

# MULTICULTURALISMO EN LA UNIÓN EUROPEA: LOS MODELOS MIGRATORIOS DE ITALIA Y DE LOS PAÍSES BAJOS.

Margarita LEMA TOMÉ  
Universidad Complutense de Madrid

## I. INTRODUCCIÓN

La realidad de los últimos años está poniendo de relieve un fenómeno de cuño novedoso en el continente europeo, caracterizado por la inversión de los flujos migratorios: de países tradicionalmente emisores de emigrantes, muchos de los países europeos se han convertido en la actualidad en receptores de los mismos. La configuración que caracteriza a Europa se presenta como un mosaico de culturas muy diversas que van a estar conviviendo en un marco común. Los problemas que plantea esta situación son de gran relevancia y urgencia.

Una de las cuestiones a abordar como prius consiste en la clarificación desde el punto de vista terminológico del tan usado e interpretado término de multiculturalismo. Lo cierto es que siguiendo a REX<sup>1</sup>, hasta tiempos recientes, el multiculturalismo ha tenido una connotación muy positiva en las sociedades nacionales, considerado el mismo como seña cosmopolita; sin embargo, como consecuencia de los últimos acontecimientos mundiales (conflicto de la antigua Yugoslavia, el terrible 11 de Septiembre...), el multiculturalismo ha pasado a tener un matiz más negativo y vinculado a graves conflictos sociales<sup>2</sup>.

Siguiendo a COLOM, RODRÍGUEZ GARCÍA mantiene que el multiculturalismo "encarna la posibilidad de organizar institucionalmente dentro de un sistema pluralista la diversidad de intereses e identificaciones emanadas de la heterogeneidad a que aparecen abocadas

---

<sup>1</sup> Vid. REX, J., *Multiculturalismo e integración política en el Estado nacional moderno*, en "Isegoria", nº 26, Junio 2002.

<sup>2</sup> En esta línea son de destacar las obras de G. SARTORI, "La sociedad multiétnica" (2001) y de S.P. HUNTINGTON, "El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial" (1992).

las sociedades democráticas, entre otros factores, por la inmigración"<sup>3</sup> y ve en el interculturalismo la solución tanto a los posibles conflictos entre culturas como a la situación de mera coexistencia de las mismas. El interculturalismo según el mismo autor, entiende la diferencia como un valor positivo y sitúa a las culturas en un plano de igualdad, teniendo como bases el respeto mutuo y la solidaridad, así como la guía de unos valores éticos universales.<sup>4</sup>

Así pues, hemos de distinguir entre multiculturalismo o multiculturalidad, que sería la situación fáctica, de hecho, de coexistencia de varias culturas dentro de un mismo ámbito geográfico (situación que no es nueva sino todo lo contrario, en la mayor parte de los países del mundo, aunque haya cobrado una especial magnitud con el fenómeno de la globalización) e interculturalismo, que consistiría en el "diálogo entre culturas que se encuentran en pie de igualdad, sobre la base del respeto mutuo y de la vivencia del vínculo de solidaridad, y la aceptación de la diferencia como un valor positivo, enriqueciéndose mutuamente y superando así tanto la situación de conflicto como la de mera coexistencia".<sup>5</sup>

De lo expuesto se deduce que el interculturalismo no sólo hace posible, sino que dota de sentido al pluralismo necesario en cualquier sociedad democrática, así como el pluralismo posibilita la realización del interculturalismo.

1. El informe del Consejo de Europa titulado " Diversidad y cohesión: nuevos retos para la integración de los inmigrantes y las minorías", de 12 de Julio de 2000, hace referencia en su capítulo I a la necesidad de que el pluralismo cultural esté asentado de manera firme sobre el respeto a las diferencias, y establece como un pilar fundamental de la cohesión social la integración de los inmigrantes y de las minorías nacionales. Es interesante observar cómo a lo largo del documento se va efectuando un recorrido por la historia de Europa que demuestra la evolución y la heterogeneidad de la misma. Así, se destaca la diversidad religiosa

---

<sup>3</sup> Cfr. RODRÍGUEZ GARCÍA, J. A., *El derecho de la libertad de conciencia en el marco de la Unión Europea: pluralismo y minorías*, FERNÁNDEZ-CORONADO GONZÁLEZ, A., (dir), Colex, 2002, p.171.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p.171-172.

<sup>5</sup> Cfr. LLAMAZARES, D., *Derecho de la libertad de conciencia (II). Libertad de conciencia, identidad personal y solidaridad*. 2ªed., Civitas, Madrid, 2003, p.619.

(de raíces griegas, judías, cristianas romanas y bizantinas, islámicas de norte de África y otomanas) de la que es heredera la civilización europea y cómo en esta evolución histórica no ha surgido una cultura europea unificada, ni desde el punto de vista religioso ni del lingüístico. Es más, esta diversidad no sólo es un hecho en Europa, sino también en el interior de los países que la configuran. El reto que se plantea en este informe es el evitar que esta diversidad cultural lleve aparejado la negación o la falta de respeto de los valores universales y culturales comunes.

En relación más concretamente con el tema de las migraciones, el informe destaca que las mismas son también parte fundamental de la historia y de la realidad actual de Europa, y señala cómo, en contra de la opinión más generalizada, los principales flujos migratorios no se dirigen precisamente a los países más desarrollados, sino que en esencia, se concentran dentro de los países en vías de desarrollo.<sup>6</sup> Eso sí, Europa ha pasado a ser una región de inmigración especialmente a partir de los años 80-90, y los gobiernos desempeñan un papel vital y activo en la adopción de medidas legislativas y de orden público en lo relativo a esta materia.

Las políticas que se están desarrollando por los Estados son de dos tipos: aquéllas que se dirigen a controlar o dirigir los movimientos migratorios y las referentes a la integración de los inmigrantes y de los refugiados en la sociedad receptora. La política que se configura como clave para la integración es la igualdad de acceso a las instituciones del Estado de bienestar.

Uno de los problemas en la gestión de la inmigración es que ésta suele estar fuertemente restringida pues es vista como un mal y una amenaza al mercado laboral y a los servicios del estado de bienestar de la sociedad receptora. Y sin embargo, queda claro que son los estados con una población heterogénea los que pueden afrontar mejor los retos y problemas que la globalización plantea, por muchas razones; el informe destaca entre las mismas la experiencia y sensibilidad para actuar en un medio multicultural que poseen estos países, al hallarse familiarizados con diversas culturas, idiomas y costumbres. Además se destaca la

---

<sup>6</sup> Vid. PAJARES, M., *Inmigración y ciudadanía en Europa*, IMSERSO, 2000, p.42-44. Siguiendo datos del Banco Mundial, PAJARES muestra que es África el continente que acoge a mayor número de refugiados y a unos treinta y cinco millones de migrantes ya en 1990.

importante aportación que los inmigrantes desempeñan en el desarrollo económico del país de origen con el envío de remesas. Tampoco se puede obviar la fundamental aportación económica que recibe el país de acogida con la llegada de trabajadores extranjeros que pagan impuestos y contribuyen a garantizar la viabilidad del sistema de seguridad social del estado.

