de integración postulan que los extranjeros o las minorías deben estar en condiciones de insertarse y participar en la vida económica, social y política de la sociedad en que viven *con las mismas recompensas* que los ciudadanos pertenecientes a la cultura predominante.

La integración también tiene un elemento en común con el multiculturalismo, a saber, la idea de que a los grupos extranjeros o minoritarios se les debe permitir mantener cierta *autonomía cultural* desde el punto de vista del lenguaje, los valores y la religión. La integración no ayuda ni pone trabas a la asimilación de las personas que optan por ella. Pero, tampoco llega tan lejos como el multiculturalismo. Si bien acepta y respeta la existencia de otras culturas, no recurre al dinero de los contribuyentes para ayudar a la mantención de esas culturas.

Asimilación, integración y multiculturalismo son conceptos *multidimensionales*. Los efectos de las políticas de asimilación, multiculturalismo e integración se pueden medir, por ejemplo, por medio del éxito económico y social, la participación en el proceso político, los logros en el aprendizaje del idioma o las tasas de matrimonio mixto. El éxito relativo de cada política básica en materia de fomentar sociedades estables se refleja, por ejemplo, en las oportunidades económicas diferenciales, los niveles de ingresos, las tasas de deserción escolar, la movilidad social, las tasas de delincuencia no atribuibles a valores culturales, la ausencia de disturbios o conflictos interétnicos, etc.

Una buena forma de comparar los efectos de las políticas es evaluando las medidas de implementación de cada país, desde el punto de vista de sus logros efectivos y de su aporte a los objetivos que sirven de fundamento a las políticas; estos resultados deben luego compararse en el plano de todos los países y, de ese modo, a nivel de todos los tipos de políticas. Aquí corresponde hacer uso de un método fácil y rápido: las comparaciones macrosociológicas o macropolíticas de dos indicadores amplios: el desempleo³ y la cohesión social. Este método permite recoger dos indicadores empíricamente disponibles en todos los países y, por lo tanto, en todos los diferentes regímenes políticos.

III. CATEGORIZACIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN SUS POLÍTICAS BÁSICAS

Antes de evaluar el éxito relativo de las políticas de los países, deben ser categorizadas de manera apropiada (véase el cuadro 1). El período de referencia utilizado en este caso corresponde a los últimos 25 años. Las políticas multiculturales, tal como han sido definidas en el presente trabajo, vieron la luz a comienzos del decenio de 1970 fuera de Europa (en Canadá, dirigidas a su minoría francófona) y en Suecia (dirigidas a los inmi-

³ El desempleo en realidad es sustitutivo de los ingresos.

Cuadro 1

ORIENTACIÓN BÁSICA DE LAS POLÍTICAS DE LOS PAÍSES, 1970-1995

Políticas de asimilación	Políticas de integración	Políticas de multiculturalismo
Francia	Bélgica (desde mediados de los años ochenta)	Australia (desde comienzos de los años ochenta)
Alemania	Italia	Canadá (desde comienzos de los años ochenta)
Suiza	Holanda (hasta mediados de los años ochenta)	Holanda (desde mediados de los años ochenta)
Estados Unidos	Reino Unido	Suecia (desde comienzos de los años setenta)

grantes). Se extendieron a Australia una década más tarde y a los Países Bajos a mediados de los años ochenta. Las políticas de los Estados Unidos y de los otros países de Europa Occidental no han sufrido cambios en su orientación básica desde comienzos de los años setenta.

Si bien una serie continua sería un método menos rudimentario para asignar los países que el uso de categorías que supuestamente se excluyen entre sí, parece innecesario buscar una clasificación de máxima precisión. Se puede discutir, por ejemplo, dónde situar a *Bélgica*. Los responsables de las políticas de ese país —por cierto, los de la región francófona— aplicaron una política decididamente asimilativa hasta la década de 1960. De ahí en adelante prevaleció la incertidumbre. Puede decirse que desde mediados de los años ochenta el país ha optado por una política de integración.

