

RETOS Y TENDENCIAS  
EN LA GESTIÓN DE LA  
INMIGRACIÓN Y LA  
DIVERSIDAD EN CLAVE  
TRANSATLÁNTICA

Dan Rodríguez García



documentos



**Serie: Migraciones**

Número 21. Retos y tendencias en la gestión de la inmigración y la diversidad en clave transatlántica

© Dan Rodríguez García

© Fundació CIDOB, de esta edición

Barcelona, abril de 2010

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: [publicaciones@cidob.org](mailto:publicaciones@cidob.org)

URL: <http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-13.038-2004

ISSN: 1697-7734

Imprime: Color Marfil, S.L.

Distribuye: Edicions Bellaterra, S.L.

Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona

[www.ed-bellaterra.com](http://www.ed-bellaterra.com)

«Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra»

# **RETOS Y TENDENCIAS EN LA GESTIÓN DE LA INMIGRACIÓN Y LA DIVERSIDAD EN CLAVE TRANSATLÁNTICA**

**Dan Rodríguez García\***

Abril de 2010

\*Profesor Agregado de Antropología Social y Cultural.  
Investigador senior del Grup de Recerca sobre Migracions (GRM),  
Universitat Autònoma de Barcelona



## **Sumario**

Introducción .....	9
El contexto: Un cambio estructural inesperado .....	11
El enfoque: Integralidad, horizonte amplio y visión proactiva .....	15
Algunos ámbitos de actuación prioritaria .....	23
Conclusiones .....	57
Referencias bibliográficas .....	59
Resumen / abstract .....	66



## **Nota introductoria**

Este trabajo se basa en los resultados del Forum Gestión de la inmigración y la diversidad en Quebec y Canadá, un simposio internacional de dos días de duración celebrado en Barcelona en octubre de 2008, organizado por CIDOB (Programa Migraciones) y la Secretaría para la Inmigración de la Generalitat de Catalunya, y fundado y dirigido por el autor de esta publicación. El simposio contó también con el apoyo del Ministerio de Trabajo e Inmigración de España y con la colaboración de la Embajada de Canadá en España, la Fundación Canadá (Ministerio de Asuntos Exteriores canadiense) y la oficina del Quebec en Barcelona. A todas las entidades colaboradoras cabe agradecer de nuevo su generoso apoyo. El autor quiere añadir un agradecimiento especial a Josep Ribera, ex director de CIDOB, y a Gemma Pinyol, coordinadora del Programa Migraciones, por apoyar la iniciativa del simposio<sup>1</sup>; así como a Joanna Freedman, por toda la ayuda prestada durante el proceso.

El autor quiere agradecer también a Gemma Pinyol y a Bet Mañé, responsable de publicaciones de CIDOB, por apoyar la iniciativa de publicación de este material en la colección *Documentos Migraciones*<sup>2</sup>.

1. Para más información sobre la estructura, contenido, objetivos y participantes de este simposio, consúltese la siguiente página web: [www.cidob.org/es/actividades/migraciones/forum\\_gestion\\_de\\_la\\_inmigracion\\_y\\_la\\_diversidad\\_en\\_quebec\\_y\\_Canada](http://www.cidob.org/es/actividades/migraciones/forum_gestion_de_la_inmigracion_y_la_diversidad_en_quebec_y_Canada).
2. Las ponencias completas y revisadas del citado simposio están en proceso de publicación en inglés en: Dan Rodríguez-García (ed.) (2010).



## Introducción

En los últimos tiempos, y en un contexto de acentuación de la crisis económica en España, ha resurgido de nuevo el debate sobre la inmigración y la integración social de los inmigrantes, con varios episodios de gran relevancia social y política<sup>3</sup>. En este contexto, parece más necesario que nunca hacer genealogía de los aspectos fundamentales de la gestión de la inmigración y la diversidad, y establecer los ejes y tendencias fundamentales de la acción estratégica en este terreno. La necesidad de disponer de buenas estrategias de gestión es particularmente crucial para los nuevos países de inmigración como España. En este sentido, la comparación internacional y transatlántica resulta imprescindible para obtener información sobre distintas experiencias, modelos y estrategias que pueden ser de gran utilidad de un contexto a otro. Obviamente, los modelos y estrategias de gestión de la inmigración y la diversidad no son transferibles en bloque, pues responden a las características particulares (históricas, económicas, políticas, demográficas, geográficas y culturales) de cada país o región. Pero, teniendo esto presente, no hay duda de que la perspectiva comparativa resulta imprescindible para avanzar en un mundo cada vez más conectado.

En este volumen se abordan, en clave transatlántica, varios de los ámbitos clave en materia de gestión de la inmigración y la diversidad, tomando como eje la experiencia de Canadá. Canadá, uno de los denominados “países tradicionales” de inmigración, como los Estados Unidos o Australia,

3. Un ejemplo de esta situación es el debate generado a principios de enero de 2010 a partir de la negativa del Ayuntamiento de Vic a empadronar a los inmigrantes extracomunitarios sin permiso de residencia y de trabajo. Véanse, por ejemplo, los artículos de opinión de Oliver Alonso (2010), Pinyol (2010) o Sánchez (2010). Este debate se agudizó con el brote xenófobo y la tensión en la convivencia entre inmigrantes y autóctonos en Salt de finales de febrero de 2010, que llevó a la Generalitat de Catalunya a convocar con carácter de urgencia a la comisión del Pacto por la Inmigración. Sobre el caso de Salt véanse, por ejemplo, los artículos de opinión de Playà Maset (2010), Carranco (2010), Masreal (2010), y Quesada y Carranco (2010).

merece una atención muy especial, pues no se trata sólo de uno de los países con más inmigración y diversidad del mundo, sino que también es tomado a menudo como modelo de referencia por haber tenido más éxito que otros países en la gestión de la inmigración y la diversidad.

Esta información proveniente de un “país clásico de inmigración” resulta de vital importancia para un “nuevo país de inmigración” como España, y en particular para Cataluña. El objetivo es, pues, establecer conexiones y comparaciones entre los casos canadiense/quebequés y español/catalán, ya que se considera que pueden ser de utilidad para la reflexión, el análisis y la orientación preventiva en política de inmigración en nuestro propio contexto. En este sentido, el trabajo se dirige especialmente a responsables políticos, técnicos de la Administración, investigadores, analistas y profesionales en general que trabajan directamente en el ámbito de las migraciones y la interculturalidad.

Cabe advertir, finalmente, que no se pretende aquí ofrecer un análisis exhaustivo de todos los temas ni de responder a todas las preguntas que se formulan, sino más bien de señalar algunas de las cuestiones más relevantes y tendencias clave, en general y en cada ámbito temático específico.

## **El contexto: Un cambio estructural inesperado**

Nos encontramos a partir de la mitad de la década de 1970 en un contexto de mundialización, aceleración y diversificación de la movilidad sin precedentes, provocado fundamentalmente por la internacionalización del mercado de trabajo y los procesos de globalización. El mundo se ha transformado sustancialmente gracias a estos procesos, que hacen que los diferentes continentes, países y regiones estén cada vez más interconectados y sean cada vez más interdependientes. Desde 1970 hasta la actualidad, se ha triplicado el número de migrantes internacionales en el mundo (IOM, n. d. y Castles y Miller, 2009). Y a diferencia de las décadas anteriores, ya no hay un modelo o tipo migratorio realmente predominante, sino una creciente diversidad de ellos: migraciones Sur-Norte, pero también Sur-Sur, que han adquirido ya volúmenes similares a las primeras; de personas procedentes de países pobres, pero también de países ricos; tanto de origen urbano como rural; hombres y mujeres, y cada vez más mujeres con proyectos migratorios independientes; adultos, pero también niños y adolescentes —muchos de ellos estudiantes, y, en un número creciente, también menores no acompañados—, además de jubilados, que migran cada vez más como turistas; trabajadores empleados como mano de obra poco cualificada, pero también profesionales altamente cualificados; personas que migran voluntariamente y otras que lo hacen de forma forzada, y en gran número como refugiados; trabajadores por cuenta ajena pero también, y cada vez más, empresarios por cuenta propia, con una creciente diversificación por sector de actividad y ocupación; y en general una gran diversificación de proyectos migratorios, que dan lugar a movimientos de duración temporal muy variable, desde la circularidad laboral/familiar transfronteriza a la cuasi permanencia. Además, muchos de los migrantes actuales son migrantes transnacionales; es decir, que viven, mantienen y recrean vínculos (sociales, culturales, políticos, económicos, familiares, etc.) en varios países simultáneamente. Esta situación conlleva no sólo la movilidad en sí misma (el desplazamiento o cruce de fronteras nacionales), sino también

la transnacionalidad legal o política (por ejemplo, ciudadanía múltiple), la económica (consumo, inversiones, remesas) y la sociocultural e ideológica (valores, modelos y prácticas).

En este contexto, la rapidez con la cual España ha dejado de ser un “país de emigración” y se ha convertido en un “país de inmigración” no tiene precedentes en la historia demográfica europea, y quizás mundial. Mientras que en los países del norte de Europa, como Francia o Inglaterra, este cambio se produjo en varias décadas (fundamentalmente entre 1950 y 1970), en el caso de los países del sur de Europa el panorama migratorio ha cambiado mucho más rápidamente<sup>4</sup>, y en particular en España lo ha hecho radical e inesperadamente en menos de diez años. Significativamente, no es hasta mediados de 1990 que España cambia su saldo migratorio de negativo a positivo, y a partir de ahí el crecimiento es realmente vertiginoso: desde 1997, España es el país de la Unión Europea que ha experimentado el mayor flujo de inmigración ininterrumpidamente, y ha recibido en algunos años a casi el 50% de su población inmigrante total. Es más, en los últimos años España se ha situado sólo por detrás de Estados Unidos en la intensidad de flujos migratorios anuales en el mundo, ya que ha recibido en varios años consecutivos más de medio millón de inmigrantes. En una dinámica de crecimiento exponencial, hemos pasado de tener un volumen de población extranjera por debajo del millón en 1999 (que representaban sólo el 2% de la población total) a 5,6 millones en 2009 (que representaban ya el 12% de la población total)<sup>5</sup>. En Cataluña, donde la inmigración en general ha sido parte consustancial de su historia demográfica y social —especialmente las migraciones llegadas del sur de Francia durante los siglos XVI

4. Sobre este cambio de patrón migratorio en los países del sur de Europa, véanse los trabajos seminales de King y Rybaczuk (1993) y King, Fielding y Black (1997).
5. Véase INE (2009 y 2010). Para información sobre el panorama general actual de la inmigración en España, véase Aja, Arango y Oliver (2010).

y XVII, así como la inmigración procedente sobre todo de regiones del centro y sur de España entre principios del siglo XX y finales de los años setenta—, tampoco hay precedentes de un volumen y diversidad de flujos migratorios internacionales como el de los últimos años, y puede decirse que el caso catalán constituye un caso único dentro del ya paradigmático caso español: en sólo diez años han llegado a Cataluña más de un millón de personas de otros países, que en 2009 ya representaban el 16% de su población total, frente al 2% de 1999. Éramos “seis millones” (el lema político de construcción nacional de los noventa), y ahora somos más de siete. Un incremento que en algunos municipios ha sido todavía más espectacular<sup>6</sup>. Y no se trata sólo de un aumento en el volumen, sino también en la heterogeneidad de los orígenes y situaciones migratorias.

En suma, si hay algo que ha cambiado estructuralmente a la sociedad catalana y española en los últimos años es, sin duda, la inmigración internacional. Está claro ya que no se trata de un fenómeno coyuntural, sino de una realidad irreversible y con efectos estructurales en los ámbitos demográfico, económico, político y sociocultural. Desde la Administración —y es algo que ya refleja claramente la agenda política— se entiende ya que es un fenómeno que cabe gestionar de forma integral y cuidadosa, y que representa el motor de transformación social más importante a corto, medio y largo plazo.

6. Por ejemplo, en el municipio de Salt, en la provincia de Girona, donde en sólo diez años la población extranjera ha pasado de representar el 6% al 43% de la población total.



## **El enfoque: Integralidad, horizonte amplio y visión proactiva**

No hay duda de que la celeridad con que se ha producido este cambio estructural en España es algo que añade dificultad al reto de su gestión; y que toda gestión de un cambio tiene elementos de conflicto, que no hay que obviar ni minimizar. Cabe tener bien presente, sin embargo, que los retos en sí mismos no son problemas: el fracaso en la gestión de un reto puede resultar en un problema, pero el éxito en su gestión crea oportunidades para todas las partes involucradas. Que el resultado sea mejor o peor, pues, dependerá en gran medida del enfoque y las estrategias que se adopten.

Un ejemplo de que el problema no está tanto en la inmigración en sí misma, sino en la forma de concebirla y gestionarla, lo encontramos en Canadá, donde el 20% de la población es inmigrante (nacida fuera del país), un porcentaje que en ciudades como Toronto alcanza el 50% (Chui et al., 2007). Canadá, que es un “país clásico de inmigración”, continúa acogiendo cada año a aproximadamente 250.000 nuevos inmigrantes (Boyd y Vickers, 2000). No parece, sin embargo, que allí tengan más problemas con la inmigración que en otros lugares; más bien al contrario: Canadá es una de las sociedades más prósperas y menos segmentadas del mundo, y a menudo se pone como referente o modelo de sociedad cohesionada y avanzada. Según el Informe sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas de 2009, Canadá ocupa el cuarto lugar dentro de la lista de países (182) que ofrecen la mayor calidad de vida en el mundo. Es más, según una encuesta reciente de la BBC, en la que se entrevistaron a miles de personas de 27 países del mundo, Canadá es el país con mejor imagen del mundo; y según el informe de 2009 del diario *The Economist* sobre las ciudades con mayor calidad de vida del mundo, algunas ciudades canadienses, como Vancouver o Toronto (las dos ciudades canadienses con mayor número de inmigrantes) están consideradas entre las mejores ciudades del mundo para vivir.