Dentro del papel que juegan los gobiernos y agencias gubernamentales en la promoción de la diversidad y de la cohesión, el informe destaca en su capítulo VI la tendencia a la descentralización que convierte a los gobiernos regionales y locales de los estados y a una serie de actores no gubernamentales en instrumentos claves para el desarrollo de políticas de integración.

En el plano legislativo se distinguen dos formas de intervención para lograr la igualdad en el trato: la denominada "discriminación positiva" y la "acción positiva". La primera tiene como objetivo dar un trato de preferencia a ciertos grupos étnicos por un período de tiempo ilimitado, y según el informe, choca con los principios europeos de igualdad. La acción positiva, en cambio, se dirige a grupos, regiones o ciudades concretos en los que ciertos grupos se encuentran concentrados con el objetivo de posibilitar que estos grupos participen en los programas y servicios gubernamentales o tengan beneficios equitativos de los mismos. Su vigencia sería limitada en el tiempo y se hace especialmente necesaria cuando ciertos grupos se encuentran en muchas y acumuladas desventajas. Este instrumento, en contraposición al anterior, es aceptado nacional e internacionalmente.

A su vez, sería deseable, siguiendo las recomendaciones del informe, el que los gobiernos tuvieran un papel de facilitadores, promoviendo la cooperación entre los distintos departamentos y agencias gubernamentales, como los ministerios, y con los actores no gubernamentales. Estos últimos son definidos también como piezas clave en el proceso de integración de los inmigrantes. Entre los mismos juegan o podrían jugar un papel relevante los partidos políticos (abordando responsablemente el tema de la inmigración, rechazando cualquier punto de vista intolerante y xenófobo, e incluso asegurando la representación de los inmigrantes en su seno), los sindicatos, las iglesias y comunidades de fe, y las distintas ONG's. Esta diversa participación asegura la efectividad y la credibilidad de las políticas de integración, y complementada con una medición de los resultados concretos, es posible,

con cautela, llegar a una evaluación de los datos que permita constatar la efectividad o la necesidad de cambios.

A nuestro parecer, este informe del Consejo de Europa recoge unas directrices básicas con un claro objetivo de unificación de políticas de integración de los inmigrantes de los países europeos. Creemos necesaria la existencia de una uniformidad básica en materia legislativa de este importante tema en la Europa de la Unión, y para lograr una legislación adecuada, nos parece imprescindible con carácter previo proceder al análisis de los modelos adoptados por algunos países. Sólo mediante un estudio de las políticas llevadas a cabo y de los presupuestos inspiradores, podremos acercarnos al esbozo de esta tarea.

2. Dentro de las propuestas que se vienen efectuando sobre las políticas migratorias, cabe destacar la apuntada por Javier DE LUCAS, el cual mantiene tres condiciones que den cumplimiento a las políticas de inmigración en Europa, así como cuatro objetivos a perseguir por las mismas:<sup>7</sup>

2.1. Condiciones:

A) Han de ser adecuadas en el contexto de la globalización, lo que implica un tratamiento regional, comunitario y no aislado, por parte de los Estados. Consecuencia de este tratamiento es que se deberá tener en cuenta a los países emisores de emigrantes, para actuar en y con ellos, para sí poder dar respuestas a las causas que generan la inmigración. Es decir, es necesario una vinculación entre inmigración y codesarrollo, con las suficientes garantías para que dicha cooperación no se instrumentalice.

B) Se deberá replantear el vínculo social y político existente, debido a que la situación de pluralismo y diversidad pone de relieve la existencia de graves discriminaciones a la hora de la participación en los derechos políticos.

C) La inmigración ha de ser tratada como "hecho social complejo", para lo cual se requiere una labor de concienciación social destinada a la eliminación de prejuicios y datos que no se corresponden con la situación real.

---

<sup>7</sup> Vid. DE LUCAS, J., *Las propuestas sobre políticas de inmigración en Europa: el debate en España* en "Construcción de Europa, Democracia y Globalización (II)", Universidad de Santiago de Compostela, 2001, pp.750-755.

2.2. Entre los objetivos, deberán figurar:

A) Tomar en serio la integración de los inmigrantes, lo que obliga a tomar la iniciativa en esta dirección a las sociedades de acogida, puesto que son éstas las que se encuentran en situación de poder. Este primer paso se ha de reflejar en la garantía de derechos, especialmente los políticos..

B) Definir un modelo claro de inmigración. La UE, a pesar de los tratados firmados entre algunos países miembros (Schengen, etc...) y de las directrices de algunos de sus órganos en materia de inmigración, no posee todavía un modelo definido inmigratorio. En la actualidad predomina, eso sí, un planteamiento utilitarista y una progresiva política de contención de la inmigración permanente.

C) Revisar el vínculo entre inmigración, trabajo formal y ciudadanía, para evitar la exclusión de los inmigrantes y su reconocimiento como trabajadores en sentido pleno.

D) Eliminar la estigmatización de los inmigrantes irregulares y ofrecer una respuesta adecuada a la inmigración clandestina. El primer derecho, según DE LUCAS, es el derecho a tener derechos, es decir, a tener una situación de regularidad, con "papeles" que configuren un estatuto jurídico para posteriormente, atender a la integración a laboral y demás derechos fundamentales.

Haciéndonos eco de las propuestas de DE LUCAS, hemos decidido abordar a continuación, de manera somera, el planteamiento que en cuestión de integración de la minoría inmigrante están llevando dos países europeos: Italia y los Países Bajos. La elección de Italia viene determinada por las características tan similares que este país presenta con España: como veremos, no sólo su situación geográfica como país de Europa del sur coincide con España, sino el hecho de haber sido tradicionalmente un país de emigración que ha visto como en las últimas décadas se invertía la tendencia para convertirse en sociedad receptora. En cuanto a los Países Bajos, nos hemos inclinado por el estudio de su sistema al ser un país de una vasta experiencia tanto en materia migratoria e inmigratoria, y por haber conseguido la formación de una sociedad multicultural donde uno de los objetivos prioritarios es la participación de las minorías.

Creemos que con los modelos italiano y holandés tenemos las dos caras de una moneda, que permiten ver tanto las deficiencias de los sistemas,

como los logros pacíficos a los que se puede llegar en este importante panorama, como es la inmigración en Europa.

## II. EL MODELO ITALIANO

Italia se presenta como uno de los ordenamientos más interesantes para el estudio de la normativa en materia de inmigración debido a que comparte con España una serie de características de gran incidencia en el plano legislativo.