Cada una de las regiones de *Suiza*, tan diferenciadas culturalmente, aplica políticas que son asimilativas en una situación en que no tienen que habérselas con poblaciones extranjeras numerosas ni con orígenes muy diferentes.

Las políticas del *Reino Unido* hacia sus minorías india, paquistaní y antillana podrían caracterizarse como multiculturalismo en la medida en que las políticas de nivel local (en oposición a las de nivel nacional) asignen ingresos tributarios al mantenimiento de las culturas originales de esas minorías. Los resultados que aparecen en la próxima sección son de tal naturaleza que, como se plantea al comienzo, distinguir las políticas según su categoría importa menos que el destino económico de las poblaciones beneficiarias.

Tampoco debemos permitir que la terminología política actual nos induzca a error. La asimilación ha pasado de moda en el discurso político. La mayoría de los políticos y los investigadores se refieren ahora en

términos vagos a la integración. Sin embargo, ello no ha cambiado las políticas básicas.⁴

IV. LOS EFECTOS DE LAS POLÍTICAS

Las políticas de asimilación⁵ y multiculturalismo dependen en mayor medida de las políticas generales que de una amplia gama de medidas especiales para fomentar el progreso socioeconómico y la estabilidad social. Tienen confianza en que el éxito y la estabilidad ocurrirán espontáneamente. Independientemente de si hay o no políticas activas de promoción, no es el destino de los extranjeros y las minorías constituirse en marginados económicos permanentes o en elementos foráneos que amenazan con destrozarse la sociedad. Es, en consecuencia, enteramente legítimo evaluar las políticas de asimilación orientadas hacia la cultura y las políticas multiculturales con respecto a su efecto socioeconómico y su cohesión social.

a) Destinos socioeconómicos

Se podrían especificar numerosos indicadores para comparar los efectos socioeconómicos de las políticas de asimilación, integración y multiculturalismo en todos los países. Sin embargo, se cuenta con pocos criterios válidos. Hemos elegido el desempleo entre los inmigrantes de primera y segunda generación, dado que es el indicador mayormente disponible en diez de los doce países que pueden escogerse con fines de observación y, además, es un indicador del ingreso.

Generalmente se presentan problemas tanto con los datos sobre el desempleo como con los que se refieren específicamente a los inmigrantes de primera y segunda generación, pero es infructuoso buscar la perfección cuando sólo se dispone de datos imperfectos.⁶

La dimensión cronológica de los efectos de las políticas es importante. Se dice a veces que en el pasado la asimilación en el sentido del éxito económico ha ocurrido sólo con la tercera generación. Ello parecería poner en duda el método aplicado para comparar los efectos durante los úl-

⁴ Francia, por ejemplo, ha creado un Alto Consejo de Integración, y la "integración" está en boca de todos. No obstante, el país pone en práctica una política básicamente asimilativa en todos los sentidos —excepto el nombre— y sigue eximiéndose del acatamiento del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, es decir, el artículo que permite a las minorías gozar de su propia cultura, profesar y practicar su propia religión y usar su propio idioma.

⁵ Un estudio de la Universidad de Southern California definió la asimilación como "adaptación, integración y progreso a lo largo del tiempo"; véase *Migration News*, febrero de 1996.

⁶ En el cuadro 2, la segunda generación (15-24 años) se incluye en la medición de la primera generación (15-64 años).

timos 25 años y, con mayor razón, durante períodos de mucha menor duración. No obstante, una política cuyos resultados sólo se esperan para después de unos 50 años no es una política con posibilidades de obtener buenas calificaciones en el umbral del siglo XX, es decir, en una época en que los procesos sociales y económicos se han acelerado considerablemente en comparación con períodos anteriores. Los roces culturales que se manifiestan en la actualidad representan un serio problema en materia de políticas, incluso si alguien afirmase que, debido a la política puesta en práctica, se desvanecerán en 50 años.