Esto, obviamente, no significa que en Canadá tengan solucionados todos los problemas referidos a la inmigración y la diversidad, o que la sociedad canadiense haya alcanzado la igualdad social absoluta para todos sus habitantes: diversas investigaciones demuestran que también en Canadá existen persistentes divisiones sociales, estatus diferenciales y discriminación en el acceso al mercado laboral, todos ellos indicadores de desigualdad y exclusión<sup>7</sup>. Hay muchas cosas por mejorar y que están en proceso de cambio –algunas para mejor y otras, quizás, para peor– en respuesta a los nuevos retos y transformaciones que está experimentando el país, como la reciente diversificación de sus flujos migratorios y la influencia del mercado global (híper-flexibilidad, reducción de costes, etc.). De hecho, Canadá está empezando a repensar aspectos de su modelo de inmigración, tal como muestra el aumento en la llegada de trabajadores temporales, en respuesta a una política de admisión ahora más orientada hacia las necesidades del mercado flexible (Elgersma, 2007). Paradójicamente, el uso de trabajadores temporales (*guest workers*) ha sido el sistema de inmigración predominante en España y en la mayoría de Europa, un patrón que ahora España está reevaluando ante los problemas que ha conllevado en muchos ámbitos.

Pero aunque obviamente hay muchas cosas que cabe mejorar en el sistema de gestión canadiense, y cualesquiera que sean los nuevos retos y posibles cambios en su política, lo cierto es que las políticas de inmigración y de integración social en Canadá han sido hasta ahora generalmente más exitosas que en otras democracias occidentales; es decir, se han resuelto con menos conflictos, han conseguido mayores niveles de apoyo público y han producido mayores niveles de igualdad y movilidad social para los inmigrantes y las minorías. Un dato significativo es que, según un informe de *Statistics Canada* de 2005, basado en una encuesta nacional, tres cuartas partes de los inmigrantes recién llegados respondían estar satisfechos

7. Véanse, por ejemplo, los informes de Reitz y Banerjee (2007) y de Picot et al. (2009).

con su vida en Canadá; y al cabo de cuatro años, más de dos tercios consideraban cumplidas o excedidas sus expectativas de vida en el país, al que volverían a inmigrar<sup>8</sup>. Por todo esto, la experiencia canadiense debe ser tenida en cuenta por parte de países que busquen mejorar sus estrategias de gestión de flujos y de integración de los inmigrantes y las minorías.

Es seguro que el aislamiento geográfico de Canadá, que permite mayor control de los flujos y limita la inmigración ilegal —a diferencia del caso de España, con una fuerte presión migratoria por la proximidad con el continente africano—, así como la necesidad continua de mano de obra, la diversificación de su mercado laboral, y la eficacia del sistema de selección por puntos según criterios prefijados (sólo aplicable una parte del total de admisiones, por cierto), son todos ellos aspectos que han contribuido al éxito del denominado “modelo canadiense”.

Pero el éxito de Canadá se explica también por la gestión del fenómeno de forma integral y con una perspectiva de horizonte amplio, y por la puesta en práctica de la gestión algunos principios fundamentales, como por ejemplo: una alta planificación y previsión en la gestión; la adaptación a la cambiante realidad de la dotación de recursos públicos para la prestación de servicios; el *welfarism* o alto grado de cobertura social estatal<sup>9</sup>; una política de integración basada en la inclusión efectiva, que dispone de un sistema ágil de adquisición de los derechos y deberes cívicos a través de la obtención de los permisos de residencia o ciudadanía (en tres años de residencia continuada), con la consecuente posibilidad para los inmigrantes de participación plena en la vida social, política y cultural de la sociedad; la promoción de la pluralidad y a la vez de la cohesión social; una continua lucha institucional contra el racismo, la xenofobia y cualquier otra forma de discriminación; un equilibrio entre la descentralización y la coordina-

8. Véase Statistics Canada (2005). Véase también Bloemraad (2006, cap. 4).

9. Bloemraad (2006) señala la gran diferencia entre el *laissez faire* de Estados Unidos y el mayor intervencionismo de Canadá, para explicar los mayores niveles de inclusión ciudadana (política, económica y sociocultural) de los inmigrantes en Canadá.

ción en la gestión institucional de la inmigración entre los diferentes niveles de gobernación (central, provincial y municipal); y el fomento de las estrategias de transversalidad entre los diferentes niveles administrativos y los agentes sociales (asociaciones, comercios, instituciones culturales, empresas, fundaciones, organizaciones sin ánimo de lucro, etc.). En gran parte todo esto es posible gracias a que disponen de una estructura de gestión relativamente sólida, con objetivos, recursos y entramados de colaboración en materia de inmigración ya consolidados.

En España en general, el diseño de una política integral sobre inmigración es todavía incipiente, y se precisan modelos y tipologías de actuación claras en la mayoría de los ámbitos. Cabe recordar que la promulgación de la primera ley de extranjería y migración en España no se produce hasta 1986 –el mismo año que marca la entrada en la Comunidad Económica Europea<sup>10</sup>. Desde entonces hasta la actualidad se han multiplicado las regulaciones integrales sobre inmigración y extranjería, así como los planes estratégicos de gestión del fenómeno, el último de los cuales es el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010* (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007). En algunas comunidades autónomas, como en Cataluña, ha habido iniciativas legislativas que merecen una mención especial. Así, dentro del *Pla de Ciutadania i Immigració 2005-2008* [Plan de ciudadanía e inmigración] (Generalitat de Catalunya, 2005), un plan que incorporaba principios comunes de integración aprobados por el Consejo de la Unión Europea en 2004, ya aparecían algunos objetivos específicos en esta línea de política de inmigración integral. Por ejemplo, los protocolos de primera acogida (como en los centros escolares); la implementación de programas de mediación, sensibilización y no discriminación; los programas de convivencia ciudadana y formación ocupacional; o la aplicación de principios de interculturalidad en el sector empresarial. Con el actual *Pacte nacional per*

10. Sobre el desarrollo en España de la jurisprudencia en materia de inmigración, véase Aja y Arango (2006).

*a la immigració* [Pacto Nacional para la Inmigración] (Generalitat de Catalunya, 2009), firmado en diciembre de 2008 por la Generalitat de Catalunya, con la mayoría de partidos políticos, agentes sociales y económicos y actores implicados, y cuyo horizonte es el año 2020, se han dado pasos muy importantes de cara al diseño, puesta en práctica y refuerzo de actuaciones concretas que seguir. Estos pasos incluyen: añadir al discurso de los “derechos y deberes” tipologías de acciones específicas para ser aplicadas; legislar y destinar recursos específicos para aplicar los diseños en papel; y establecer en los mismos ejes de actuación la garantía de aplicación (dotación de recursos) y de seguimiento y evaluación. La importancia de estos esfuerzos debe ser subrayada. De hecho, algunas de las iniciativas en materia de inmigración y acogida en Cataluña (por ejemplo, el Pacto nacional y la Ley de acogida) son ya pioneras y un referente europeo.

En España en general, se está empezando a tomar conciencia de la importancia de adoptar un enfoque integral, bidireccional, proactivo y con un horizonte a largo plazo en la gestión de la inmigración, que en gran parte deberá estar basado en el aumento de la transversalidad y la coordinación entre los distintos niveles de la Administración y en la dotación de nuevos recursos a los servicios públicos en los distintos ámbitos de actuación (educación, sanidad, cultura, etc.) para hacer posible la adaptación a la realidad de una sociedad que ha cambiado drásticamente en tamaño y en composición en muy poco tiempo. Pero a diferencia de otros países, carecemos todavía de una estructura de gestión sólida, con objetivos, recursos y entramados de colaboración entre los distintos niveles de gobernación y acción social que estén consolidados. Además, todavía domina la visión a corto plazo. Muchos de los males en la gestión de la inmigración en España tienen su origen justamente en la falta de consideración de un horizonte más amplio. El caso de la contratación masiva en el sector de la construcción y el gran número de estos trabajadores que ha engrosado las listas del paro en los últimos meses, junto a la creación de programas de repatriación asistida a sus países de origen, es un claro ejemplo de ello (profundizaremos en este caso más adelante).

Hará falta, pues, dotarse de estructuras de gestión sólidas y eficientes. Pero, sobre todo, si algo podemos aprender de la mirada transatlántica hacia los países con más experiencia y éxito en la gestión de la inmigración y la diversidad es que, antes que las estrategias concretas, es fundamental adoptar o reforzar concepciones o principios de base que lideren estos procesos. Y parece claro que este ingrediente imprescindible en la creación de políticas de inmigración y de integración exitosas es la promoción de una visión *proactiva* de la inmigración, esto es, considerar la inmigración como una oportunidad mutua, más que como un problema o una amenaza. Los expertos en materia de gestión de la inmigración en Canadá coinciden en señalar que, más allá del valor que puedan tener acciones de gestión específicas, lo más importante es justamente este compromiso nacional hacia la inmigración, que impregna toda la acción social y política (Reitz, 2010). En Canadá se considera que la inmigración y la diversidad representan una aportación esencial para la sociedad a todos los niveles (económico, social, cultural, etc.); que el fenómeno constituye una oportunidad mutua que da más de lo que quita. De ahí que, generalmente, la inmigración no sea un tema de polémica en las elecciones y que en general se apoye la rápida adquisición de la ciudadanía para los inmigrantes (Reitz, 2004)<sup>11</sup>.

Esto no significa que sea necesario pensar en la inmigración como una panacea que resuelve por sí misma todos los problemas socioeconómicos. Si España necesita un mercado laboral más cualificado, por ejemplo, habrá que fomentarlo con más formación e inversión en sectores de futuro. Y si preocupa el descenso de la natalidad, será necesario que desde el Gobierno se ayude a las familias, a la maternidad y al cuidado infantil. La inmigración

11. Algo que refleja esta orientación inclusiva de la política de inmigración en Canadá es que el ministerio del Gobierno que es responsable de la inmigración se denomina "Ministerio de Ciudadanía e Inmigración". Es significativo, por contraste, que el ministerio equivalente en España se denomine "Ministerio de Trabajo e Inmigración".

en sí misma no va a resolver todos estos problemas; ni tampoco lo hará dejar que el mercado se autorregule, algo que sin duda incrementaría los conflictos, la marginalidad y la exclusión social de la población. Sería un error, por ejemplo, negar la realidad de la competencia (no sólo la complementariedad) que puede existir entre inmigrantes y autóctonos en determinados nichos laborales y capas sociales, como resultado de las tendencias de un libre mercado que aprovecha las oportunidades que ofrece la movilidad y la escasa regularización para abaratar cada vez más los costes.

Pero sin duda, un enfoque proactivo hacia la inmigración es imprescindible para que las medidas concretas puedan aplicarse y para salvaguardar la necesaria cohesión social. Esta orientación implica un cambio en la forma en que muchos países europeos todavía tienen de concebir el fenómeno, y una ruptura de la dicotomía *ellos versus nosotros* que envuelve toda su percepción, y que concibe a los inmigrantes como simples agregados temporales o “pseudo-ciudadanos” en lugar de integrantes de un proyecto en marcha común. El miedo a la desmembración de sociedades y culturas entendidas de forma estática deberá ser suplantado por una concepción de las sociedades como entidades en continua evolución, como proyectos en marcha que se enriquecen con la contribución de todos sus habitantes, que conviven, interactúan, participan y negocian en una comunidad cívica compartida.

No es éste el enfoque que ha predominado históricamente en la mayoría de países de Europa<sup>12</sup>, incluyendo a España<sup>13</sup>, a pesar de que múltiples informes nacionales e internacionales señalan los beneficios demográficos

12. Sobre el contexto europeo en tendencias de gestión de la inmigración, véase Papademetriou (2006).

13. Véase, por ejemplo, el *Transatlantic Trends: Immigration 2009 Report* (The German Marshall Fund of the United States, 2009: 5-9), donde se indica que el 50% de los europeos considera que la inmigración es más un problema que una oportunidad, frente al 25% de Canadá. En el caso de España el porcentaje general aumenta al 58%, y en algunos ámbitos a casi el 70%. Véase también el informe de Cea D'Ancona y Valles Martínez (2009), que indica que casi la mitad de los españoles tienen una actitud de rechazo ante la inmigración.

y socioeconómicos de la inmigración. La realidad es que la inmigración ha sido un factor fundamental de crecimiento económico y social en Europa y, en particular, en España: numerosos informes económicos señalan la realidad del saldo positivo en la ecuación entre lo que los inmigrantes aportan al Estado y lo que reciben de él; así como que la inmigración ha dado más flexibilidad al mercado de trabajo, ha contribuido al superávit en las cuentas públicas y ha mejorado la riqueza individual de la población en su conjunto<sup>14</sup>. Es más, se calcula que, a pesar de la crisis, la Unión Europea necesitará unos cuarenta millones de inmigrantes más antes de 2050 si quiere mantener el ritmo de crecimiento (OECD-SOPEMI, 2009). El cálculo es también que España necesitará al menos tres millones más y Cataluña al menos un millón más antes de 2020 (Oliver Alonso 2006, 2010 y Pajares, 2009). En suma: seguiremos necesitando la inmigración. En un marco de incremento del control (“securización” de las fronteras) y restricción a la movilidad internacional a escala global (Cornelius et al 2004) y de crisis económica, donde la posibilidad de deriva hacia políticas de inmigración híper-restrictivas y de “nacionalismo económico” (“*British Jobs for British workers*”) es muy real, es fundamental tener en cuenta este horizonte más a largo plazo y adoptar una perspectiva de “triple ganancia” (*win-win-win*). Es decir, si el proceso se gestiona bien, todo el mundo se beneficiará: la población nativa, los inmigrantes y las sociedades –de origen y de acogida– en su conjunto.