Como expone LOSANO<sup>8</sup>, existen cuatro dificultades específicas que Italia ha tenido que afrontar en materia migratoria:

1. En pocas décadas, Italia se ha transformado de país de emigración a país receptor de emigrantes. En nuestro país, especialmente a partir de la década de los ochenta, hemos asistido a una inversión similar de los flujos migratorios.
2. Italia es un territorio que consta de 7500 kilómetros de costa que la configuran como un país de difícil control de acceso, además de estar a poca distancia de algunos puntos costeros de países extracomunitarios (como es el caso de Albania y Túnez). España también posee una marcada costa con un carácter geoestratégico (el estrecho de Gibraltar y las islas Canarias) fuera de duda, y con una distancia inferior a 20 kilómetros en algunos puntos del vecino Marruecos. Al igual que Italia, España se presenta de manera natural como un trampolín a la "rica Europa".
3. Al inicio de los Noventa, se produjo una gran transformación del panorama político italiano, que coincidió con la intensificación de la inmigración, y dio lugar a que ésta se convirtiera en un asunto electoralista, que llegó a ser utilizado por la "Lega Nord" como reclamo para posiciones xenófobas. En España, sin llegar al extremo de la aparición de partidos como la Lega Nord, sí que se asistió a esa batalla que pretendía hacer de la inmigración una cuestión electoral. De hecho, la aparición de la Ley 4/2000 fue modificada a finales de ese mismo año por la Ley 8/2000, de carácter más restrictivo en

---

<sup>8</sup> LOSANO, MARIO G. Prólogo al libro *El Espejo Italiano. Un estudio de la normativa sobre la inmigración en Italia*, Dykinson, 2001, pp.16-18.

relación con ciertos derechos reconocidos anteriormente, y actualmente acaba de ser promulgada la Ley Orgánica 14/2003 de 20 de noviembre, que reforma a su vez a la Ley 8/2000, y continúa en la línea restrictiva.

4. Finalmente, Italia, al igual que España, no es ajena a la existencia de una inmigración clandestina dirigida por determinadas mafias convertidas en auténticos negocios, que explotan a muchos inmigrantes dando lugar a una mano de obra de bajo coste.

También es de destacar que la concreción legislativa de la materia migratoria en Italia, hasta la publicación de la ley n.40 de 1998 actualmente en vigor, ha sido fruto de un proceso complejo, marcado por una gran cantidad de normas dispersas. Vamos a realizar a continuación un somero análisis de la legislación precedente a la ley 40/98.

## ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Según mantiene Ángeles SOLANES<sup>9</sup>, ha sido el vacío legislativo de muchos países de la Europa meridional durante el inicio de las migraciones el que ha llevado a su conversión en países receptores de emigrantes, como ha sucedido con Italia y España. En el caso italiano, podemos distinguir seis etapas relevantes hasta llegar a la actual normativa sobre inmigración:

1. La primera ley orgánica sobre la materia viene constituida por la ley n.943, de 30 de diciembre de 1986. La importancia de esta ley radica en el establecimiento de la igualdad de trato entre los trabajadores extracomunitarios y los italianos, así como en la apertura de un proceso de regularización que se prolongó durante dos años.
2. La segunda etapa viene tras la aprobación de la ley n.39, de 28 de febrero de 1990, conocida como ley Martelli. Esta ley modifica de manera importante la anterior normativa, aumentando el control de ingreso, así como el rigor en el proceso de expulsión.

---

<sup>9</sup> Vid. SOLANES, A. *El Espejo Italiano. Un estudio de la normativa sobre la inmigración en Italia*, ob. Cit., p.30 y ss, Dykinson, 2001.



3. A pesar del carácter sumamente restrictivo de la ley Martelli, la inmigración siguió llegando, en un clima marcado por los acontecimientos de julio de 1990 y de 1991, con la llegada sucesiva de albaneses. En palabras de SOLANES, "la opinión pública fue bombardeada con noticias alarmantes que auguraban una invasión del territorio italiano, sin que después los medios de comunicación se preocuparan por una adecuada descripción de la situación de normalidad".<sup>10</sup> Así que surgieron diversas disposiciones legales destinadas a paliar las insuficiencias de la ley Martinelli: Entre 1992 y 1995 se dictaron seis decretos leyes, de los cuales solo uno (el decreto ley de 14 de junio de 1993, n.187) se convirtió en ley.
4. La aparición de la ley de 9 de diciembre de 1996, n.617, convalidó los actos y disposiciones hasta el momento, y se vivió una época que plasmaba un modelo italiano improvisado y dilatorio, carente de un proceso maduro y autónomo de decisiones políticas en esta materia inmigratoria<sup>11</sup>.
5. El viraje que lleva a la situación actual tuvo su punto de partida en 1997, con la aprobación de un proyecto de ley por el Consejo de Ministros bajo el gobierno de Prodi. Este proceso coincide con el inicio de la adaptación de la normativa italiana a los acuerdos Schengen, que aún no habían comenzado a aplicarse, y con la firma en octubre de ese mismo año del Tratado de Amsterdam. Esta coyuntura fue determinante para el establecimiento de la necesidad de regular el fenómeno migratorio y la institución del asilo desde las políticas comunitarias.
6. Tras ciertas modificaciones, en febrero de 1998 se aprueba el proyecto de ley que da lugar a la ley n.40, de 6 de marzo de 1998, que lleva como título "Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero". Esta norma, junto con el texto único que la modifica, constituye la "norma fundamental de extranjería en Italia".<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Cfr. *Ibidem*, p.32.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p.33.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p.34.

## CARACTERÍSTICAS MÁS RELEVANTES DE LA LEY 40/98

Siguiendo a SOLANES<sup>13</sup>, vamos a reseñar las características más importantes de la ley 40/98 y las principales novedades que introduce:

- Debido a la delegación legislativa contenida en su art. 47, la norma de referencia no es tanto la propia ley 40/98 sino el texto único que la concreta y una serie de normas que lo desarrollan.
- Esta ley introduce una responsabilidad pública de cara a favorecer la integración de los inmigrantes, que hasta el momento había sido desarrollada mayoritariamente por ONG's.
- Cuenta con lagunas y ambigüedades, sobre todo en lo referente a la regulación de los derechos y deberes de los inmigrantes, lo que unido al continuo reenvío a normas de rango inferior<sup>14</sup> hace que el estudio de la normativa sobre inmigración sea de especial dificultad.
- Los principios generales que se establecen como actuaciones de la política migratoria son tres:
  1. El más relevante es el del control de los flujos migratorios de entrada al territorio italiano, mediante el establecimiento de contingentes anuales y trianuales.
  2. Se persigue combatir la inmigración ilegal, y se tipifican nuevos tipos y sanciones penales contra las redes de tráfico de inmigrantes.
  3. La integración se comprende desde una doble perspectiva: la genérica, a través de la asunción de medidas que eviten la discriminación, y la específica de favorecer la inserción en la sociedad italiana del

---

<sup>13</sup> Ibidem, p.35 y ss.

<sup>14</sup> Para ver las distintas delegaciones legislativas y el texto único, así como una crítica a la constitucionalidad de algunas de las mismas, Vid. ob.cit.,pp.36-44. Así, el panorama legislativo en materia de inmigración tiene en la actualidad en Italia tres pilares fundamentales: la Ley 40/98, el texto único (decreto legislativo n.286 de 25 de julio de 1998) y el reglamento de desarrollo del texto único (decreto del Presidente de la República de 31 de agosto de 1999, n.394).

inmigrante regular, garantizando los derechos a la educación, sanidad, asistencia social y tutela de la vida familiar.

Este viraje de un modelo improvisado a uno de control y previsión riguroso de la inmigración en Italia, ha sido fruto a su vez de la influencia de la Unión Europea, y especialmente de los países de la Unión con experiencia en el fenómeno.<sup>15</sup>

## **INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES Y ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL**

Acabamos de ver que uno de los principios generales de la política migratoria italiana viene referido a propiciar la integración de los inmigrantes en la sociedad. Entender y observar que se entiende en nuestro país vecino por integración, puede ser de gran ayuda y clarificación en el proceso que actualmente transitamos en España.