En el cuadro 2 se resumen las tasas de desempleo sobre la base de datos oficiales. Tanto las propias cifras de desempleo como las cohortes de edad representan sólo aproximaciones de la medición que se procura hacer de los resultados de las políticas. Sin embargo, son lo suficientemente próximas a la realidad como para concederles validez. Las variaciones de las condiciones económicas no invalidan el análisis en el sentido de que, si bien bajan o suben las tasas de desempleo de diferentes países en épocas diferentes, bajan o suben tanto para los nacidos en el país como para los inmigrantes, quizás proporcionalmente, quizás no. Hacer un ajuste estadístico para neutralizar la influencia de las condiciones económicas sería una tarea engorrosa y que, en verdad, no aparece necesaria.

Salvo en Australia y Canadá, y en menor medida, en el Reino Unido y los Estados Unidos, *las tasas de desempleo de las primeras generaciones* son hasta el doble o el triple de las de los ciudadanos o de las personas nacidas en el país. El hecho de que en los dos primeros países el desempleo entre las personas nacidas en el extranjero no se diferencie mucho del desempleo entre los nacidos en el país puede deberse a los sistemas de selección que aplican, que favorecen marcadamente la afluencia de trabajadores especializados o altamente calificados, que tienden a verse menos afectados por el desempleo, y a su relativo éxito en cuanto a mantener en un nivel bajo el número de extranjeros no calificados que se encuentran en forma ilegal en el país. El hecho de que el Reino Unido aparezca con tasas de desempleo relativamente bajas en lo que respecta a los extranjeros justifica una investigación más a fondo. El cambio en la composición de la inmigración hacia los Estados Unidos, que comenzó en los años setenta y formado por personas con conocimientos especializados y niveles de manejo del inglés relativamente bajos (asiáticos, mexicanos y otros latinos), se refleja en los datos sobre el desempleo en los Estados Unidos extraídos del censo de población.

Los *inmigrantes de segunda generación* en Europa Occidental son predominantemente personas con pasaportes extranjeros, excluidos aquellos cuyos padres llegaron como ciudadanos del país anfitrión, como es el caso del Reino Unido, o cuando prevalece el principio de *jus solis*, como en Francia. En Bélgica y Alemania, por ejemplo, la prueba para determinar el desempleo diferencial bajo un régimen de asimilación en oposición a uno de integración es imperfecta, puesto que no hay cifras relativas a los ex-

Cuadro 2

TASAS DE DESEMPLEO DE LOS EXTRANJEROS EN EUROPA Y DE NACIDOS EN EL EXTRANJERO EN AUSTRALIA, CANADÁ Y LOS ESTADOS UNIDOS, PRIMERA Y SEGUNDA GENERACIÓN, COMO MÚLTIPLO DE LAS TASAS DE DESEMPLEO DE LOS NATIVOS DE EUROPA Y DE LOS NACIDOS EN EL EXTERIOR, 1983 Y 1993

	Políticas de asimilación			Políticas de integración			Políticas de multiculturalismo				
		1983	1993		1983	1993		1983	1993		
FRA	1a	1.9	1.9	BEL	1a	2.0	2.7	SUE	1a	1.9	2.8
	2a	1.6	1.3		2a	1.7	2.0		2a	1.4	1.5
	Nac.	-	1.3*						Nac.	-	1.8**
ALE	1a	1.9	2.6	HOL	1a	2.1	-	HOL	1a	-	3.4
	2a	1.8	2.9		2a	1.8	-		2a	-	2.6
USA	1a	1.0	1.2*	RU	1a	1.3	1.6	AUS	1a	1.2	1.2
	2a	1.0	1.0*		2a	1.1	1.5		2a	1.3	1.2
								CAN	1a	0.6	1
									2a	0.8	1.1

1a = 15-64 años, ambos sexos. Fuente: OCDE, cuadro I.5.

2a = 15-24 años, ambos sexos. Fuente: OCDE, cuadro I.5.

Nac. = Ciudadanos nacionalizados, 15-64 años, ambos sexos.

- = No se aplica o no disponible.