14. Sobre el impacto de la inmigración en la economía española, véase Oliver Alonso (2006 y 2010); Pajares (2009); Aja, Arango y Oliver (2010) y Solé (2001). Para profundizar en el caso específico de Cataluña véase, por ejemplo, Casals y Solsona (2008).

## **Algunos ámbitos de actuación prioritaria**

Entre los ámbitos de actuación prioritaria, nos centramos en los siguientes, todos ellos relacionados entre sí: el marco competencial, la gestión de flujos y contingentes migratorios, el mercado de trabajo y la inserción laboral, la integración-inclusión social y cívica, la política lingüística, y la transversalidad y transferencia de conocimientos entre los niveles gubernamental, académico y cívico:

### **Marco competencial**

La organización competencial en materia de gestión de la inmigración y la diversidad es quizás el primer aspecto de actuación prioritaria, pues de éste dependen en gran medida todos los demás.

De entrada, podemos decir que en cualquier estructura descentralizada, el establecimiento y la evaluación de la distribución de poderes y competencias, resulta imprescindible para la gestión eficiente. En un contexto federal o autonómico, es obvio que una buena gestión pública precisa de un cierto grado de descentralización y autonomía –con una distribución eficiente de poderes, funciones y competencias entre los diferentes niveles de gobernación (Estado, autonomías o provincias, y municipios)–, pero que a la vez parta de parámetros generales comunes y que esté bien coordinada.

La experiencia propia y de otros contextos nos dice que es imprescindible, por ejemplo, disponer de suficientes competencias autonómicas en relación a la gestión de flujos y contingentes (entrada y selección), y no sólo en los aspectos de integración (a posteriori). Decidir o al menos conocer con antelación los aspectos cuantitativos de los flujos es crucial para preveer y organizar con la necesaria anticipación la dotación de recursos para la llegada de las personas inmigradas y de sus familias. En gran medida, los resultados de la integración de la inmigración a todos los niveles (laboral, educativo, social, etc.) dependerá de estos recursos y servicios.

En Cataluña está todavía en proceso el traspaso de competencias en materia de inmigración que preveía el nuevo Estatuto de Cataluña aprobado en 2006. Hay aspectos en los que ya se ha avanzado mucho. Por ejemplo, en la contratación de trabajadores extranjeros (concretamente, la posibilidad de otorgar los permisos iniciales de trabajo, lo que permite el control del volumen de extranjeros que pueden incorporarse al mercado laboral catalán), una competencia traspasada a la Generalitat de Catalunya en octubre de 2009. Ésta es una medida pionera en España. En todo caso, la coordinación entre los dos niveles de la Administración (central y autonómico), así como la resolución de la reestructuración de competencias en su conjunto –teniendo en cuenta además la sujeción del Gobierno español a las directrices generales marcadas por la Unión Europea– es todavía un proceso que supone un gran reto.

En relación con las competencias, el ámbito local está tomando también cada vez más importancia en el desarrollo de estrategias de gestión de la inmigración y la diversidad, pues es aquí donde se produce y transforma principalmente la acción social. Así pues, los ayuntamientos municipales, pero también el entramado institucional local (los barrios, las escuelas, las asociaciones, el tejido comercial, etc.) requieren de suficientes competencias y recursos de la Administración para llevar a cabo la tarea.

Cuestiones que se pueden plantear aquí en clave comparativa transatlántica son: ¿Cómo están organizados los poderes competenciales y cómo se dividen y coordinan los asuntos que conciernen a la inmigración y la diversidad en Canadá, un país con una avanzada estructura federal? ¿Qué jurisdicciones específicas tiene el Estado, y cuáles los gobiernos provinciales y los municipios? ¿Qué nivel administrativo determina el número de inmigrantes que puede entrar anualmente en el país y las provincias? ¿Qué nivel determina el sistema/modelo de inmigración e integración? ¿Pueden las diferentes administraciones provinciales o municipales variar o enfatizar aspectos del sistema nacional? ¿Y bajo qué parámetros? ¿Qué aspectos de esta distribución competencial han funcionado mejor y cuales peor? Y en cuanto al caso específico del Quebec: ¿Qué aspec-

tos de gestión de la inmigración y la diversidad son competencia del Gobierno provincial del Quebec? ¿Qué competencias son compartidas con el Gobierno federal, y en qué medida (por ejemplo, qué autoridad tiene el Quebec en la determinación del volumen del flujo anual)? ¿En qué aspectos requeriría de más competencias o recursos el Gobierno del Quebec para poder realizar una mejor gestión en la provincia?

De entrada, Canadá es una federación bajo un sistema de monarquía constitucional parlamentaria. Su soberana (jefa del Estado canadiense) es la reina Isabel II. Las prerrogativas del jefe de Estado son ejercidas por el gobernador general, el cual es generalmente un político retirado u otra personalidad canadiense destacada nombrada por la reina con consejo del primer ministro (presidente) de Canadá. Tanto la reina como el gobernador general son los encargados de la rama ejecutiva, con poco poder real, dado que fundamentalmente actúan bajo asesoría del jefe de gobierno canadiense: el primer ministro.

Jurisdiccionalmente, Canadá es una confederación descentralizada formada por diez provincias (Alberta, Columbia Británica, Manitoba, Nuevo Brunswick, Terranova y Labrador, Nueva Escocia, Ontario, Isla del Príncipe Eduardo, Quebec y Saskatchewan) y tres territorios (los Territorios del Noroeste, Nunavut y el Yukón). En términos competenciales, las provincias canadienses equivalen *grosso modo* a las comunidades autónomas del Estado español.

En Canadá el marco legislativo otorga un papel importante a las provincias en cuanto a la gestión de la selección y el asentamiento de los inmigrantes. En este contexto, cobra un peso especial el Provincial Nominee Program (Programa de Nominados Provinciales o PNP). Este programa es utilizado para priorizar la tramitación específica de solicitudes de inmigrantes según las características sociodemográficas y las necesidades económicas diferenciales de cada provincia. De hecho, los criterios de admisión establecidos en estos programas provinciales de forma separada generalmente varían respecto al sistema de puntos federal que se utiliza para la admisión de la mayoría de los inmigrantes económicos en Cana-

dá. El PNP es un caso interesante para el contexto autonómico español, dado el importante debate existente en torno a la necesidad de que las diferentes comunidades autónomas dispongan de mayores competencias y poderes para gestionar el volumen, tipo y distribución de los inmigrantes admitidos en función de sus necesidades. Sin embargo, como señalan algunos expertos (Peter Li, 2010), el reconocimiento de la importancia de la descentralización y la necesidad legítima de que las provincias tomen decisiones regionales en cuanto al tipo de inmigrantes económicos que mejor encajan en el proyecto de desarrollo de las provincias no debe obviar las posibles consecuencias negativas de una “excesiva regionalización” del sistema de selección de inmigrantes. Esta tendencia podría conducir a un sistema de selección de inmigrantes múltiple o no estandarizado, cuyas consecuencias económicas y laborales serían en gran parte impredecibles, pues las personas seleccionadas como “nominados provinciales” podrían desplazarse posteriormente a otras provincias con criterios de selección/adecuación distintos, donde encontrarían limitadas sus posibilidades de inserción sociolaboral. Los riesgos de una excesiva o no coordinada regionalización de criterios de selección/adecuación serían, pues, la disolución de criterios comunes a nivel estatal (necesarios para garantizar una mínima flexibilidad del proyecto vital/residencial de las personas, más a largo plazo), así como un aumento de los costes y complejidad administrativa.

En el caso del Quebec, el marco legislativo competencial actual en materia de gestión de la inmigración es el Canadá-Quebec Accord, un acuerdo entre el Gobierno central y el Gobierno del Quebec firmado en 1991, según el cual el Quebec tiene la competencia exclusiva en la selección de los inmigrantes en la provincia (Fontaine, 2010). El Quebec es, de hecho, la única provincia del Canadá que tiene el poder de determinar tanto el volumen como la composición de los inmigrantes permanentes a los que admite. También tiene las competencias en la creación e implantación de los programas de recepción y de integración lingüística (*francisation*) y cultural para los residentes permanentes, para todo lo cual recibe financiación del Gobierno federal.

## Gestión de flujos y contingentes migratorios

La gestión de flujos es un ámbito de actuación muy importante, pues de ello depende en gran medida la gestión de los demás ámbitos de la política de inmigración, y, en consecuencia, afecta prácticamente a todos los aspectos de la incorporación social (laboral, sanitario, educativo, cultural, etc.). Éste es sin duda un ámbito de la gestión que requiere atención prioritaria en España.

En este ámbito, podemos hacer las siguientes consideraciones previas: En primer lugar, un principio fundamental y ampliamente consensuado internacionalmente en la gestión de flujos es la responsabilidad compartida y la coordinación de esfuerzos con los países de origen de la inmigración: trabajar conjuntamente para establecer estrategias y acciones guiadas por principios de codesarrollo, igualdad y respeto de los derechos humanos. Esto incluye la lucha contra la inmigración ilegal y las situaciones de explotación asociadas, un problema que afecta a España en particular por su proximidad geográfica con el continente africano y la enorme brecha socioeconómica que existe entre ambas orillas (Europa y África).

En segundo lugar, dado que la cuestión económica o laboral (oferta y demanda) suele acompañar a los movimientos migratorios, la gestión de flujos y contingentes está estrechamente relacionada con el mercado laboral y, por tanto, con la política de contratación e inserción laboral de los inmigrantes. En este sentido, resulta imprescindible establecer criterios de selección adecuados. Los beneficios del uso de criterios de selección dirigidos a la obtención de niveles altos de capital social son conocidos: una población más cualificada y formada incrementa la competitividad de la fuerza de trabajo de la sociedad y beneficia el crecimiento socioeconómico del país. Sin embargo, una política de selección de trabajadores inmigrantes demasiado estricta, que contrate sólo en los niveles de cualificación altos, puede dejar sin cubrir otros nichos socio-laborales fundamentales, además de contravenir derechos fundamentales asociados a la movilidad internacional. Encontrar un equilibrio adecua-

do entre el sistema de cuotas, utilizado en el caso español, y el sistema de selección por puntos según criterios prefijados, como el usado en países como Canadá en la admisión de inmigrantes económicos, es una de las tareas que se deben afrontar con apremio en la política de gestión de la inmigración en España.

En tercer lugar, y relacionado con todo lo anterior, cabe decidir entre la adopción o refuerzo de una política de contratación basada en la temporalidad, donde la duración de la residencia esté determinada por la primera oferta/contrato de trabajo, por un lado, o la promoción de una política de admisión de inmigrantes como futuros residentes permanentes, es decir, considerando que la inmigración es una realidad de largo recorrido y que requiere contratar teniendo en cuenta las posibilidades de inserción socio-laboral a más largo plazo, por otro lado. Muchos países de Europa –entre ellos España– sufren todavía el lastre de la concepción de los años setenta de la inmigración como un fenómeno coyuntural, y de los inmigrantes como trabajadores invitados temporalmente (*guest workers*), cuya participación en la sociedad es circunstancial y exclusivamente como mano de obra. La realidad, sin embargo, es que los inmigrantes no existen sólo en función de su aportación laboral o económica, generalmente forman vínculos permanentes en las sociedades de destino y mantienen vínculos con sus sociedades de origen. Ocurre como señaló el escritor suizo Max Frisch, en referencia al programa de *guest workers* en Suiza tras la Segunda Guerra mundial: que “pedimos trabajadores y llegaron personas”...

Una política de gestión de flujos efectiva, pues, debe enfocar hacia un horizonte social de más largo plazo (en el siguiente apartado, sobre mercado de trabajo e inserción sociolaboral, veremos un ejemplo claro de esto). Esto supone también favorecer la llegada de las familias de las personas inmigradas, en lugar de limitarla. La experiencia de países como Canadá nos muestra que la reagrupación familiar es un elemento crucial del proceso migratorio en su conjunto, pues la unidad/red familiar influencia en todos los aspectos la integración (económica, social, etc.). Favorecer el mantenimiento de las unidades familiares ha sido tradicionalmente un

elemento central en la política de gestión de flujos en Canadá, y por eso el volumen de inmigración familiar (no sólo la de tipo económico) ha sido siempre muy importante en ese país. Esta necesidad de mantener a las familias unidas para mejorar el bienestar y la integración efectiva de los inmigrantes es una realidad creciente en España, y en particular en Cataluña, y requiere atención prioritaria en la gestión política en el futuro. Significativamente, la cuarta reforma de Ley de extranjería en España, aprobada en octubre de 2009, endurece los requisitos para la reagrupación familiar en varios aspectos importantes<sup>15</sup>.