La ley 40/98 no define lo que se debe entender por integración, y es necesario acudir al documento de "puesta al día de la ley" (documento programático) para encontrar la definición y los objetivos de este concepto. En este documento se parte de un concepto de integración consistente en "un proceso de no discriminación y de inclusión de la diferencia... y por consiguiente de contaminación y experimentación de nuevas formas de relaciones y comportamientos, manteniendo los principios universales y los particularismos".<sup>16</sup>

Para lograr esta integración, como se mencionó anteriormente, se cuenta con dos tipos de instrumentos: los destinados a prevenir la marginación y la guetización, amenazas para la cohesión social, y la afirmación de una serie de principios universales indelegables al amparo de la diferencia (como el valor de la vida humana, la dignidad de la persona, el reconocimiento de la libertad femenina y la tutela de la infancia). Según SOLANES, citando a MARRA y a PONTRANDOLFI, el modelo de sociedad cultural plural que se establece aquí coincide con el asumido por muchas de las democracias modernas: delegar en la esfera privada la expresión y perpetuación de la identidad cultural. Situación

---

<sup>15</sup> Vid. ob.cit., p.45

<sup>16</sup> Ibidem, p.220

que tiene su origen ante el temor y el desconocimiento de las culturas diferentes a la nuestra.<sup>17</sup>

Coincidimos con esta autora en que la definición ofrecida tiene todos los visos de ser aceptable y en nuestra opinión consideramos que conjuga dos características importantes: el respeto a la diferencia y lo que LLAMAZARES denomina "el mínimo común denominador ético consagrado por el Derecho o positivizado y susceptible de universalización" de una sociedad, sin el cual no es posible un consenso que permita garantizar unos valores que hagan factible una convivencia.

Sin embargo, esta plasmación de la integración se queda vacía de contenido real e incluso resulta incompatible con el resto de la ley. Esto se deduce del hecho de que la norma permita expulsiones con poquísimas garantías, de la existencia de internamientos para los extranjeros, de la ausencia del derecho de sufragio a los inmigrantes y del recorte de los demás derechos de participación, y en última instancia, de la propia existencia de la ley sobre inmigración (que pone de manifiesto la voluntad de mantener un derecho propio de los no nacionales).<sup>18</sup>

Parece claro que una integración real y efectiva ha de basarse en la participación de todos los miembros que componen la sociedad e incluso a la hora de la creación de normas aplicables a los mismos inmigrantes.<sup>19</sup>

En definitiva, si no hay integración jurídica, no puede haber integración social, e intentar escindir estas dos esferas sólo puede tener consecuencias negativas en el proceso de cambio social. En palabras de DE LUCAS, es "la sociedad de acogida la que debe dar el primer paso, que no es el de la tolerancia, la condescendencia paternalista o los buenos modales propios de la gente civilizada, sino el de la garantía de derechos (...). Esto tiene particular importancia desde el punto de vista de la relación entre integración y reconocimiento de derechos (que no son una consecuencia, sino una condición para la integración) y en particular acerca de la atribución de derechos políticos."<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> *Ibidem.*

<sup>18</sup> *Ibidem*, p.221

<sup>19</sup> Así lo señala SOLANES citando a TODISCO. *Ibidem.*

<sup>20</sup> Cfr. DE LUCAS, J., *Las propuestas sobre políticas de inmigración en Europa...*, cit., p.753.

## MEDIDAS DE POLÍTICA DE INTEGRACIÓN EN ITALIA

A la hora de concretar los instrumentos utilizados por el ordenamiento italiano para lograr la integración, hemos de recurrir al documento programático y señalar que este proceso es de naturaleza bidireccional, es decir, va dirigido tanto a los nacionales como a los extranjeros. Este documento establece tres pilares de acción:<sup>21</sup>

1. La construcción de relaciones positivas, basada en una política de información a los nacionales y a los inmigrantes, con el fin de combatir miedos y estereotipos infundados, así como tranquilizar acerca de los problemas que pueden surgir en la convivencia. Se pone el acento en la no amenaza de los inmigrantes respecto a su concurrencia en el mercado de trabajo o en cuanto a la seguridad urbana y en cuanto a los inmigrantes al hecho de que la integración no lleva aparejada la pérdida de la propia identidad.
2. Garantizar la igualdad de oportunidades de acceso y tutelar la diferencia. Este segundo objetivo se concreta en tres ámbitos:
  - **Ámbito educativo:** se quiere garantizar el acceso a la educación de todos los menores, así como promover el acceso a la Universidad. La escuela italiana ha puesto en marcha una revisión de los programas curriculares para favorecer la creación de un modelo de educación intercultural.<sup>22</sup>
  - **Ámbito sanitario:** es quizás una de las grandes asignaturas pendientes del modelo italiano. Sólo se reconoce a los extranjeros legales la prestación de los servicios sanitarios, y sólo en caso de emergencia a los inmigrantes en situación irregular.
  - **Ámbito laboral:** la integración es prácticamente nula en este otro nivel. Los inmigrantes en situación irregular son vistos como competidores ilegítimos y no existen todavía ni mecanismos para la

---

<sup>21</sup> Vid. ob.cit., p.236 y ss.

<sup>22</sup> La educación intercultural es sin duda uno de los grandes retos que la inmigración plantea, y bien encauzada puede llevar a la ausencia de los problemas actuales a través de la tolerancia y del respeto de las segundas generaciones.

formación en la cultura y lengua del país que favoreciera la integración en el mercado de trabajo, ni otros que permitan acceder con más facilidad a la situación de legalidad.<sup>23</sup>

3. Asegurar los derechos de los extranjeros legales. Se concreta en los siguientes pasos en los que se coordinan distintas administraciones públicas:

- Se simplifican los procedimientos para solicitar la renovación y el permiso de residencia, la reagrupación familiar y el reconocimiento de títulos académicos.
- Pasa a coordinarse el proceso para la obtención del permiso de residencia, la inscripción en el registro y en el INPS<sup>24</sup>, así como la inscripción en Servicio Sanitario Nacional.
- Se reduce la duplicación de documentos para diversas solicitudes (visado, permiso de residencia, etc...) de parte de los extranjeros y nacionales implicados.

Este punto es blanco de una severa crítica por parte de SOLANES, a la que me uno con ciertas matizaciones: según esta autora el documento programático apuesta por la situación de legalidad del sujeto como premisa a su inclusión y reconocimiento en la sociedad italiana, lo que ella considera inaceptable<sup>25</sup>. Si bien esta situación podría ser atenuada a través de procesos periódicos de regularización, personalmente considero que el problema radica en las dificultades y trabas, altísimas y en ocasiones prácticamente imposibles de vencer, con las que se encuentra el inmigrante para poder entrar de forma legal en un país comunitario. No es, a mi parecer, el planteamiento en sí mismo de la necesidad de una situación previa de legalidad, lo que podría incluso redundar en beneficio y protección del inmigrante, sino en su articulación fáctica: plagada de obstáculos, sumamente reduccionista y protectora de "la fortaleza occidental", y con un planteamiento de base que paradójicamente reconoce el derecho a la emigración pero no a la inmigración.