* = Datos de 1990. Fuente: Werner, cuadro 7.

** = Datos de 1991. Fuente: Werner, cuadro 7.

Fuentes: OCDE, 1995, Trends in international migration: Annual Report 1994, París; Werner, H., 1994, Integration of foreign workers into the labour market - France, Germany, the Netherlands and Sweden, World Employment Programme Working Paper 74, Ginebra: OIT.

trajeros que se han nacionalizado. Se puede recurrir a esas cifras en los casos de Francia y Suecia, es decir, un país que pone en práctica una política de asimilación y otro que aplica una política de multiculturalismo, respectivamente. Las cifras, en el nivel dado de agregación, no revelan diferencias desde el punto de vista de las políticas de asimilación, integración o multiculturalismo que pudieran fácilmente atribuirse a un régimen de políticas específico, ni tampoco son importantes las diferencias entre los extranjeros nacionalizados y los que tienen pasaportes extranjeros y cuya edad fluctúa entre los 15 y los 24 años.⁷

El examen del desempleo permite llegar a una primera conclusión. **El éxito socioeconómico —o los problemas que señalan las tasas relativas de desempleo— ocurren independientemente de si un país se atiene a un**

⁷ En Werner, *op.cit.*, véase un análisis más detallado y conclusiones levemente diferentes, en que las tasas de desempleo global se desglosan según los países de origen de los inmigrantes.

método de asimilación, de integración o de multiculturalismo. Se debe concluir, por lo tanto, que hay factores sociales y económicos muy fundamentales en juego y que las políticas de asimilación, integración y multiculturalismo tienen en cuenta estos factores en forma insuficiente.⁸

Se cuenta con sólidos datos complementarios (en forma de series cronológicas) sobre los ingresos familiares per cápita y la movilidad en Alemania, por ejemplo.⁹ Una comparación realizada en el período 1984-1989 de griegos, italianos, españoles, turcos y yugoslavos muestra que los extranjeros perdieron terreno en relación con los alemanes, incluso tratándose de un período de condiciones económicas relativamente favorables (véase el cuadro 3).

El examen de los patrones de movilidad permite llegar al mismo resultado. Entre las personas económicamente activas en forma continua (es decir, incluso sin tener en cuenta el desempleo desproporcionado de los extranjeros), el 27% de los extranjeros que ocupaban puestos calificados en 1984 había descendido a empleos no calificados o semicalificados en 1989, en tanto que el 5% había ascendido a puestos de oficina o administrativos, lo que representa un movimiento descendente neto. Ello se compara con una movilidad descendente de 13% entre todos los alemanes y una movilidad ascendente del 13%. Las cifras correspondientes a los inmigrantes de segunda generación fueron casi idénticas a las de la generación de sus padres (28% hacia abajo, 7% hacia arriba), en tanto que las correspondientes a los alemanes jóvenes muestran una movilidad ascendente neta (6% hacia abajo, 14% hacia arriba).

Estos datos y otros referentes a la República Federal de Alemania permiten examinar si un sistema de integración impulsado institucionalmente, en el primer sentido de la palabra señalado en la introducción del presente documento, tiene efectos positivos en la integración de los extranjeros en el sentido socioeconómico que se usa en este documento. La respuesta es no. Los beneficios legales otorgados a los ciudadanos de la entonces llamada Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea) en virtud de las disposiciones sobre libertad de movimiento del Tratado de Roma pueden explicar la leve diferencia entre los turcos y otros extranjeros (apreciable tanto en el cuadro 3 como en otros datos). Sin embargo, situar a los ciudadanos de la CEE en exactamente el mismo nivel —en términos oficiales— que a los alemanes no significó una diferencia muy no-

⁸ En una comparación exhaustiva de investigaciones realizadas en Canadá y los Estados Unidos, Reitz, J.G. y Breton, R. llegan a conclusiones similares en el sentido de que mientras las posturas oficiales de los países en materia de políticas son claramente diferentes, los resultados efectivos para los inmigrantes y las minorías en ambos países son muy semejantes, particularmente en lo que se refiere al empleo y la discriminación. Véase su publicación *The illusion of difference: Realities of ethnicity in Canada and the United States*, Toronto, C.D. Howe Institute, 1995.