Podemos perfilar aspectos de la gestión en este ámbito en el caso de Canadá, partiendo de las siguientes preguntas: ¿Cuál es exactamente la estructura de gestión para el control de flujos en Canadá? ¿Cuál es el volumen y tipo de flujos migratorios en Canadá? ¿Cuáles son los países de origen predominantes, y cuáles son las características sociodemográficas de sus inmigrantes? ¿Han cambiado históricamente estos flujos, y en qué forma? ¿Qué políticas y leyes de control de flujos existen, y cómo se han adaptado en el tiempo? ¿Qué respuestas se han dado a las complejidades protocolarias que implica la selección de trabajadores desde origen? ¿Cómo funciona el sistema de selección por puntos canadiense? Y en cuanto al caso específico del Quebec: ¿Qué características tienen los flujos de inmigración en Quebec? ¿Qué políticas provinciales se han adoptado en este caso? ¿Cómo funciona el sistema de selección por puntos en Quebec? ¿Hay variaciones o medidas únicas respecto del sistema federal en este terreno?

15. Por ejemplo: se exigen cinco años de residencia por parte del miembro reagrupante (antes podía iniciarse el reagrupamiento a partir del primer año), y se permite trasladar su residencia al país sólo a los cónyuges, a los hijos menores de edad y a los ascendientes (padres, abuelos...) mayores de 65 años, lo que en la práctica puede suponer separar a la pareja de progenitores en la reagrupación si tienen edades diferentes. Esta normativa puede consultarse en la web de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración: <http://extranjeros.mtas.es/es/NormativaJurisprudencia/Nacional/RegimenExtranjeria>.

Como ya se ha señalado anteriormente, Canadá es un país forjado por la inmigración, y donde los flujos migratorios continúan siendo muy importantes (Canadá recibe aproximadamente a 250.000 nuevos inmigrantes cada año). Ha habido, sin embargo, un importante cambio en el origen de los flujos de inmigración en Canadá: hasta la década de los setenta, la inmigración al Canadá fue predominantemente de origen europeo (de Inglaterra, Italia, Polonia, Ucrania, Grecia, Portugal, etc.). A partir de entonces, la inmigración procedente de países no europeos, en especial del Caribe, China e India, fue aumentando progresivamente (Boyd y Alboim, 2010). De forma similar, en el caso español el origen de los flujos ha cambiado y se ha diversificado drásticamente en la última década: los inmigrantes ya no proceden sólo de países del norte de Europa y del Magreb, que eran fundamentalmente los orígenes de nuestra inmigración internacional hasta hace poco, sino que en los flujos actuales están representadas prácticamente todas las regiones del planeta. En la lista de las nacionalidades extranjeras con mayor presencia en España en 2009 (INE, 2010) hay países tan dispares como Rumania, Marruecos, Argentina, Ecuador, Bolivia, Alemania, Italia, Ucrania o China, flujos que se caracterizan además por una gran heterogeneidad sociodemográfica interna. Esta diversificación de orígenes y de características debe ser tomada muy en cuenta en la gestión del fenómeno.

Los cambios acontecidos en los flujos de inmigrantes en Canadá se reflejan también en sus características socio-profesionales: en primer lugar, en la actualidad hay más inmigrantes admitidos según el criterio económico (en lugar de por el criterio familiar); en segundo lugar, mientras que en el pasado la política de inmigración en Canadá ha enfatizado la selección basada en la demanda ocupacional, la legislación más reciente da cada vez más importancia al capital humano (cualificación y nivel formativo) de los solicitantes –algo que, paradójicamente, es frecuentemente infravalorado e infrautilizado una vez los inmigrantes llegan al país–. La excepción en esta tendencia de admisión de inmigrantes bajo el criterio económico con mayores niveles de cualificación se encuen-

tra en el caso de los inmigrantes que entran a través del Programa de Nominados Provinciales. De nuevo, los expertos argumentan que estas admisiones expeditadas incluyen a grandes números de inmigrantes con baja cualificación y bajos niveles formativos, y que al no haber criterio nacional común en esta materia, estos programas pueden crear dificultades a largo plazo en la inserción laboral de estos inmigrantes (Boyd y Alboim, 2010). En relación con lo anterior, otro aspecto que hay que tener en consideración en el caso de Canadá es que aunque los programas de trabajadores temporales tienden a estar estrictamente controlados, de forma que resulta difícil para estos trabajadores permanecer en el país de forma ilegal, dado el incremento en las admisiones temporales que está experimentando el país como respuesta a las necesidades del mercado flexible (Elgersma, 2007), Canadá se enfrenta al problema del potencial aumento en el número de inmigrantes en situación ilegal. Será interesante ver cómo Canadá afronta en los próximos años el incremento de la temporalidad y de las situaciones de irregularidad, algo que en otros países, como en España, es mucho más común y está en la primera línea del debate político.

Puede decirse que los cambios acontecidos en el conjunto del país (diversificación de orígenes, incremento de la inmigración económica, la disyuntiva entre priorizar las demandas del mercado de trabajo a corto plazo o los factores de capital humano en su conjunto ofreciendo a los inmigrantes mayores posibilidades de adaptación a largo plazo, etc.) están también presentes en la provincia del Quebec (Pinsonneault, 2010). La preocupación actual en Quebec por el impacto de la inmigración, y la importancia de que el Gobierno federal otorgue más poder al gobierno provincial para su gestión, un proceso de transferencia que se inició en los años setenta, son elementos que vertebran la gestión de flujos en esta provincia. Según diversos autores, resulta esencial que la provincia del Quebec tenga competencias en ámbitos de la política de inmigración más allá del propiamente lingüístico y de integración cultural. Concretamente, el mayor control provincial sobre la selección de inmigrantes y su

integración socioeconómica, así como el mantenimiento y priorización de la admisión de inmigrantes desde la francofonía internacional, parecen aspectos clave para la gestión eficaz de los flujos migratorios en el ámbito provincial.

En suma, de la experiencia canadiense en cuanto a la gestión de flujos y contingentes, podemos destacar la importancia de la planificación integral, la ordenación y la coordinación entre los diferentes niveles de la Administración, donde se trata de conseguir un equilibrio entre las competencias federales, provinciales y municipales, con el objetivo de que la acción política sea más ágil y eficiente, especialmente en el contexto actual de gran aceleración, diversificación y complejización de los flujos. Asimismo, parece claro que esta gestión debe ser dinámica y variable o adaptable a los cambios de contexto, pero que en general debe apuntar hacia un horizonte amplio.

## **Mercado de trabajo e inserción sociolaboral**

Como se ha señalado en el apartado anterior, éste es un ámbito muy relacionado con el de la gestión de flujos y contingentes. La cuestión laboral es de vital importancia, pues se trata a menudo de la motivación de la movilidad migratoria, y afecta a muchas otras esferas de la incorporación social.

De entrada, puede decirse que la actividad laboral de la población extranjera en España se ha caracterizado siempre por la alta ocupación, respondiendo a una alta y diversificada demanda del mercado de trabajo. La crisis económica de los últimos años (especialmente a partir del 2008) ha afectado particularmente la ocupación de la población extranjera (más del doble que a la nacional), pues la mayoría trabajaba en los sectores que han sufrido más la crisis, como por ejemplo el de la construcción. En relación con esto, cabe reiterar antes que nada dos ideas ya apuntadas en las páginas anteriores: que la inmigración supone un motor de dinamismo económico y social fundamental y que seguirá siendo muy necesaria

a pesar de los períodos de crisis; y que no intervenir con estrategias adecuadas en la regulación de los mercados incrementará los conflictos, la marginalidad y la exclusión sociolaboral.

En este terreno, como en los demás, parece claro que la gestión debe guiarse por principios de integralidad y de horizonte amplio. El siguiente es un claro ejemplo de las fatales consecuencias de una planificación de la inserción laboral a corto plazo exclusivamente (la inmigración por trabajo temporal no tiene por qué suponer un problema si está bien diseñada): en el contexto de una grave desaceleración económica y de la quiebra del mercado de la vivienda, un gran número de inmigrantes que fueron contratados en España en sectores como la construcción —antes floreciente— se han quedado recientemente en paro, lo que demuestra que la política de contratación en base exclusivamente en el primer contrato de trabajo ha quedado obsoleta. El Gobierno español, en coordinación con los gobiernos de los principales países de origen de estos inmigrantes (especialmente Ecuador), ha venido ofreciendo a estas personas, bajo el Programa de Retorno Voluntario (creado en noviembre de 2008), repatriaciones asistidas a sus países, lo cual requiere la renuncia a los derechos de residencia en España a cambio de la cobertura de los gastos del viaje y el cobro en dos plazos del subsidio de paro (estos programas de repatriación voluntaria, por tanto, no contemplan a los muchos trabajadores que se emplean como temporeros, ni a los trabajadores en el servicio doméstico, la mayoría mujeres, que no cobran subsidio de paro). Sin embargo muchos inmigrantes no han querido retornar, por miedo a volver a un contexto laboral en el que verían todavía más restringidas sus posibilidades de movilidad social, especialmente en economías dolarizadas (por ejemplo, Ecuador, que incluso ha ofrecido microcréditos a los repatriados como incentivo de retorno). Además, los factores económicos no son los únicos que hay que considerar cuando los inmigrantes se plantean el retorno a su país de origen, pues generalmente el proyecto migratorio tiene como objetivo la movilidad social no sólo en el ámbito laboral, sino también en áreas como la educación, la salud, etc., especialmente para los

hijos. La alternativa para esta población, entonces, es la reinserción laboral en otros sectores; pero esto requiere de muchas mejoras en el sistema (e.g., dotación de recursos para la formación y reinserción laboral, etc.).

Para corregir estos errores, parece cada vez más claro que la gestión en este terrero, además de guiarse por un principio general de integralidad y horizonte amplio, debe poner atención en: que los criterios de selección reflejen mejor las necesidades del mercado laboral de las regiones receptoras; encontrar un equilibrio adecuado entre la política de contratación de trabajadores temporales y de residentes permanentes y entre la selección de contingentes más o menos cualificados; mejorar la determinación, previa a la migración, de las equivalencias en las certificaciones educativas/formativas de los inmigrantes, y ajustar las cualificaciones profesionales de los inmigrantes solicitantes de entrada y las necesidades del mercado de trabajo (lo que implica desarrollar un sistema eficiente de reconocimiento de titulaciones extranjeras), tanto para evitar la infrautilización de su potencial sociolaboral como para ofrecer expectativas sociolaborales más realistas; mejorar la transversalidad y la cooperación entre los diferentes niveles administrativos (estatal, autonómico, provincial y municipal), haciendo que los empleadores en el nivel local contribuyan a una mejor caracterización de las necesidades sociolaborales del mercado; invertir más en programas de asistencia, formación y reinserción laboral para ayudar a los inmigrantes a (re)incorporarse más rápidamente al mercado de trabajo; y luchar contra las condiciones que producen la economía sumergida, con el objetivo de asegurar la inserción y el trato en condiciones de igualdad para todos los trabajadores (ya sean temporales o permanentes). En suma, parece que las políticas de gestión laboral de la inmigración deben aunar los principios de justicia social –tradicionalmente defendidos por las políticas de izquierdas– con los de ajuste/adecuación al mercado –tradicionalmente defendidos por las políticas de derechas–. En general, las leyes que perpetúan los contratos de trabajo a corto plazo y obstaculizan que los inmigrantes y sus hijos se conviertan en residentes permanentes y ciudadanos, como ocurre en general en los países del sur de Europa (Calavita 2005), combinadas con la

segmentación en el mercado laboral y la falta de trabajo, pueden conducir a una realidad donde los inmigrantes queden encerrados en una sub-clase, es decir, sin movilidad social.

En Canadá ha predominado la orientación de horizonte amplio e integralidad en la gestión de la inmigración en el ámbito laboral. Pero hay varias preguntas que pueden formularse para comprender mejor los aspectos de inserción sociolaboral de la inmigración en ese país: ¿Qué características sociolaborales tienen los inmigrantes en Canadá? ¿Cuál es exactamente la política de gestión de flujos en relación con la incorporación laboral? ¿Qué barreras o limitaciones tienen los inmigrantes en su inserción al mercado de trabajo canadiense? ¿Qué acciones o estrategias gubernamentales y no gubernamentales existen en Canadá para aumentar la contratación y evitar el desempleo de los inmigrantes? ¿Qué sistemas de evaluación y convalidación de credenciales extranjeras se utilizan? ¿Qué organismos o instituciones se encargan específicamente de estas cuestiones? Y en el caso del Quebec: ¿Cómo se coordinan exactamente el Gobierno federal y el Gobierno provincial en la gestión de la inserción laboral de los inmigrantes en el mercado provincial? ¿Cuáles son, si las hay, las particularidades que existen en Quebec en cuanto al acceso e incorporación al mercado de trabajo de sus inmigrantes? ¿Han funcionado mejor o peor las políticas de inserción laboral de la inmigración en Quebec en comparación con otras provincias canadienses, y por qué?

Diversos autores señalan los cambios y los retos a los que se enfrentan ahora tanto el sistema de inmigración en sí mismo como los inmigrantes más recientes en Canadá. Un área crucial y con graves consecuencias para el mercado laboral canadiense y para los propios inmigrantes es el desajuste entre el nivel de cualificación de los inmigrantes solicitantes de entrada y las necesidades del mercado de trabajo (Poisson, 2010). Este problema ha llevado a adoptar medidas políticas que incluyen: un gran aumento en las autorizaciones de entrada de trabajadores extranjeros en régimen temporal; la expansión de los Programas de Nominados Provinciales, que permiten la tramitación prioritaria de solicitudes de entrada a inmigrantes cuyo per-

fil ocupacional se adecue a las necesidades particulares de una región; el desarrollo de la categoría “experiencia canadiense”, que proporciona oportunidades de residencia permanente para estudiantes internacionales que terminan licenciaturas en Canadá y para trabajadores extranjeros temporales con significativa experiencia de trabajo en este país; y también el mayor poder otorgado al Ministerio de Inmigración para determinar qué solicitudes pueden ser priorizadas para su procesamiento.