---

<sup>23</sup> Ob.cit., pp.242-243.

<sup>24</sup> Istituto Nazionale della Previdenza Sociale.

<sup>25</sup> Ob. cit., p.244.

Además de estos tres pilares vistos, existen otros instrumentos para la articulación de del proceso de integración a través de la prohibición de la discriminación hacia los extranjeros. Concretamente se recurre a dos cauces: la ley italiana señala las conductas consideradas discriminatorias (el art. 43 establece una cláusula general y amplia) y también se contempla una acción civil, a modo de garantía, como mecanismo contra los actos discriminatorios. Esta acción constituye una herramienta necesaria de tutela, que cuenta con la virtud de abrir un proceso de plazos breves, incluso de un procedimiento abreviado de urgencia, para la cesación de la conducta discriminatoria. La parte menos alentadora de esta acción es la inversión de la carga de la prueba en los casos de discriminación individual o colectiva en el empleo. Es el recurrente el que debe probar el daño causado por el comportamiento discriminatorio, supone un claro perjuicio para el trabajador extranjero.

También son de destacar la diversidad de agentes que participan en la financiación de las políticas de integración, que en Italia tiene un doble carácter: una participación pública y privada con una financiación de carácter fundamentalmente público. En este punto hay que matizar el papel que pasan a desempeñar las asociaciones. Junto con el Estado, las regiones, las comunidades y los entes locales, las asociaciones se encuentran llamadas a desempeñar un papel importante, pero han de cumplir una serie de requisitos establecidos por el reglamento. Lo que significa que no todas las asociaciones son aptas para la tarea de la integración. Los requisitos que se exigen vienen referidos a comprobar su credibilidad a la hora de inscripción en el registro (aportación del estatuto, justificación de su experiencia en el sector, acreditación de fuentes disponibles, etc...) y se distinguen, a la hora de la inscripción, tres secciones diferentes:

- Asociaciones que desarrollan su actividad en el campo de la integración.
- Asociaciones para prestar garantía a determinados extranjeros para su ingreso en Italia.
- Asociaciones destinadas a la tutela de las víctimas del tráfico de personas, en especial mujeres.

Los programas de asistencia e integración vienen regulados en el decreto de 23 de noviembre de 1999, y se clasifican en Acciones del sistema (campañas de formación de personal, información, cooperación con los países de origen...) que sólo pueden realizar los entes públicos, y los Programas de protección social. Para estos últimos, además de los entes públicos, pueden optar los sujetos privados, mientras se trate de asociaciones inscritas en el registro en la sección tercera.

En cuanto a la nueva creación de organismos por parte de la ley para coordinar las medidas de gestión de la inmigración italiana, se han formado cuatro:

- La Consulta para los problemas de los extranjeros inmigrantes y sus familias.

Órgano plural, constituido por representantes de diversas asociaciones, inmigrantes, sindicatos y expertos en inmigración, tiene funciones básicamente consultivas. Está presidida por el Presidente del Consejo de Ministros o por el Ministro delegado.

- Organismo nacional de coordinación.

Ejerce funciones de estudio y acciones para promover la participación de los inmigrantes en la vida pública. Colabora con la Consulta y con otros órganos para la gestión de los procesos locales de acogida e integración.

- Consejos territoriales para la inmigración.

Instituidos por decreto, se prevé uno para cada provincia y están formados por representantes de sindicatos, asociaciones locales y administración periférica. Presididos por el Gobernador civil, participan en la integración de los inmigrantes colaborando con los demás organismos.

- Comisión para la política de integración.



Es la encargada de analizar, estudiar y proponer medidas en materia de inmigración, así como de preparar el informe anual para el Gobierno sobre el estado de actuación de la ley. Es un organismo técnico, que adolece de un grave fallo<sup>26</sup>; no cuenta con representantes directos de los inmigrantes, teniendo un carácter que supera las funciones consultivas de los anteriores, con una mayor posibilidad de gestión. Un escollo que, sin lugar a dudas, resulta "inapropiado e incoherente con los objetivos del legislador en materia de integración."<sup>27</sup>

- Fondo nacional para la política migratoria.

Es la fuente de financiación principal para la política inmigratoria, y en especial para la integración. Es responsable de los gastos derivados de la educación intercultural, política de vivienda, medidas de integración social, medidas extraordinarias de acogida, los programas anuales y plurianuales, campañas de formación e información, asignaciones a la Consulta y a la Comisión, etc...

Como queda patente, a pesar de que Italia es un país de reciente inmigración, ha desarrollado unos mecanismos e instrumentos para acomodarse a la realidad de la misma. Aparece así un modelo cuyo punto de partida es la inexperiencia en materia inmigratoria en comparación con otros países europeos, pero que ha sabido poner en marcha unas bases mínimas y diversas para afrontar la llegada de emigrantes extracomunitarios. Países como España y Portugal, también "nuevos" en el tratamiento de este fenómeno, tienen en este modelo italiano buenas pistas para completar o implantar medidas e instituciones que sepan dar respuestas concretas a su nueva concepción de países receptores.

### III. EL MODELO DE LOS PAÍSES BAJOS

Históricamente los Países Bajos han presentado desde sus inicios una marcada inclinación a la tolerancia y una presencia de "minoría dominante" (calvinista), que tras la Unión de Utrech, se vio obligada a

---

<sup>26</sup> *Ibidem*, p.255

<sup>27</sup> *Ibidem*.

tratar con católicos, luteranos y anabaptistas. Fruto de esta situación de pluralismo religioso y de las sucesivas discusiones doctrinales que consagraron la libertad de conciencia y de culto, Holanda se convierte en país de acogida de numerosos intelectuales perseguidos y disidentes, configurándose como "el país más tolerante de Europa".<sup>28</sup>

Así pues, los Países Bajos han sido, por antonomasia, un país tanto de emigrantes como de inmigrantes, estos últimos procedentes del proceso de descolonización iniciado tras la Segunda Guerra Mundial. La experiencia de la inmigración no es por tanto novedosa, al contrario que en el caso de Italia, España y demás países del sur de Europa. A partir de los años ochenta, la cuestión de la integración de las minorías constituía ya un eje de la política interna estatal.<sup>29</sup>

El porcentaje de personas de origen extranjero en los Países Bajos representa uno de los más elevados en la Unión Europea. En el año 2001 ascendía a un 18% de la población total (2.870.235 personas), de los cuales un 11% son de procedencia no occidental. Un gran número de los inmigrantes y refugiados son musulmanes.<sup>30</sup>

## ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La primera ley que distinguió entre holandeses y extranjeros se remonta a 1849, bajo el nombre de "Ley Neerlandesa de extranjeros", pero es la Ley de extranjeros de 1965 la que se encuentra vigente, tras sucesivas modificaciones y ampliaciones.