⁹ Véase Böhning, *op.cit.*, pp. 1-21.

Cuadro 3
 INGRESOS FAMILIARES DE LOS ALEMANES Y LOS EXTRANJEROS,
 EN MARCOS ALEMANES*

	Alemanes			Extranjeros					
	Total		% aum.	Todos			Turcos		
	1984	1989		1984	1989	% aum.	1984	1989	% aum.
Tamaño de la familia	2.8	2.5		3.3	3.3		4.1	4.3	
Ingresos familiares									
Total	2 812	3 235	15.0	2 526	2 977	17.9	2 417	2 921	20.9
Per cápita	1 170	1 489	27.3	998	1 110	11.2	738	843	14.2
Ingreso equivalente	1 313	1 656	26.1	1 131	1 264	11.8	970	1 097	13.1

* Para calcular los ingresos per cápita se usaron ponderaciones diferentes para los adultos, las personas más jóvenes y las personas mayores. Los ingresos per cápita no se han calculado mediante la división de los ingresos totales por el tamaño de la familia. En lugar de ello, se computa cada promedio familiar y el total se agrega para las tres poblaciones especificadas en el cuadro 3.

Fuente: Seifert, W., 1994, "Berufliche und ökonomische Mobilität ausländischer Arbeitnehmer - Längsschnittanalysen mit dem Sozio-ökonomischen Panel", en *Die Integration ausländischer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt*, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 178, Nürnberg, p. 41; también en Böhning, op. cit., p. 8.

table en cuanto a sus ingresos, características de movilidad, situación en el mercado laboral, etc., en comparación con los turcos o los yugoslavos, que eran tratados de manera menos favorable. Otros factores determinantes de los resultados del mercado laboral parecerían ser más importantes. Ello significa, además, que la mayor distancia cultural que podría tentarnos a atribuir a los turcos, en comparación, por ejemplo, con el de los españoles frente a los alemanes, cumple un papel relativamente de menor importancia. El contraste entre los extranjeros y los alemanes parece ser más marcado que los contrastes entre las diferentes nacionalidades de los extranjeros.

b) La cohesión social

La estabilidad de un grupo colectivo, como lo es un país, es algo más difícil de definir y medir que el progreso económico de cada uno de sus grupos constitutivos. Se piensa que la cohesión debe reflejarse, por ejemplo, en la ausencia duradera de partidos xenófobos o de iniciativas políticas racistas; en la ausencia de tensiones a nivel cultural, económico y político y en un insignificante nivel de discriminación, racismo u otras actitudes similares.

Los partidos xenófobos, como el Frente Nacional de Le Pen en Francia, han venido ganando importancia en países europeos, aunque algunos sólo en forma temporal. La propuesta 187 (*Proposition 187*) de California de noviembre de 1994 es una manifestación semejante de discordia social. Este tipo de indicadores no suele estar enraizado en un solo problema; son escasas las ocasiones en que los partidos atraen apoyo electoral ventilando un solo asunto controvertido, y es difícil determinar cuánta influencia tiene cada uno de los otros factores no relacionados con la política de inmigración. Los legados históricos, como el antisemitismo o la esclavitud de los negros en los Estados Unidos, son difíciles de determinar internacionalmente. Por consiguiente, se dejará de lado este tipo de indicador.

Las estadísticas delictuales, en la medida en que revelan un descontento étnico impreciso pero real y una marginación social o económica, parecieran constituir otro indicador posible. Se las pone en duda, sin embargo, por la xenofobia o el racismo que impregnan los sistemas de justicia penal. Es casi imposible hacer un ajuste estadístico con respecto al racismo diferencial. La capacidad de comparación de las estadísticas de todos los países es, en consecuencia, difícil de asegurar y por ello tampoco se usarán estadísticas delictuales en este trabajo.