El hecho es que, aunque los niveles formativos de los inmigrantes llegados más recientemente a Canadá son proporcionalmente mayores que los de las cohortes anteriores de inmigrantes, e incluso mayores que los de la población nativa, los inmigrantes recientes parecen estar experimentando mayores dificultades en la inserción en el mercado laboral que los inmigrantes de épocas anteriores. Sus tasas de desempleo son mayores, y aun cuando encuentran empleo, suele ser en ocupaciones por debajo de su nivel formativo y capacidades (el fenómeno llamado *negative mismatching* o “desajuste negativo”). Esta realidad ha conducido a mayores niveles de pobreza a los inmigrantes recientes y a un creciente distanciamiento entre los salarios de los inmigrantes y los de la población nativa. Para hacer frente a estos problemas, los expertos subrayan la necesidad de mejorar el sistema de reconocimiento de credenciales extranjeras y de mejorar la determinación, previa a la migración, de las equivalencias en las certificaciones educativas/formativas y de las habilidades lingüísticas (en este caso, el dominio del inglés o francés) de los inmigrantes. Estas medidas ayudarían a minimizar la infrautilización del potencial sociolaboral de la población inmigrada y también a ofrecerles expectativas sociolaborales más realistas. Se recomienda en general incrementar la inversión en programas de asistencia al empleo y formación para ayudar a los inmigrantes a incorporarse más rápidamente al mercado de trabajo. Asimismo, parece necesario asegurarse de que los criterios de selección reflejen mejor las necesidades del mercado laboral de las regiones receptoras, involucrar más a los empleadores y a las regiones (los niveles locales) en la gestión de la inmigración y mejorar la transversalidad y la cooperación entre

los diferentes niveles administrativos (federal, provincial y municipal), incluyendo la contribución del nivel local en la mejor caracterización (y comunicación al nivel federal) de las necesidades sociolaborales del mercado regional.

En el caso de los retos específicos de la integración de los inmigrantes en la provincia del Quebec, particularmente en cuanto a su inserción laboral, los expertos señalan el considerable nivel competencial del Quebec en cuanto a la selección e integración de los inmigrantes, y al particular compromiso de esta provincia en aumentar el porcentaje de inmigrantes con dominio del idioma francés. A pesar de la responsabilidad competencial del Quebec en esta área, sin embargo, su historial de éxito en la integración económica y laboral de los inmigrantes no ha sido mejor que en otras partes de Canadá (por ejemplo, en Ontario). Según esto, será importante para el Quebec considerar estrategias para abordar el desempleo y el subempleo de sus inmigrantes y minorías, especialmente dados los planes de esta provincia de aumentar el número anual de inmigrantes admitidos (Jedwab, 2010).

De nuevo, a pesar de estas limitaciones señaladas en la inserción de la inmigración en el caso de Canadá, es importante reiterar que los índices de satisfacción de los inmigrantes recientes con su vida en Canadá son, de hecho, muy altos: dos tercios de la población inmigrante consideran haber cumplido sus expectativas sociolaborales tras cuatro años en el país, y más del 80% volvería a inmigrar al país (Schellenberg y Maheux, 2007 y Jedwab, 2010).

### **Integración-inclusión social**

El ámbito de convivencia e inclusión cívica y sociocultural es también una cuestión clave en la gestión de la inmigración y la diversidad. Particularmente en los nuevos países de inmigración, la idea predominante de la inmigración internacional como fenómeno temporal y separado de la sociedad mayoritaria ha influido negativamente en la falta de políticas concretas de integración-inclusión social de los inmigrantes.

De entrada, existe un amplio consenso en que en una política de inmigración dirigida a la inclusión social, es fundamental disponer de un sistema competente y ágil de adquisición de los derechos y deberes cívicos a través de la obtención del permiso de residencia y/o la ciudadanía. En el nivel individual, hablamos del acceso en condiciones de igualdad a recursos fundamentales como la vivienda, el trabajo, la escolarización, la cobertura sanitaria o la participación política, en el sentido clásico (Marshall, 1950). Y, por extensión, en tanto que condición de la libertad e igualdad individual, ciertos derechos culturales basados en vínculos comunitarios (lingüísticos, territoriales, culturales, religiosos, etc.) estarían también incluidos, siempre que no fueran en contra de principios democráticos fundamentales (Taylor, 1994; Carens, 2000; Parekh, 2006 y Modood, 2007). La realidad es que el colectivo está ya presente en los individuos que, inevitablemente, están socializados, politizados y culturalizados. De esta forma, las cuestiones de diversidad o identidad cultural y las que tienen que ver con la igualdad cívica o la justicia social no deberían entenderse como separadas, pues, de hecho, están imbricadas.

Las perspectivas tradicionales sobre la movilidad, particularmente en Europa, se han centrado exclusivamente en los aspectos individuales y económicos de las migraciones. La “lógica *guest worker*” ha obviado que los inmigrantes no existen sólo en función de su contribución económico-laboral. La cita de Max Frisch a la que nos hemos referido en páginas anteriores (“pedimos trabajadores y llegaron personas”) condensa esta idea de forma inmejorable. Las conceptualizaciones limitadas del fenómeno migratorio han obviado, pues, que todos los *inmigrantes* son a la vez *emigrantes*, que tienen y mantienen en mayor o menor medida, vínculos o pertenencias múltiples. Los países que están re-dirigiendo su política de inmigración a corto plazo hacia políticas de horizonte más amplio, y que han experimentado las limitaciones de los modelos de integración exclusiva y radicalmente asimilacionistas, se están abriendo a la posibilidad de una integración social donde la participación cívica y la identificación con el país y con la sociedad en su conjunto (una necesaria aculturación selectiva o adquisición de ele-

mentos que posibiliten la integración cívica) no implique renunciar a otras afiliaciones o pertenencias.

En términos generales, la tendencia actual parece dirigirse hacia la formulación de modelos de gestión que, adaptados a las particularidades de cada país o región, concilien la *diversidad* cultural con la *cohesión* social. Es decir, que proporcionen a los inmigrantes y minorías los mismos derechos y deberes civiles y las mismas oportunidades socioeconómicas que a la mayoría, y que, a la vez, revaloricen la diversidad, pero desde una aproximación crítica; esto es, no desde una posición rígida o defensiva, sino de crítica hacia las relaciones de poder desiguales dentro de los grupos y entre ellos, y de evitación de la fragmentación de la sociedad en diversas comunidades cerradas. En síntesis, existe un creciente consenso en que la gestión de la inmigración y la diversidad en las sociedades democráticas se debe pensar como un proceso de adaptación bi-direccional, de acomodación mutua, multiculturalismo cívico o interculturalismo; un proceso que implica la promoción de la participación y el compromiso cívico de todos los actores sociales que intervienen en el proceso, y que conviven e interactúan más allá del mero reconocimiento y coexistencia, formando una comunidad cívica compartida o cultura pública común, cohesionada a la vez que plural (Touraine 1998; Alexander 2006, Putnam 2007; Giddens 2007; Bauböck 2004 y Modood 2007). Es necesario insistir aquí en que no sólo una sociedad *diversa* no es el equivalente de una sociedad *dividida* (diversidad y cohesión social no son cosas contradictorias), sino que además el reconocimiento de esta interdependencia en la gestión política y en la acción social resulta esencial para la constitución de sociedades más igualitarias, cohesionadas y avanzadas<sup>16</sup>.

El caso de Canadá parece representar bien esta combinación de respeto a la pluralidad dentro de un horizonte de unidad: el Estado toma parte activa en la defensa de la diversidad cultural y los derechos de las mino-

16. Para una revisión detallada y crítica de todo este debate, véase Rodríguez-García (2010).

rías, pero a la vez promueve los valores “canadienses” comunes que posibilitan el sentimiento de pertenencia compartida (reforzada por el relativamente fácil acceso a la ciudadanía), la igualdad cívica y la lucha contra la discriminación. Con todo, en Canadá existen diferentes orientaciones sobre la integración sociocultural de los inmigrantes y las minorías, en función de las particularidades y necesidades regionales. También en España existe una gran pluralidad interna (el Estado de las autonomías), y por tanto coexisten dos procesos de multiculturalidad: uno de multiculturalidad interna (de negociación de las diferencias culturales entre el Estado y las comunidades autónomas históricas, en particular Cataluña, País Vasco y Galicia), y otro de multiculturalidad resultante de la inmigración internacional. De aquí que Cataluña y el Quebec presenten muchas similitudes. El Quebec ha puesto tradicionalmente el énfasis en la obtención de la integración y la cohesión social a través de la adquisición del idioma francés, al igual que en Cataluña se ha enfatizado el conocimiento del catalán. El reciente debate en Quebec en torno a la llamada “acomodación “razonable” o las “buenas prácticas de acomodación” de la diversidad cultural y religiosa es muy relevante también para Cataluña y, en general, para cualquier país o región que se enfrenta a los mismos retos de las tensiones interculturales. La consulta formal sobre esta materia surgió como iniciativa gubernamental en febrero de 2007, cuando el entonces primer ministro del Quebec, Jean Charest, estableció una comisión de consulta (conocida como “Comisión Bouchard-Taylor”) para analizar el impacto de la acomodación religiosa y cultural en la identidad y valores del Quebec y orientar las tensiones sociales resultantes. Un informe publicado en mayo de 2008 resumió meses de consulta en el conjunto de la provincia<sup>17</sup>. A modo de ejemplo, una de las recomendaciones de la comisión encargada de la consulta fue equilibrar la laicidad

17 Para consultar el informe completo, véase: <http://www.accommodements.qc.ca/index-en.html>.

con la pluralidad religiosa mediante la promoción de un “secularismo abierto” (versus “secularismo restrictivo”). Es decir, según el principio de laicidad institucional (separación entre Estado e Iglesia), se entiende que las instituciones no deben promover ninguna religión en particular, pero tampoco favorecer el secularismo por encima de las opciones religiosas de los individuos. En consecuencia, en lugar de marginar las diferencias religiosas al ámbito exclusivamente privado, las instituciones deberían dar libertad al individuo para mantener y expresar su afiliación religiosa en la esfera pública. En la práctica, esto significa que una alumna musulmana debería poder llevar el pañuelo islámico en forma *hijab* en clase si esa es su preferencia, tanto como una alumna cristiana puede elegir llevar una cruz. En suma, si algunos derechos, formas y contenidos de participación ciudadana pueden derivarse de las múltiples afiliaciones culturales, parece obvio que hay aspectos de la diversidad que necesitan un espacio público, más allá del ámbito puramente privado, como por ejemplo los aspectos de creencia/vivencia religiosa, en un marco institucional neutral que garantice la igualdad de trato, y no en términos de ortodoxia institucional. Iniciativas de este tipo no deberían entenderse, pues, como acciones de “discriminación positiva”, pues en último término se trata simplemente de promoción de la justicia social. Sin duda, es este encaje o articulación entre derechos individuales, comunitarios, estatales y supraestatales (universales), y la tensión, en definitiva, entre el derecho a la diferencia y de la diferencia (pluralismo) y el de la igualdad (no discriminación), lo que constituye el eje central de este complejo debate.

Aunque existen nuevos retos en el horizonte, las políticas y estructuras de gestión de la multiculturalidad (o interculturalidad) resultante de la inmigración internacional en el Quebec y en Canadá están en general bastante consolidadas. Para profundizar en estas cuestiones y servir mejor al propósito de transferencia de conocimientos al contexto catalán y español, podemos plantearnos varias preguntas: ¿A qué se refiere exactamente el “modelo multicultural canadiense”? ¿Cómo se aplica en la prác-

tica? ¿Cuáles son los anhelos del Gobierno canadiense y de la sociedad en general respecto a la integración social de los inmigrantes? ¿Qué estrategias concretas para la integración sociocultural de los inmigrantes han funcionado mejor o peor? ¿En qué términos se reconoce en Canadá a una comunidad cultural o minoría? ¿Cuáles son los prerequisites para acceder a derechos diferenciales? ¿Cuáles son los límites del reconocimiento en un contexto de acomodación? ¿Y cómo se hace para que la defensa de las diferencias legítimas de un grupo no implique la limitación de los derechos individuales y universales, incluyendo los de los miembros más vulnerables de ese grupo? ¿Cuál es el rol de los diferentes agentes sociales, incluido el del sector privado, en la gestión de la integración sociocultural? ¿Qué políticas de antidiscriminación específicas se aplican en Canadá? ¿Cuáles son las percepciones dominantes de la sociedad canadiense hacia la inmigración y la diversidad, y qué impacto tienen éstas en el éxito de las políticas públicas? Y en cuanto al caso particular del Quebec: ¿Hay diferencias en el modelo o filosofía de integración que sigue el Quebec, en comparación con otras regiones de Canadá? ¿Cuál es el origen y los resultados del reciente debate en torno a la llamada “acomodación razonable”? ¿Cuáles son los asuntos más problemáticos o irresolubles sobre este debate en torno a la inmigración y la diversidad en el Quebec, y qué líneas de solución se están planteando?