A partir de la década de los ochenta se inicia por parte del gobierno una política destinada a hacer frente a la inmigración irregular. Tras la entrada en vigor del Acuerdo de Schengen se reforzó el control sobre la población inmigrante, y en 1991 se conectaron los registros de los padrones de los municipios con los de la policía de extranjeros, en el denominado Sistema de Administración de Extranjeros. Se añadió la exigencia de la obtención del denominado número sociofiscal para

---

<sup>28</sup> Cfr. LLAMAZARES, D., *Derecho de la libertad de conciencia (I). Libertad de conciencia y laicidad*, 2ªed., Civitas, Madrid, 2002, p.105.

<sup>29</sup> Vid. GIL ARAÚJO, S., *"Inmigración y Gestión de la diversidad en el contexto europeo". Informe comparado sobre las políticas migratorias en los Países Bajos y el Estado Español*, Instituto de Estudios sobre conflictos y acción humanitaria, Madrid, 2002, p.22.

<sup>30</sup> *Ibidem*, pp. 22 y 23.

acceder al mercado de trabajo, Seguridad Social y demás beneficios sociales, así como el permiso de la policía de extranjeros para poder empadronarse en los Ayuntamientos. Esto último provocó la imposibilidad del acceso a viviendas o alquileres subvencionados.

En 1994 entró en vigor la Ley de Identificación, cuya finalidad era evitar el acceso de los inmigrantes "ilegales" a la Seguridad Social. En 1998 se empezó a aplicar la mal llamada Ley Koppelingswet ( Ley de Interconexión), puesto que en realidad se trata de una agrupación de 25 enmiendas para diversas leyes y normativas. Entre otras, modificó la ley de Extranjería y conectó las bases de datos de los municipios con la de la policía de extranjeros, lo que provocó el ingreso de los inmigrantes en situación irregular en la economía sumergida y en trabajos informales.<sup>31</sup> Aunque la característica más relevante de esta Ley de Koppelingswet es que supedita a la posesión de la residencia legal el acceso de los extranjeros a la educación superior, vivienda, subsidios, salud (excepto emergencias o embarazo) y a otros beneficios sociales. La aplicación de esta normativa dio lugar a numerosas protestas y a la pérdida de prestaciones que venían disfrutando anteriormente numerosos inmigrantes.<sup>32</sup>

A la vez, desde los ochenta, se habían iniciado una serie de procesos de regularización que exigían el haber estado trabajando de manera legal (pagando impuestos) durante al menos seis años (política conocida como "la regla de los seis años"), que en 1996 se concretó especificando que los seis años debían ser anteriores a la solicitud de regularización. Esta posibilidad, sin embargo, no tuvo la funcionalidad que hubiera sido necesaria debido a las restricciones para la obtención del número sociofiscal comentadas anteriormente.

## **POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN EN LOS PAÍSES BAJOS**

La asunción de la presencia de trabajadores inmigrantes con sus familias con carácter permanente, permitió a los Países Bajos formular las primeras políticas de integración mucho antes que otros países europeos. En la formulación de las mismas, podemos distinguir dos fases: una que

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, p.39.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p.54-55.

se extiende desde finales de los años setenta hasta principios de los años noventa, y otra que surge desde esa fecha en adelante.

- Primera etapa: POLÍTICA DE MINORÍAS.

Fue a finales de los años setenta, con el informe del Consejo Asesor sobre Política de Gobierno titulado "Minorías Étnicas", cuando se planteó la necesidad de una sociedad multicultural y estimulante así como de hacer frente a la exclusión de muchos de los inmigrantes, sobre todo a los colectivos en situación de desventaja. El término de integración fue utilizado a partir de los años ochenta, siendo hasta esa fecha más frecuentes los términos de "emancipación", "combate", y "reducción de las desventajas".<sup>33</sup>

Las medidas tenían como objetivo equiparar la situación legal de las minorías con la población local, a través de dos vías: la emancipación y la participación. Se pretendía garantizar un igual acceso al mercado laboral, educación y vivienda.

Parte de estas políticas de equiparación tuvieron como base la simplificación de los procesos para obtener la ciudadanía y la ampliación del derecho de voto a los inmigrantes. Así en 1984 tras la introducción de la "regla de la opción", se permite a los hijos de inmigrantes nacidos en territorio nacional y residentes de manera permanente, obtener la ciudadanía neerlandesa por declaración, entre los 18 y los 25 años. En 1992 se permitió la doble nacionalidad, que pasó a suspenderse en 1997.<sup>34</sup>

En cuanto a la concesión del derecho al voto en las elecciones municipales (que algunos sectores consideran insuficiente y abogan por que se extienda a las elecciones provinciales y municipales), en 1983 se reformó la Constitución y en 1985 los inmigrantes residentes legales durante cinco años pudieron votar en las elecciones municipales.

Otra vía de "integración" surgió como consecuencia de otro informe, procedente del Comité Asesor de Investigación en Minorías, en 1986, titulado "Oportunidad Justa". Tenía como objetivo principal resistir las altas tasas de desempleo de la población inmigrada, a través de programas de discriminación positiva. Así, el propio gobierno aplicó esta

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, p.41.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p.42.

política y con el programa "Minorías Étnicas trabajando para el gobierno", fijó la presencia de un 5% de empleados de grupos minoritarios en dependencias gubernamentales, que fue seguido por autoridades locales y fuerzas policiales. En 1994, con la adopción de la Ley para la Igualdad de Oportunidades, se prohíbe el tratamiento desigual entre otros motivos, por el de nacionalidad.<sup>35</sup>

- Segunda etapa: POLÍTICA DE INMIGRANTES.

Al inicio de los noventa, el Gobierno percibió una mejora escasa de la posición de las minorías especialmente en dos áreas: educación y trabajo, por lo que todos los esfuerzos tuvieron como focos principales estos dos sectores. Con la aparición del Contourennota (publicado por el Ministerio del Interior) en 1994 se estableció una vinculación ente integración y ciudadanía, configurándose esta última como el elemento clave de la política de integración. Tras la propuesta en 1996 de programas para el asentamiento de nuevos inmigrantes que entró en vigor como ley dos años más tarde, la integración pasa a entenderse como proceso individual de responsabilidad de los inmigrantes, destinado a "encontrar su lugar en la sociedad".<sup>36</sup>

Los programas de integración que se pusieron en marcha consistieron en cursos de lengua, política y cultura holandesa, orientación social y laboral, planes de carrera y actividades conducentes para la inserción de los inmigrantes en el mercado laboral. Estas facilidades tuvieron su correlato en ciertas obligaciones de los nuevos inmigrantes, como el aprendizaje de la lengua holandesa y de ciertos conocimientos básicos de esta sociedad, así como la firma de un contrato con el gobierno. Mediante este contrato el gobierno garantiza los servicios y los inmigrantes se comprometen a la asistencia y participación activa en los cursos, pudiendo el inmigrante perder sus beneficios en caso de incumplimiento.