Hemos optado por la expresión más pronunciada de inestabilidad: *los importantes enfrentamientos étnicos de dominio público en los que participan más bien grupos que unos pocos individuos*. Los enfrentamientos individuales y los actos delictuales son generalizados y frecuentes. Pueden deberse a que no gustan las políticas de inmigración, al racismo personal, a la envidia social o a razones idiosincráticas. Las estadísticas sobre actos individuales de violencia racista son difíciles de precisar en la medida que necesita la investigación que se realiza en el presente documento.¹⁰ Los enfrentamientos étnicos de índole colectiva apuntan a una falla de las políticas de inmigración, puesto que dichos sucesos no se relacionan con una persona como tal sino que con personas como representantes de un grupo social o políticamente definido, y constituyen un problema social que ejerce gran presión sobre la agenda política y exigen una respuesta social y la adopción de medidas oficiales. Los enfrentamientos de este tipo pueden originarse en la población anfitriona y tener como su objetivo a inmigrantes recién llegados. También es posible que se originen entre poblaciones inmigrantes recientes y tengan como objetivo a la sociedad anfitriona. Cuando los enfrentamientos se originan en la población anfitriona, la falla de las políticas de inmigración radica en la renuencia de parte de la población a aceptar la propia *política* de asimilación, integración o multiculturalismo. Cuando el conflicto surge desde

¹⁰ Véase Björge, T. y White, B. (eds.), 1993, *Racist violence in Europe*, Basingstoke and New York, Macmillan and St. Martin's Press.

dentro de la población inmigrante, la falla de las políticas radica en que esa población percibe el no cumplimiento de las *metas* prometidas por tales políticas de inmigración, en especial las que dicen relación con la igualdad de oportunidades y de trato en los terrenos social, económico o cultural.

¿Ha habido enfrentamientos étnicos notables en virtud de cualquiera de los tres regímenes de políticas en los últimos años? En el cuadro 4 se reseñan, lo más brevemente posible, algunos sucesos relevantes sobre los que se informó ampliamente. En lo que respecta a los Estados Unidos, se incluyen los diversos y graves disturbios raciales que ocurrieron entre negros e inmigrantes cubanos en Miami a fines de la década de 1980 y entre negros y coreanos en Los Angeles en 1992. Cabe señalar que en los Estados Unidos los negros forman parte de la sociedad anfitriona desde hace casi tanto tiempo como los blancos. La suya fue una reacción contra una competencia, que ellos no deseaban, de inmigrantes recién llegados.

En el cuadro 4 se insinúan dos patrones. El primero, **que ni las políticas de asimilación ni las de integración han logrado asegurar la cohesión social en todos los países.** Sólo las políticas multiculturales tienen una trayectoria nítida en este sentido¹¹ en Europa y en los países tradicionales de inmigración. El segundo, que los enfrentamientos que aparecen en la lista —desde disturbios en que participó la policía (Francia, Reino Unido) hasta ataques a las viviendas de los extranjeros o a los vendedores callejeros de raza negra (Alemania, Italia)— **tienen la misma causa fundamental, la inseguridad económica,** y que afectan tanto a los inmigrantes como a los nacidos en el país. Los disturbios de Lyon, Francia, y los del Reino Unido, si bien pueden haber sido desencadenados por incidentes que implicaron a personas y a la policía (y que no eran algo fuera de lo común), se han transformado en acontecimientos masivos que han desembocado en incendios de automóviles y edificios, porque los inmigrantes de segunda generación se sintieron marginados socialmente y pasados a llevar económicamente. Del mismo modo, los jóvenes alemanes se tornaron abiertamente racistas en las regiones del antiguo régimen comunista y en la República Federal, donde habían vivido en forma muy pacífica con los “Gastarbeiter” (trabajadores huéspedes) durante casi 45 años, pues la reunificación del país los situó en un limbo económico y los enfrentó a una mayor competencia por los empleos de nivel más bajo. La inseguridad personal los hizo susceptibles a las ideologías racistas, lo que constituye un fracaso evidente de las políticas, sobre todo, y muy categóricamente, en el contexto histórico alemán.