Canadá, que es un “país clásico de inmigración”, ha tenido en su historia tres diferentes aproximaciones a la gestión de la inmigración y la diversidad: en primer lugar (1867-1967) una política restrictiva de admisión restringida casi exclusivamente a la población blanca, cristiana y británica, y que promovía el monoculturalismo; en segundo lugar (1967-2000), la promoción de una política de sistema de puntos (basada en el capital humano como criterio de selección de inmigrantes, en lugar de en el criterio étnico o nacional) y acompañada de una política nacional multiculturalista; y en tercer lugar (desde el año 2000 hasta la actualidad), una aproximación hacia la inmigración más mercantil, cada vez más dependiente de la fuerza de trabajo temporal, una etapa que está también

caracterizada por el recelo hacia ciertos grupos inmigrados y por el aumento de las medidas de seguridad, como el control de frontera, etc.

Según Siemiatycki (2010), existen seis factores clave que han influido y conformado la integración cultural y estructural de los inmigrantes en Canadá: los patrones de asentamiento, los programas de asentamiento/arraigo, la política multicultural, la protección basada en los derechos humanos, la política de ciudadanía y las instituciones públicas inclusivas. Puede añadirse como un importante ejemplo de esto último el extenso sistema de bibliotecas públicas existente en Canadá, que proporciona muchos recursos y servicios específicos para los inmigrantes, algo que puede servir de ejemplo para el caso español.

Puede decirse que los cambios en las políticas y las actitudes sociales, concretamente el reconocimiento oficial del multiculturalismo, han transformado las concepciones nacionales sobre la integración de los inmigrantes en Canadá. Canadá fue el primer país del mundo en adoptar oficialmente una política multicultural (con Pierre Trudeau en 1971, y confirmada por el Estatuto canadiense de Derechos y Libertades de 1982). Este proceso se entiende ahora como un “camino bidireccional”, donde tanto los inmigrantes como la población nativa deben adaptarse los unos a los otros. En este terreno, la promoción de la rápida adquisición de la ciudadanía en Canadá es un aspecto vital de la inclusión social, ya que posibilita el sentido de pertenencia a la sociedad/país y permite la participación política. La “orientación multiculturalista” o actitud favorable de los canadienses hacia la inmigración y el apoyo general hacia la retención de los aspectos culturales de origen –aspectos que contribuyen a una mayor integración de los inmigrantes y a una mayor cohesión social– no significa la aceptación de particularidades culturales que vayan en contra de los derechos humanos o que pongan en peligro los principios de igualdad fundamentales de una cultura pública democrática. Un ejemplo de esto es el rechazo de la ley de la Sharia, entre otras leyes de base religiosa, como opción para el arbitraje en las disputas familiares por parte del Gobierno de la provincia de Ontario en 2004. En este sentido es importante tener en cuenta que el mul-

ticulturalismo en Canadá no se refiere sólo a la defensa de las diferencias étnico-culturales, sino también a la atención a los derechos de los grupos tradicionalmente discriminados por razón de origen, edad, sexo/género, religión, orientación sexual o discapacidad, entre otros factores. Es decir, que el respeto a la diversidad de cualquier tipo resulta un valor central en la unificación de los ciudadanos y en la contribución a la cohesión social, a pesar de las equivalencias reduccionistas que a menudo se hacen entre multiculturalidad y segregación o *quetización*.

En el caso del Quebec existen particularidades históricas y políticas que han llevado a configurar un modelo de integración algo distinto del predominante a nivel estatal. Potvin (2010) ha analizado la problemática relación del Quebec con el “modelo multiculturalista” del resto del Canadá; una tensión que es fruto de la percepción entre muchos quebequenses de que dando igual primacía a *todas* las culturas en Canadá, la política de multiculturalista ignora deliberadamente y devalúa la situación y la historia particular de la cultura franco-canadiense –una de las “culturas fundadoras”– del país. No es tanto que la plena participación cívica y el reconocimiento de los derechos de diversidad de los inmigrantes y minorías en el Quebec hayan tenido una respuesta negativa por parte de la provincia, sino más bien que la voluntad de construir un modelo propio interculturalista (*modèle d’interculturalisme québécois*) ha sido en parte fruto del rechazo al intento por parte del Gobierno federal durante los años setenta y ochenta de redefinir la “identidad canadiense”, la ciudadanía y la unidad nacional casi exclusivamente en torno a principios constitucionales que, desde una perspectiva ahistórica, sitúan a los derechos culturales del Quebec al mismo nivel que los de otros grupos culturales en Canadá. En otras palabras, el proyecto multiculturalista de construcción nacional centrado en los derechos y libertades cívicas, que son aplicables a todas las culturas por igual, ha sido visto como una limitación de los derechos culturales particulares del Quebec y de su determinación en promover la comprensión de los procesos de multinacionalismo en Canadá.

El Quebec, mediante diversas medidas legislativas, ha procurado in-

tegrar culturalmente y estructuralmente a los inmigrantes y proteger sus derechos, pero dentro de un marco de integración en una sociedad oficialmente de habla francesa. Dada la prioridad por parte de la provincia de proteger su identidad mayoritariamente francófona, el actual modelo interculturalista del Quebec se basa en una especie de “contrato moral” entre los inmigrantes y la sociedad quebequesa: se espera que los inmigrantes entiendan y acepten que el francés es el idioma de la cultura pública común y, “a cambio”, la provincia se compromete a mostrarse abierta a las identidades plurales de sus diversos habitantes, y los inmigrantes y las comunidades culturales están invitadas a participar plenamente en la vida social, cultural, económica, e institucional de la sociedad democrática quebequesa. El aprendizaje del francés, por lo tanto, no es visto tanto como una medida de asimilación, sino más bien como una medida política que promueve la inclusión y la igualdad para los inmigrantes en la sociedad quebequesa, que todos contribuyen a construir.

Esta idea del “contrato moral” en el Quebec es especialmente significativa para Cataluña. El tema de las políticas lingüísticas, al que nos referiremos a continuación, no puede separarse del tema de la integración sociocultural en ninguna sociedad de inmigración-acogida; pero qué duda cabe que el vínculo es particularmente fuerte en contextos como el Quebec o Cataluña. En Cataluña, aprender catalán es igualmente concebido como un vehículo que permite a los inmigrantes con residencia permanente acceder y participar en todos los aspectos de la sociedad. Pero las razones profundas relativas a la protección de la lengua catalana como lengua mayoritaria y privilegiada en Cataluña tienen que ver también, y en gran parte, con una historia de marginación y represión, especialmente durante la larga dictadura franquista, de la que carece el Quebec. Este objetivo, sin embargo, también está condicionado por aspectos demográficos, socioeconómicos y políticos, que tienen que ver con el peso específico y el valor o capital social asociado al conocimiento y uso del catalán en relación con el del castellano, teniendo en cuenta

además que una gran parte de la inmigración internacional en Cataluña es castellano-hablante.

Finalmente, volvamos sobre el trascendente debate actual sobre la “acomodación razonable” de la diversidad cultural y religiosa en el Quebec para señalar algo importante. Una de las cosas más importantes que es necesario advertir en todo este debate, que ya hemos contextualizado en páginas anteriores, es que resultó en una crisis en las relaciones étnico-culturales en la provincia, en gran parte por la representación sensacionalista y la tergiversación por parte de los medios de comunicación de las cuestiones debatidas, que amplificó la discordia social mediante interpretaciones culturalistas, creando una gran confusión pública y alarma social, y produciendo un aumento en la polarización entre mayoría provincial y los grupos minoritarios (Potvin, 2010). Esto nos pone en alerta sobre el poder que los medios de comunicación pueden tener en la conformación de la opinión pública sobre las cuestiones de inmigración y de diversidad, una advertencia que es particularmente importante para España, donde la transformación de las percepciones públicas hacia la inmigración será crucial para el éxito de los futuros programas y políticas de inmigración<sup>18</sup>.

## **Política lingüística**

No cabe duda de que el conocimiento por parte de la población inmigrante de las lenguas oficiales del país o región donde reside es un aspecto crucial de la integración a todos los niveles (laboral, educativa, cultural, etc.). De ahí la relevancia de este ámbito de actuación, que en Cataluña en particular ha sido objeto de un intenso debate en los últimos años.

Con toda probabilidad, los países o regiones que tratan de gestionar una

18. Sobre este tema en el contexto español, véanse Zapata-Barrero y Van Dijk (2007) y Álvarez Gálvez (2009).

realidad ya internamente plurilingüe se encuentran con nuevos retos ante la diversidad de idiomas que la inmigración internacional trae consigo, así como por el aprendizaje de los idiomas oficiales y los programas de apoyo lingüístico que el proceso de integración de la inmigración conlleva. De nuevo, el Quebec y Cataluña comparten muchas cosas en este terreno.

Con respecto a las políticas lingüísticas y la educación de los inmigrantes, los expertos parecen coincidir en que los responsables políticos y cargos técnicos deben tener en cuenta particularmente los siguientes factores: el valor funcional del aprendizaje del idioma o idiomas del país o región receptora; los objetivos de integración en el aprendizaje del idioma o idiomas oficiales; y la necesidad de valorar las lenguas de origen de los inmigrantes y la promoción del multilingüismo. Por un lado, parece clara la necesidad de que las sociedades de acogida en general y los educadores en particular promuevan el aprendizaje de los idiomas oficiales (llamados “segundas lenguas”), tanto entre los niños como entre los adultos inmigrantes, pues la adquisición lengua o lenguas oficiales es necesaria tanto para el éxito en el terreno educativo como en el laboral, y en general para el éxito en la integración social. Y, por otro lado, parece también evidente la importancia de fomentar y apoyar el mantenimiento de las lenguas maternas o de origen de los inmigrantes (las llamadas “primeras lenguas”); no sólo porque el aprendizaje de estas lenguas tiene beneficios personales, comunitarios y educativos para los propios inmigrantes, sino también porque incrementa el capital humano de la sociedad en general. El multilingüismo debe ser reconocido, pues, como una competencia cada vez más valiosa en un mundo crecientemente globalizado y diverso. Asimismo, parece existir un amplio consenso en cuanto a que los programas que permiten que los estudiantes inmigrados reciban apoyo lingüístico intensivo mientras se integran progresivamente a clases de varias materias según su edad y su nivel académico de partida, representan el mejor método para fomentar a la vez las habilidades lingüísticas y la integración social; mientras que los programas auto-contenidos, que mantienen a los alumnos que precisan el aprendizaje del idioma separados totalmente de

las clases de sus compañeros nativos, pueden suponer una desventaja, tanto lingüística como social, para los recién llegados.

España y su composición en comunidades autónomas, varias de ellas con idiomas propios, son un ejemplo claro de pluralismo lingüístico interno. También lo es el Canadá, donde el francés y el inglés son ambas lenguas oficiales: el Gobierno federal tiene la obligación de ofrecer servicios en los dos idiomas oficiales del país, y los ciudadanos canadienses suelen aprender los dos idiomas, aunque en diferentes grados. Para comprender mejor el paisaje lingüístico de Canadá y las políticas relacionadas en clave de transferencia, podemos formular las siguientes preguntas: ¿Qué significa exactamente la política de bilingüismo en Canadá, y cómo se pone en práctica? ¿Es la población canadiense realmente bilingüe en francés e inglés, o más bien existen un monolingüismo regional, en francés o inglés? Y si es así, ¿qué consecuencias tiene esta distancia entre oficialidad y realidad? ¿Cómo se enseñan los idiomas oficiales a los niños y a los adultos llegados de otros países? ¿De qué recursos y servicios se dispone para esta enseñanza? ¿Cómo se organizan las escuelas para promover el aprendizaje de los idiomas oficiales y la integración de los recién llegados? ¿Adquieren la mayoría de los niños y adultos inmigrados el dominio de los idiomas oficiales? ¿Qué servicios existen para la comunicación pública de información (sobre educación, salud, ayuda jurídica, servicios gubernamentales, etc.) dirigida a los inmigrantes que todavía están aprendiendo los idiomas oficiales? ¿Se enseñan las lenguas de origen? Y si es así, ¿qué servicios proporciona esta formación? Y con respecto al Quebec: ¿Hay rasgos distintivos en las políticas lingüísticas del Quebec? ¿Son tanto el francés como el inglés reconocidos como idiomas oficiales? ¿Cómo se facilita y organiza el aprendizaje de los idiomas oficiales para los inmigrantes no anglófonos ni francófonos cuando llegan al Quebec? ¿Cuál es la legislación actual con respecto a la promoción de la adquisición y uso del francés? ¿Cuál es el grado de elección entre el inglés y el francés que tienen los inmigrantes en este sentido? ¿Cuáles son los objetivos provinciales sobre la promoción de multilingüismo? ¿Hay

recursos o apoyos provinciales para el aprendizaje y mantenimiento de las lenguas de origen? ¿Qué servicios proporcionan la formación lingüística y qué rol tienen los diferentes niveles administrativos (federal, provincial y municipal)?

Uno de los ámbitos más interesantes para analizar la gestión sobre la adquisición de las segundas lenguas (o idiomas oficiales) entre los inmigrantes en Canadá lo encontramos en la provincia de Ontario, un contexto extremadamente multicultural y multilingüe. Significativamente, Ontario –una provincia en la que el inglés es el idioma oficial utilizado predominantemente– alberga la ciudad de Toronto, el centro urbano que contiene y que recibe anualmente el mayor volumen de inmigrantes en Canadá, y donde se hablan más de 200 idiomas. En Ontario, los diferentes niveles administrativos (federal, provincial y municipal), con distintas responsabilidades, colaboran en la incorporación social, lingüística, y académica de los inmigrantes, concretamente en la prestación de servicios a los niños y adultos recién llegados. Si nos centramos en las formas de apoyo al aprendizaje del idioma que se proporciona a los niños y jóvenes inmigrantes en las escuelas de enseñanza primaria y secundaria, puede decirse que en los últimos años el Ministerio Provincial de Educación ha venido prestando mayor atención a las necesidades de los estudiantes inmigrantes y nativos cuyo primer idioma no es ni inglés ni el francés, y ha puesto en práctica nuevas medidas políticas para acomodar mejor a estos alumnos y para equipar mejor a sus maestros (Coelho, 2010). En este contexto, hay que tener también en cuenta que, a parte de los inmigrantes, muchos estudiantes nacidos en Canadá cuyos padres no tienen como lengua materna ni el inglés ni el francés han tenido una mínima exposición a la lengua de instrucción cuando inician la etapa escolar en Canadá. Una situación similar probablemente sea cada vez más común en Cataluña y en otras partes de España.