Este proceso de integración, sin embargo, no entra en colisión con el mantenimiento de la identidad cultural propia del inmigrante, mientras que se garanticen una serie de derechos fundamentales. El alcance de la

---

<sup>35</sup> *Ibidem.*

<sup>36</sup> *Cfr. Ibidem, p.43.*

libertad de religión, por ejemplo, a quedado limitado por la protección de la integridad física y la igualdad entre hombre y mujeres.<sup>37</sup>

## **EL MODELO DE PILARES: BREVE RESEÑA DE LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD EN LOS PAÍSES BAJOS.**

Uno de los rasgos que definen la organización de las comunidades religiosas (católicos, protestantes, etc...) y de otros movimientos políticos no religiosos (socialistas, liberales, etc...) en los Países Bajos es lo que se viene denominando el modelo de los Pilares o sistema de pilarización (*verzuijing*). Consiste en la organización, a modo de asociación, de estos diversos grupos en pilares o comunidades, que se remonta a las postrimerías del S.XIX, y dentro de los cuales tiene lugar la vida social. El Estado, a través de leyes y reglamentos, se encarga de distribuir fondos y recursos entre los distintos pilares.

Con la aparición de las comunidades de inmigrantes se hizo necesario el destino de subvenciones y ayudas estatales para el establecimiento de las instituciones propias de las nuevas minorías culturales y religiosas. Al entenderse la multiculturalidad en relación con la religión, se adaptaron las leyes existentes para que las comunidades inmigrantes pudieran respetar sus prescripciones religiosas y también tuvieran acceso a los medios de comunicación.<sup>38</sup>

Ha sido la comunidad musulmana una de las que más ha luchado por obtener el reconocimiento de sus instituciones religiosas así como la financiación para la construcción de mezquitas y escuelas, bajo el sistema de los pilares.

## **ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN LOS PAÍSES BAJOS.**

Para asegurar la representatividad y participación<sup>39</sup> de los grupos minoritarios, los Países Bajos tienen los siguientes instrumentos<sup>40</sup>:

---

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> Como señala GIL ARAÚJO, las minorías tradicionales tienen derecho a un tiempo proporcional en antena, de acuerdo con su representatividad demográfica. *Ibidem*, p.44.

<sup>39</sup> A partir de la Ley de municipalidades de 1993, los ayuntamientos disfrutaban de una gran autonomía para graduar esta participación de las minorías.

- Cuerpos consultivos compuestos por representantes de las diferentes organizaciones y subvencionados por el Estado.
- Organizaciones de alcance nacional que promocionan los intereses de las distintas minorías. Nueve de ellas se han asociado en el denominado FORUM (Instituto para el Desarrollo Multicultural), subvencionado por el Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo. Tiene como objetivo la participación en la creación de las políticas para las minorías y en su desarrollo ulterior.
- Federaciones de Sindicatos para la promoción de los intereses de las minorías.
- El Departamento Nacional Contra la Discriminación Racial (LBR), establecido en 1985 y la Comisión por la Igualdad de Tratamiento, creada en 1994 y encargada de recoger las denuncias de las discriminaciones de los miembros de las minorías.

Entre los organismos estatales encargados de asuntos de inmigración y asilo, caben destacar:

- El Ministerio de Justicia, a través del secretario de Estado y jefe del Servicio de Inmigración y Naturalización (IND).
- El Servicio de Inmigración y Naturalización tiene como función la ejecución de la ley de extranjería y de la de asilo, la política de inmigración y la resolución de las solicitudes de asilo. El jefe del IND es el secretario de justicia, que a su vez es jefe del servicio de visados.
- El Ministerio del Interior, a través de sus dos ministros: el de Política Urbana e Integración de Minorías, que trabaja con los gobiernos municipales, y el responsable de la policía de extranjeros.

---

<sup>40</sup> Cfr. *Ibidem*, p.46-49.

El ministro de Política Urbana e Integración de las Minorías<sup>41</sup>, junto con las municipalidades son los encargados de la aplicación de la política de minorías y de los programas de integración. En esta tarea también participan ONG's y asociaciones de inmigrantes y refugiados. Además, un comité de alcaldes de las principales ciudades (Rotterdam, Amsterdam, La Haya y Utrech) decide sobre la legalización de los inmigrantes afectados por la Ley de Interconexión.

La policía de extranjeros se encarga de recibir las solicitudes de reagrupación familiar y de trabajadores y comprueba y ejecuta las órdenes de expulsión.

- El Ministerio de Relaciones Exteriores, por medio del departamento de Migraciones y Asilo en La Haya y de las embajadas en los países de origen de los refugiados e inmigrantes.

Las actividades de este Ministerio abarcan cuatro sectores principales:

- Información sobre la situación de los solicitantes de asilo en los países de origen, con la elaboración de informes que se remiten al secretario de Justicia, a los Parlamentos y después se abren al público.
  - Información sobre solicitudes de asilo individuales, que se realiza a través de las embajadas y es a petición del IND cuando tiene dudas sobre alguna solicitud de asilo en concreto.
  - Acuerdos de readmisión. Los Países Bajos tiene firmados acuerdos de readmisión a través del Benelux y de la U.E. (no los tiene bilaterales) con diez países y más de veintitrés están en fase de negociación.
  - Promoción de una política de migración coordinada entre los distintos departamentos y ministerios.
- El Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo, por medio de las oficinas de trabajo. Estas oficinas gestionan las solicitudes de empleo y los permisos de trabajo. No son estatales sino asociaciones públicas y privadas. Las decisiones son discutidas previamente con el gabinete

---

<sup>41</sup> Como consecuencia de las elecciones de 2002, ha sido reemplazado por el Ministro de Política de Extranjeros e Integración, dependiente del Ministerio de Justicia.



de Gobierno. A su vez, el Ministerio de Asuntos Sociales se encarga de subvencionar a organizaciones que trabajan con inmigrantes.

A su vez hay que destacar la puesta en marcha de planes para facilitar el retorno voluntario de los solicitantes de asilo, y la creación, junto con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), de una oficina de retorno.<sup>42</sup>

Como acabamos de ver, el modelo holandés presenta un gran elenco de instrumentos institucionales para dar respuesta a los fenómenos de inmigración permanente en el país. Sin duda, la experiencia en la recepción y emisión de inmigrantes, al ser más antigua que en muchos de los restantes países europeos, ha supuesto una gran ayuda para lograr el tratamiento actual. Sin embargo, nos parece también evidente que ha habido una clara intención de integración participativa de los distintos colectivos que fueron apareciendo, e incluso una valoración positiva (aunque posteriormente las fuertes restricciones indiquen lo contrario), del multiculturalismo. Todo ello ha dado lugar a un modelo sumamente completo y de interesante estudio, del que los países del sur de Europa, todavía "legos" en materia migratoria, pueden tomar para la elaboración de sus políticas en esta materia.

#### **IV. ANÁLISIS COMPARADO DEL MODELO ITALIANO Y DEL MODELO HOLANÉS**

A lo largo del estudio de las legislaciones en materia migratoria en Italia y en los Países Bajos es posible percibir una serie analogías y de diferencias entre ambos modelos.

Entre las analogías, son de destacar las siguientes:

1. Ambos países entienden la política migratoria a seguir desde una doble perspectiva, a saber, la de control de los flujos migratorios y la que tiene como objetivo la integración social de los inmigrantes.
2. La integración social de los inmigrantes se articula tanto en Italia como en los Países Bajos a través de la participación de los

---

<sup>42</sup> *Ibidem*, p.55.

mismos en diversos órganos representativos, como asociaciones y sindicatos.