¹¹ Desde el punto de vista de los “enfrentamientos de grupos” según se los define en este documento. Ha habido docenas, de hecho centenas, de actos individuales de violencia racista (bombardeos, incendios intencionales, tiroteos, etc.) tanto en Holanda como en Suecia; véase Björge y Witte, *op. cit.*

Cuadro 4

LUGAR Y AÑO DE ENFRENTAMIENTOS IMPORTANTES Y AMPLIAMENTE INFORMADOS EN QUE PARTICIPARON POBLACIONES DE INMIGRANTES RECIENTES, POR RÉGIMEN DE POLÍTICAS

Políticas de asimilación			Políticas de integración			Políticas de multiculturalismo		
Anf.	Inm.		Anf.	Inm.		Anf.	Inm.	
FRA	Marsella 1973	Lyon 1990	BEL	-	-	AUS	-	-
ALE	Hoyerswerda 1992	-	ITA	Florenia 1990	-	CAN	-	-
	Rostock 1992	-	HOL	Rotterdam 1972	-	HOL	-	-
	Solingen 1993	-	RU	-	Brixton 1981	SUE	-	-
SUI	-	-	-	-	Birmingham 1985			
USA	Miami fines años 80	-	-	-	Bradford 1995			
	Los Angeles 1992							

Anf. = Enfrentamiento originado por población anfitriona

Inm. = Enfrentamiento originado por población inmigrante

- = Inexistencia de enfrentamiento interétnico importante relacionado con la población inmigrante.

La afirmación en cuanto a que el éxito socioeconómico es *más* importante en nuestra época que la postura básica de un país en materia de políticas es respaldada en parte, y aunque sea sólo en parte, por los datos relativos a los enfrentamientos étnicos. Los datos que no respaldan esta tesis corresponden a los dos países que ponen en práctica políticas multiculturales (Holanda y Suecia), donde no han ocurrido —¿todavía?— enfrentamientos étnicos.

V. CONCLUSIONES

Es importante para los inmigrantes y las minorías étnicas que un país aplique una política de asimilación, de integración o de multiculturalismo, especialmente cuando el extranjero o las minorías provienen de una cultura que es muy diferente de la cultura de la sociedad anfitriona. **Los datos presentados en el presente documento hacen posible concluir que el éxito socioeconómico de los inmigrantes o de las poblaciones minoritarias es aún *más* importante que la orientación básica del país en materia de políticas. Sin políticas sociales y económicas que den buenos**

resultados no habrá política de inmigración que funcione satisfactoriamente, independientemente de si se basa en conceptos de asimilación, de integración o de multiculturalismo.

Se deduce de ello que los países con *i)* extranjeros en su territorio que son residentes de largo plazo, *ii)* inmigrantes que están llegando o, *iii)* minorías establecidas, harían bien, **hoy en día**, en centrarse preferentemente en cómo prevenir la marginación o la exclusión que en conceptos de política migratoria que están culturalmente orientados y que descuidan el destino socioeconómico de las poblaciones de las cuales son guardianes.

Las tendencias que han surgido en los últimos tiempos refuerzan esta conclusión. Dos factores gemelos, la propensión a los conocimientos especializados del cambio tecnológico y la intensificación de la universalización, reducen los empleos de nivel más bajo —en que por regla general y en forma muy marcada estaban excesivamente representados los inmigrantes en Europa Occidental. Al parecer, el futuro les depara un desempleo en gran escala. La creciente competencia de los trabajadores franceses, alemanes, etc. hará su situación aún más difícil. Deben abordarse con urgencia y en forma vigorosa las tensiones económicas y sociales resultantes, si se quiere evitar el origen y estallido de grandes conflagraciones, independientemente de si el marco general de políticas es de asimilación, integración o multiculturalismo.