Las conclusiones del análisis sobre los diferentes diseños de programas lingüísticos en escuelas de habla inglesa en Ontario y los resultados escolares de los niños inmigrantes señalan que los programas que combinan

las clases donde el aprendizaje del idioma es lo central y que gradualmente incorporan en ellas aspectos del currículum, en combinación con la integración de estos alumnos en clases genéricas (por ejemplo, de educación física, arte, o matemáticas), donde lo que prima es el contenido curricular general, representan el mejor método para fomentar a la vez las habilidades lingüísticas y la integración social. En cambio, los programas auto-contenidos, que mantienen a los alumnos que precisan el aprendizaje del idioma separados totalmente de las clases de sus compañeros anglófonos, pueden suponer una desventaja, tanto lingüística como social, para los recién llegados. Parece claro, por otro lado, el beneficio, tanto en términos culturales como académicos, que los estudiantes obtienen del mantenimiento de sus lenguas maternas o de origen. Canadá apoya este principio mediante la facilitación y la aportación de fondos a los llamados “Programas de Idiomas de Herencia”. Estas clases de instrucción en los idiomas nativos de los inmigrantes (o en los idiomas de sus padres) están disponibles en muchos distritos escolares en Canadá y están presentes principalmente en las escuelas públicas de los barrios. Y en la educación secundaria, los estudiantes están oficialmente autorizados a recibir créditos académicos por esta formación suplementaria. Finalmente, los expertos señalan la importancia de desarrollar procedimientos de asesoría educativa-lingüística en la recepción, evaluación y orientación de los estudiantes y padres recién llegados. Para lograr estos objetivos, la ciudad de Toronto, junto con otros importantes centros urbanos en Ontario, ha establecido “centros de recepción/acogida”, en los que los estudiantes inmigrados y sus padres pasan un día antes de registrarse en la escuela pública. La evaluación preliminar del perfil y nivel educativo-lingüístico de los alumnos que se realiza en estos centros sirve para identificar mejor sus necesidades de aprendizaje y el programa más adecuado en cada caso, y proporciona al personal docente una información fundamental sobre las necesidades educativas de su alumnado (Coelho, 2010). Estas experiencias pueden ser interesantes como ejemplo para la creación de centros y protocolos similares en lugares de gran recepción de inmigración en

España donde todavía no existen, o para calibrar y mejorar las estrategias que ya están en marcha en comunidades como Cataluña.

En el caso particular del Quebec, acomodar la enorme diversidad de orígenes inmigrantes y de idiomas hablados (por ejemplo, en Montreal se hablan 237 lenguas) supone también un gran desafío para la provincia. También aquí se han dedicado una gran cantidad de esfuerzos y recursos para desarrollar sus programas de bienvenida y de aprendizaje de idiomas para los niños y adultos recién llegados. Existen múltiples medidas de apoyo a la adquisición del idioma que el Gobierno provincial ha puesto en marcha en las escuelas y en la comunidad, tanto para los inmigrantes como para los niños en edad escolar nacidos en Quebec de padres no francófonos. Los trabajos sobre el caso del Quebec en este terreno coinciden con los referidos al conjunto de Canadá en cuanto a la defensa de un “modelo de integración parcial”, que permite que los estudiantes inmigrantes reciban apoyo lingüístico intensivo mientras se integran progresivamente a clases de varias materias según su edad y su nivel académico de partida. También se enfatiza la importancia del apoyo económico y del cuidado de los niños que también ofrece el Gobierno de Quebec a los recién llegados, y que les permite poder asistir a estas clases de idiomas para adultos (De Koninck, 2010). Otros países y gobiernos pueden aprender de esta aproximación integral en la gestión, dado que los factores económicos y logísticos pueden a veces impedir la integración sociolingüística de los inmigrantes, lo que les pone en desventaja no sólo a ellos, sino también a la sociedad en general.

La principal diferencia del Quebec en el terreno de la política lingüística es la importancia del contexto sociocultural en el que se han desarrollado estas medidas para la adquisición del idioma para los inmigrantes. El francés ha sido legalmente el idioma oficial de Quebec desde 1974. Las políticas sobre integración sociolingüística han cambiado activamente en Quebec en las últimas décadas “con el fin de garantizar la perpetuación de la lengua francesa”. A medida de que en Quebec aumentaba la inmigración desde

distintos orígenes y se observaba que los inmigrantes no francófonos y no anglófonos tenían tendencia a escoger el inglés como lengua de uso preferente, así como escuelas de habla inglesa para la educación de sus hijos, el Gobierno provincial creó una legislación para prevenir y revertir esta tendencia. Por ley, a partir de 1977, los inmigrantes internacionales en Quebec, excepto en algunas circunstancias excepcionales, deben (en el sistema público) matricular a sus hijos en las escuelas donde el francés es el idioma principal en la educación. La legislación anterior permitía a los padres (ya fueran inmigrantes o nacidos en el Quebec) a elegir el idioma (inglés o francés) en que preferían educar a sus hijos. Sin embargo, desde 1977, en general, sólo los nacidos en Quebec de padres anglófonos así como otros canadienses anglófonos residentes en Quebec pueden enviar a sus hijos a las escuelas donde el inglés es el idioma principal de instrucción. Las políticas lingüísticas que rodean la educación y la integración en el Quebec forman parte del proyecto social más amplio de afrancesar la sociedad del Quebec y de hacer del francés el idioma de la legislación, de la justicia y de la Administración pública, y el idioma del comercio y de los negocios, tal como fue promulgado por la Ley 101. Y puede decirse que, en general, las políticas lingüísticas en el Quebec han sido muy exitosas en hacer que el francés sea el idioma común en la provincia (De Koninck, 2010).

Significativamente, si nos trasladamos al contexto español, las opciones educativas del Quebec antes de 1977 en cuanto a la lengua de instrucción en las escuelas son más similares a las que existen en el País Vasco. En esta comunidad autónoma, los padres tienen la posibilidad de escoger entre tres modelos de enseñanza para sus hijos: 1) instrucción curricular en castellano (con el vasco como asignatura); 2) instrucción curricular en vasco (con el castellano como asignatura); o 3) instrucción curricular bilingüe, donde tanto el castellano como el vasco son idiomas de instrucción curricular. Y está en proceso la creación de un modelo trilingüe, con el inglés como tercera lengua de instrucción. El modelo educativo en Cataluña, sin embargo, tiene mayor similitud con el actual modelo del Quebec: excepto en algunos casos piloto (generalmente de educación trilingüe), el catalán

es la lengua exclusiva de instrucción curricular (con el castellano como asignatura). Una diferencia con el Quebec, sin embargo, es que este modelo se aplica por igual a todos los inmigrantes y nativos (ya sean nacidos en Cataluña o en otros lugares). De esta forma, incluso los residentes y los ciudadanos cuya lengua materna es el castellano están obligados que sus hijos reciban la educación elemental y secundaria en catalán. Es decir, en Cataluña se tiende hacia un modelo escolar único en el terreno lingüístico, o de “inmersión lingüística” en catalán, como un elemento fundamental de inclusión y cohesión social para todos los inmigrantes (internos o internacionales). La idea es que este sistema apoyará y fomentará un mayor bilingüismo en la sociedad catalana, pues el castellano, que se estudia en la escuela como una materia, es un idioma presente en el ámbito privado de muchos estudiantes, y ampliamente accesible en el medio social. De nuevo, es necesario considerar aquí las razones histórico-políticas particulares y de contexto para explicar la atención prioritaria y el mantenimiento del catalán como lengua oficial dominante en Cataluña. A la vez, en un contexto global, cabe atender a los aspectos de capital social y funcionalidad efectiva en el uso de las lenguas.

Aunque los contextos regionales, lingüísticos e históricos son diferentes, la experiencia del Quebec podría ofrecer algunas ideas útiles para los educadores en Cataluña y España. La estrategia del Quebec de proporcionar apoyo flexible y a largo plazo (de dos a tres años) para la acomodación lingüística de los estudiantes no francófonos, y el hecho de que el éxito académico de estos estudiantes es alentado no colocándolos en una situación de “inmersión cerrada”, es algo que merece consideración por parte de otros gobiernos. Otro aspecto plausiblemente transferible es la promoción activa y legislativa en el Quebec de que todos sus residentes aprendan el francés, pero ofreciendo al mismo tiempo apoyo al mantenimiento de las lenguas de origen de los inmigrantes. Como Ontario, el Quebec ha puesto en práctica programas para el aprendizaje de los “idiomas de herencia”, y los estudiantes de secundaria pueden obtener créditos oficiales por participar en esta formación adicional.

## Transversalidad y transferencia de conocimientos

Finalmente, la complejidad y alcance del fenómeno migratorio trasciende no sólo ámbitos de impacto (demográfico, social, político, cultural, etc.) y ámbitos de análisis (disciplinas, metodologías, etc.), sino también ámbitos de actuación política, programación y prestación de servicios. En este sentido, responsables políticos y técnicos, investigadores, sociedad civil, medios de comunicación, etc. todos están, directa o indirectamente, involucrados en el proceso, y comparten en diferentes grados la responsabilidad de la buena o la mala gestión del fenómeno. En este contexto, todos los expertos señalan que un elemento fundamental para conseguir buenos resultados en la gestión de la inmigración y la diversidad es la promoción de la transversalidad, la colaboración y la coordinación entre los diferentes actores y niveles. Un enfoque cooperativo parece ser el más indicado de cara a optimizar recursos y esfuerzos y producir mejores resultados.

El Proyecto Internacional Metrópolis y sus centros en Canadá constituyen un excelente ejemplo y prototipo de cómo se puede organizar y desarrollar este tipo de asociación cooperativa. Metrópolis es una red de investigación-acción formada por organismos institucionales (involucrados en la acción política y legislativa), universidades (investigadores académicos) y entidades locales (representantes de la sociedad civil, como asociaciones y organizaciones no gubernamentales), dedicados a trabajar conjuntamente en la transferencia y aplicación de conocimiento en materia de inmigración y diversidad.

En Cataluña, así como en España en general, es necesario avanzar en la creación de estructuras de investigación-acción política donde todos los niveles (gubernamental, académico y cívico) estén representados, y que promuevan la relación directa entre los distintos participantes. Para ofrecer más elementos sobre esta transferencia, podemos formular las siguientes preguntas: ¿Cuál es el origen del Proyecto Internacional Metrópolis, y cuáles son los objetivos, estructura y funciones de esta estructura? ¿Qué

tipo de resultados ha producido esta red de investigación-acción política? ¿Qué funciones específicas internas tienen los centros Metrópolis? ¿Cómo se produce exactamente la transferencia de conocimientos? ¿Qué lecciones o claves de gestión pueden extrapolarse de esta experiencia?

El Proyecto Internacional Metrópolis fue creado en Canadá a principios de los años noventa, como red de investigación-acción política. Con el tiempo, esta estructura se ha ampliado tanto en su vertiente nacional (Metrópolis Canadá) como en su vertiente internacional (Metrópolis Internacional), donde se han ido incorporando un número creciente de países, que en la actualidad pasan de la veintena. En estos momentos, ya bien entrada en su tercera fase, el proyecto Metrópolis tiene una dimensión enorme, tanto si se mide en términos numéricos (más de 8.000 participantes), como en base a su ingente volumen de resultados de la investigación-acción, o en función del gran éxito de sus dos conferencias anuales, la Conferencia Nacional Canadiense Metrópolis y la Conferencia Internacional Metrópolis, cada una de las cuales congrega alrededor de un millar de participantes (Biles 2010).

En el corazón de la red Metrópolis están sus cinco centros de excelencia, ubicados en diferentes provincias de Canadá, y que incluyen las ciudades de mayor recepción de inmigrantes del país. Dos de los centros más importantes son los de Toronto (el Centro Metrópolis de Ontario) y Montreal (el Centro Metrópolis del Quebec). Estos centros de investigación vinculados a universidades, cada uno con características y enfoques particulares, son los lugares de producción de conocimiento sobre cuestiones clave en torno a la inmigración, el asentamiento y la integración de la población inmigrada en Canadá, y son los promotores y coordinadores de la transferencia de conocimientos hacia el ámbito técnico-político y social. Las investigaciones realizadas por los diversos centros Metrópolis están estructuradas en torno a diversas áreas o dominios temáticos prioritarios de investigación-acción, con el objetivo de garantizar que la investigación producida sea relevante para la acción política y la práctica de la gestión, sirviendo de apoyo fundamentado en la toma de decisiones

tanto en el contexto local como en el contexto nacional. La formación y asesoramiento de la próxima generación de investigadores, profesionales y responsables técnicos, es, asimismo, un objetivo vital para estos centros y para el proyecto en su conjunto (Rummens, 2010 y Germain, 2010).