3. Italia y los Países Bajos han creado organismos estatales para la coordinación y realización de las políticas de integración de los inmigrantes, y de alcance local y municipal, lo que indica una descentralización importante y una gran autonomía para gestionar estas políticas por parte de los entes locales y regionales. Así, en Italia caben destacar los ya vistos consejos territoriales con alcance provincial, y el órgano nacional de coordinación para la política de integración social de los extranjeros a nivel local. En los Países Bajos se ha de subrayar el papel de los cuerpos consultivos, de las distintas organizaciones de alcance nacional que tienen como objetivo la promoción de los intereses de las minorías y la coordinación interministerial. Sobresale la figura del ministro de política de extranjeros e integración anteriormente citada.
4. En Italia y en los Países Bajos existe una importante subvención del Estado para la financiación de los diversos instrumentos y organismos para lograr la integración social de los inmigrantes, especialmente en los Países Bajos (modelo de los Pilares). En Italia es importante destacar la creación del fondo nacional para la política migratoria.
5. En la lucha contra la xenofobia, Italia y los Países Bajos han desarrollado herramientas específicas para combatirla; en Italia a través de un doble mecanismo: la cláusula general del art. 43 de la ley 40/98 y la acción civil, mientras que en Los Países Bajos se creó el departamento nacional contra la discriminación racial y la Comisión por la igualdad de tratamiento.

En cuanto a las diferencias, destacamos a continuación:

1. El mayor desarrollo que en materia de políticas migratorias poseen los Países Bajos. Hemos aludido en páginas precedentes a las razones históricas que han configurado a Holanda como un país de gran tolerancia y acogida, y que se ha plasmado en ser, hoy por hoy, el país con el tratamiento y experiencia más profundos en esta cuestión.
2. Como una consecuencia de lo anterior, los Países Bajos contemplan el derecho de voto en las elecciones municipales de los inmigrantes que hayan residido legalmente en el país durante al

menos tres años, hecho que no encontramos en la legislación italiana.

3. El gobierno de los Países Bajos realiza un contrato con los inmigrantes en el que se compromete a facilitar su inserción en el mercado laboral a cambio de unas obligaciones por parte de los inmigrantes como el aprendizaje de la lengua holandesa y ciertos conocimientos básicos de esta sociedad. Este mecanismo no se contempla en la legislación italiana.

## V. CONCLUSIÓN

Tras analizar estos dos modelos de integración de los inmigrantes, podemos afirmar que tanto Italia como los Países Bajos están desarrollando unos instrumentos específicos y de gran valor para dar soluciones a las nuevas demandas que el fenómeno migratorio plantea.

Si bien es cierto que los Países Bajos poseen la ventaja de una consolidación de años en la ejecución de políticas migratorias participativas, vemos que Italia ha podido elaborar mecanismos destinados a la puesta en marcha de la integración. La existencia de una política pública de información para combatir los estereotipos y prejuicios, así como la creación de los organismos específicos que hemos visto, tal como La Consulta, el Organismo nacional de coordinación, y a nivel sectorial, los Consejos territoriales para la inmigración, muestran el interés y el tratamiento de esta materia desde una perspectiva estatal y local, que consideramos clave para ir logrando una mayor participación de la minoría inmigrante. Nos parece también reseñable (y deseable en nuestro país, o incluso a nivel de la UE), la existencia de un fondo específico para financiar las políticas migratorias, y que Italia ha creado a través del Fondo nacional para la política migratoria. Es evidente que en este tema es necesaria también la inversión de fondos públicos.

Sin embargo, son también destacables ciertos fallos y desaciertos del sistema italiano y del holandés especialmente en lo relativo a la protección de los derechos fundamentales de los inmigrantes en situación de irregularidad administrativa, y que están detrás de lo que señalábamos con anterioridad como el cambio de visión (ahora negativo) de la situación de multiculturalidad que experimenta más que nunca Europa. Además, es innegable que empieza a primar un principio utilitario

bastante sesgado, pues se considera la inmigración como avalancha a limitar, debido a la escasez de puestos de trabajo y otros recursos en la UE. Es sesgado puesto que se ha demostrado con creces que la inmigración favorece el crecimiento económico de las sociedades receptoras<sup>43</sup>, y que "la avalancha" aún es irreal, puesto que a pesar del fuerte crecimiento de la inmigración extracomunitaria, África sigue siendo el continente que más inmigrantes recibe.<sup>44</sup>

Por lo tanto, creemos que la legislación italiana, al permitir expulsiones con pocas garantías, los centros de internamiento para extranjeros, la negación del derecho de voto a los inmigrantes (ni siquiera en las elecciones municipales), el reconocimiento de los derechos sanitarios sólo a los inmigrantes legales y la nula integración a nivel laboral, tiene aún un largo camino que recorrer para conseguir una participación plena y sin las discriminaciones que tanto prohíbe en la ley.40/98.

Los Países Bajos poseen una articulación aún más completa, si cabe, que la italiana, para asegurar la representación y participación de las minorías, y la presencia de éstas es constante y efectiva (cosa que no sucede en Italia). A su vez, nos llama la atención la articulación del "sistema de pilares" y la financiación estatal de todos los nuevos grupos (fundamentalmente de inmigrantes). A simple vista parece un sistema que asegura un trato paritario a las distintas minorías, pero que podría, a nuestro parecer, comprometer en alguna medida el principio de laicidad del Estado. Mientras se entienda como cooperación y aseguramiento de la igualdad de derechos a los grupos minoritarios, se ha de admitir que es un sistema que hasta ahora ha funcionado. Otro logro ha sido que los Países Bajos han reconocido el derecho de sufragio a los inmigrantes en las elecciones municipales.

Sin embargo, tampoco Holanda es inmune a la corriente restrictiva que sacude a la UE en materia de inmigración. La ley de Interconexión priva de muchos beneficios sociales a los inmigrantes en situación irregular (como el acceso a la asistencia médica sólo en caso de emergencia o embarazo), y hace una vinculación, a nuestro juicio peligrosa, entre

---

<sup>43</sup> Vid RAMOS QUINTANA, M., *Retos y transformaciones en Europa ante el fenómeno de la inmigración* en Derecho Social nº 13, Bomarzo, 2001.

<sup>44</sup> Vid. PAJARES, M., *Inmigración y ciudadanía en Europa.*, ob. cit., p. 43. Costa de Marfil, por citar un ejemplo, tiene un porcentaje de extranjeros que suma el 27% de la población total. Lejos aún del 5'9% de España (El País, 3.12.2003) y del 18% de los Países Bajos.

inmigración y criminalidad, al conectar las bases de datos de los municipios con la de la policía de extranjeros.

Estamos al principio de un recorrido en la UE que se presenta clave en cuestiones de política inmigratoria, puesto que asistimos a diferentes modelos que son precursores en la creación de un modelo europeo común en esta materia. Si la línea continúa siendo la de la mera contención sin un estudio más profundo del fenómeno inmigratorio y de sus aportaciones beneficiosas, estaremos posiblemente dando un gran paso hacia atrás. Y hay oportunidades que no se pueden perder, pues sólo suceden una vez. Esta situación que vive en la actualidad Europa, es, sin duda, única.