Algunos de los aspectos clave que hay que tener en cuenta en clave de transferencia transatlántica en este ámbito son: la importancia del diálogo, la cooperación, y la transferencia de información entre académicos e investigadores y Gobierno, cuyos proyectos y objetivos están a menudo interconectados y cuya colaboración puede sin duda conducir a mejoras en las políticas y las prácticas sociales; la importancia de recursos para generar y mantener estas sinergias, así como la diversificación y optimización de las fuentes de financiación; la necesidad de generar confianza entre los colaboradores asociados; la necesidad de identificar temas prioritarios sobre los que incidir para asegurarse de que los proyectos de investigación emprendidos sean útiles a nivel político-práctico; la importancia de traducir o transformar el conocimiento que ha sido producido (y de utilizar una variedad de formatos) para los distintos destinatarios, de modo que puedan utilizarlos en función de sus ámbitos de acción y necesidades; y la necesidad de una continua –aunque no excesiva– evaluación del mismo proceso y de los resultados con el fin de seguir avanzando y obtener mejores resultados en el futuro.

No cabe duda de que, en el terreno de gestión de la inmigración y la diversidad, y especialmente en los nuevos contextos de inmigración, los esfuerzos combinados entre la Administración, las universidades y la sociedad civil serán más que necesarios para que tengan lugar mejoras efectivas, y en general para conformar con éxito la sociedad que se construya en esta nueva era de las migraciones (Biles, 2010; Rummens, 2010 y Germain, 2010).

## Conclusiones

España se ha convertido recientemente en un país de inmigración, y se enfrenta con urgencia y con poca experiencia a los desafíos derivados de este cambio. De entrada, no hay duda de que este cambio implica grandes retos, y que toda gestión de un cambio tiene elementos de conflicto, que no hay que obviar o minimizar. Pero parece claro que es el enfoque y las estrategias concretas que se adopten lo que en gran medida puede convertir a estos retos en problemas o en beneficios.

Canadá, un “país tradicional” de inmigración, nos proporciona experiencias –no todas ellas de éxito– para la reflexión y la gestión que pueden resultar particularmente útiles a un “nuevo país de inmigración” como España. La lección principal parece ser la importancia de perspectiva proactiva, es decir, considerar la inmigración como una oportunidad y como una contribución esencial a la sociedad, más que como un problema o una amenaza.

Numerosos informes socioeconómicos internacionales y nacionales señalan que las regiones receptoras de inmigración devienen más prósperas, y que, a pesar de períodos de crisis económica, Europa, España y Cataluña seguirán necesitando la inmigración. Esto debería estar muy presente en el contexto actual de incremento del control de fronteras, flexibilización de los mercados y tendencia al “nacionalismo económico”.

Está ya claro que el fenómeno migratorio es estructural e irreversible, y que aspectos imprescindibles para su gestión a corto, medio y largo plazo serán, entre otros: la perspectiva de horizonte amplio; la gestión integral (tanto desde la vertiente del control de flujos y cooperación con los países emisores, como desde la vertiente de la inclusión en la sociedad de acogida); la dotación de suficientes recursos a los servicios públicos en los distintos ámbitos de actuación (educación, sanidad, etc.) para hacer posible la adaptación a la realidad de una sociedad que ha cambiado drásticamente en tamaño y en composición; la mejora de las estrategias de inclusión efectiva basadas un sistema competente de adquisición de los

derechos y deberes cívicos a través de la obtención de los permisos de residencia y ciudadanía; la continua lucha institucional contra el racismo, la xenofobia y cualquier otra forma de discriminación; la coordinación en la gestión institucional entre los diferentes niveles de gobernación; y el fomento de las estrategias de transversalidad, participación y negociación entre los diferentes niveles de acción política-social.

Está también claro que todos los actores sociales (responsables políticos, técnicos, académicos e investigadores, medios de comunicación, asociaciones, comercios, instituciones culturales, empresas, fundaciones, ONG y sociedad civil en general) están, directa o indirectamente, y en mayor o menor grado, involucrados en el proceso y comparten en diferentes grados la responsabilidad de la buena o la mala gestión del fenómeno. En este sentido, un enfoque cooperativo parece el más adecuado por optimizar esfuerzos y producir mejores resultados.

Pero, de nuevo, lo más importante parece ser la promoción de la visión proactiva y positiva hacia el fenómeno migratorio, que debe guiar todo el proceso, además del análisis profundo y riguroso, la anticipación, el consenso y la acción coordinada. En este sentido, nos haremos un flaco favor si no ponemos freno a la instrumentalización política de la inmigración, si nos dejamos llevar por la representación sensacionalista de la realidad, la tergiversación y la alarma social, la exageración interesada del conflicto y la polarización en torno a una realidad que es muy compleja, y que realmente constituye una gran oportunidad. Esto requiere superar de una vez los extremos que representan las posiciones buenistas e ingenuas, por un lado, y las posiciones extremistas y fatalistas del fenómeno, por el otro.

Es fundamental, ante todo, no actuar guiados por el miedo: “el único miedo que hay que tener es al miedo mismo”, advertía Franklin Roosevelt en el peor momento de la gran Depresión en los Estados Unidos, en la década de 1930. Y, como nos recordaron Alan Foster y George Lucas, autores de la saga de *La Guerra de las Galaxias*, “el miedo es el camino hacia el lado oscuro”...

## Referencias bibliográficas

- AJA, E.; ARANGO, J. y OLIVER, J. (eds.) *La inmigración en tiempos de crisis. Anuario de la inmigración en España 2009*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2010.
- AJA, E. y ARANGO, J. (eds.) *Veinte años de inmigración en España: Perspectiva jurídica y sociológica (1985-2004)*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2006.
- ALEXANDER, J. *The Civil Sphere*. Nueva York: Oxford University Press, 2006.
- ÁLVAREZ GÁLVEZ, J. "La representación mediática de la inmigración. Entre el encuadre y el estigma". *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, No. 80 (2009). P. 61-80.
- BAUBÖCK, R. "Civic Citizenship – A New Concept for the New Europe". En: SÜSSMUTH, R. y WEIDENFELD, W. (eds.) *Managing Integration: European Union Responsibilities Towards Immigrants*. Bruselas: Bertelsmann Foundation, 2004. P. 146-163.
- BILES, J. "The International Metrópolis Project: A Model Worth Emulating?". En: RODRÍGUEZ-GARCÍA, D. (ed.) *Managing Immigration and Diversity in Canada: A Transatlantic Dialogue in the New Age of Migration*, Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press, 2010 (en prensa).
- BLOEMRAAD, I. *Becoming a Citizen: Incorporating Immigrants and Refugees in the United States and Canada*, Berkeley: University of California Press, 2006.
- BOYD, M. y ALBOIM, N. (2010) "Managing International Migration: The Canadian Case". En: RODRÍGUEZ-GARCÍA, D. (ed.) *Managing Immigration and Diversity in Canadá: A Transatlantic Dialogue in the New Age of Migration*, Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press, 2010 (en prensa).
- BOYD, M. y VICKERS, M. "100 Years of Immigration in Canada". *Canadian Social Trends*. Statistics Canada, Catalogue No. 11-008. (Otoño 2000) [en línea]. <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-008-x/2000002/article/5164-eng.pdf> .

- CALAVITA, K. *Immigrants at the Margins: Law, Race and Exclusion in Southern Europe*, Nueva York: Cambridge University Press, 2005.
- CARENS, J. *Culture, Citizenship, and Community*, Nueva York: Oxford University Press, 2000.
- CARRANCO, R. "La convivencia se agrieta en Salt". *El País* (26 de febrero de 2010). P. 2.
- CASALS, M. y SOLSONA, M. *La immigració, un motor econòmic. Reflexions entorn de l'impacte de la població estrangera en l'economia catalana*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 2008.
- CASTLES, S. y MILLER, M. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* [4ª ed.]. Hampshire: Palgrave, Macmillan, 2009.
- CEA D'ANCONA, Mª A.; VALLES MARTÍNEZ, M.S. *Evolución del racismo y la xenofobia en España. Informe 2009*. Observatorio español del racismo y la xenofobia (Oberaxe), Ministerio de Trabajo e Inmigración. Acceso online: <http://www.oberaxe.es/files/datos/4b26574eb2f66/Informe2009.pdf>
- COELHO, E. "Multilingualism in Ontario, Canada: An Educational Perspective". En: RODRÍGUEZ-GARCÍA, D. (ed.) *Managing Immigration and Diversity in Canada: A Transatlantic Dialogue in the New Age of Migration*, Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press, 2010 (en prensa).
- CORNELIUS, W.A.; MARTIN, P.L.; HOLLIFIELD, J.F. y TSUDA, T. (eds.) *Controlling Immigration: a Global Perspective* [2ª ed.]. Stanford CA: Stanford University Press, 2004.
- CHUI, T., TRAN, K. y MAHEUX, H. *Immigration in Canada: A Portrait of the Foreign-born Population, 2006 Census*. Ottawa: Statistics Canada, 2007.
- DE KONINCK, Z. "Les services d'accueil, d'intégration scolaire et de francisation offerts aux immigrants au Québec". En: RODRÍGUEZ-GARCÍA, D. (ed.) *Managing Immigration and Diversity in Canada: A Transatlantic Dialogue in the New Age of Migration*, Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press, 2010 (en prensa).
- ELGERSMA, S. *Temporary Foreign Workers Report*. Library of Parliament, PRB 07-11E. (2007) [en línea]. <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0711-e.pdf>.

- FONTAINE, L. "L'action du Québec en matière d'immigration". En: RODRÍGUEZ-GARCÍA, D. (ed.) *Managing Immigration and Diversity in Canada: A Transatlantic Dialogue in the New Age of Migration*, Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press, 2010 (en prensa).
- GENERALITAT DE CATALUNYA. *Pla de Ciutadania i Immigració 2005–2008*, Secretaria per a la Immigració (2005) [en línea]. [www.gencat.net/benestar/societat/convivencia/immigracio](http://www.gencat.net/benestar/societat/convivencia/immigracio).
- GENERALITAT DE CATALUNYA. *Pacte Nacional per a la Immigració*, Secretaria per a la Immigració. (2009) [en línea]. [www.gencat.cat/benestar/immigracio/pdf/PNI\\_castella.pdf](http://www.gencat.cat/benestar/immigracio/pdf/PNI_castella.pdf).
- GERMAIN, A. "Immigration et métropoles, Centre Métropolis du Québec (CMQ-IM): une expérience de partenariat intersectoriel et interinstitutionnel réussie, en transition". En: RODRÍGUEZ-GARCÍA, D. (ed.) *Managing Immigration and Diversity in Canada: A Transatlantic Dialogue in the New Age of Migration*, Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press, 2010 (en prensa).
- GIDDENS, A. "No Giving up on Multiculturalism!". En: *Over to You, Mr Brown: How Labour Can Win Again*. Cambridge: Polity Press, 2007. P. 145-62.
- INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA). "Notas de Prensa" (3 de junio de 2009) [en línea]. <http://www.ine.es/prensa/np551.pdf>.
- INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA). "Cifras oficiales de población a 1 de enero de 2009" (resultados definitivos, 2 de febrero de 2010). *Padrón Municipal de Población (2010)* [en línea]. <http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm#6a>.
- IOM (International Organization for Migration) (n. d.) *About migration* [en línea]. [www.iom.int/jahia/jsp/index.jsp](http://www.iom.int/jahia/jsp/index.jsp).
- JEDWAB, J. "The Economic Integration of Immigrants in Canada and the Quebec Difference". En: RODRÍGUEZ-GARCÍA, D. (ed.) *Managing Immigration and Diversity in Canada: A Transatlantic Dialogue in the New Age of Migration*, Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press, 2010 (en prensa).

- KING, R.; FIELDING, A. y BLACK, R. "The International Migration Turnaround in Southern Europe". En: KING, R. y BLACK, R. (eds.) *Southern Europe and the New Immigrations*. Brighton: Sussex Academic Press, 1997. P. 1-25.
- KING, R. y RYBACZUK, K. "Southern Europe and the international division of labour: from emigration to immigration". En: KING, R. (ed.) *The New Geography of European Migrations*. Londres: Belhaven, 1993. P. 175-206.
- LI, P. "Federal and Provincial Immigration Arrangements in Canada: Policy Changes and Implications". En: RODRÍGUEZ-GARCÍA, D. (ed.) *Managing Immigration and Diversity in Canada: A Transatlantic Dialogue in the New Age of Migration*, Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press, 2010 (en prensa).
- MARSHALL, T. *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press, 1950.
- MASREAL, F. "El cóctel de inmigración, paro y elecciones sacude la convivencia". *El Periódico de Catalunya* (27 de febrero de 2010). P. 26.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Dirección General de Integración de los Inmigrantes (2007) [en línea]. <http://www.carm.es/ctra/cendoc/doc-pdf/pub/ciudadania.pdf>.
- MODOOD, T. *Multiculturalism: A Civic Idea*. Oxford: Polity Press, 2007.
- OECD-SOPEMI. *International Migration Outlook 2009*. Special Focus: Managing Labour Migration Beyond the Crisis (2009) [en línea]. [www.oecd.org/els/migration/imo](http://www.oecd.org/els/migration/imo).
- OLIVER ALONSO, J. "Papeles, padrón e inmigración". *El Periódico de Catalunya* (28 de enero de 2010). P. 5.
- OLIVER ALONSO, J. *España 2020: Un mestizaje ineludible. Cambio demográfico, mercado de trabajo e inmigración en las comunidades autónomas*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2006.
- PAJARES, M. *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2009*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración 21, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009.

- PAPADEMETRIOU, D. G. (ed.) *Europe and Its Immigrants in the 21st Century: A New Deal or a Continuing Dialogue of the Deaf?* Washington: Migration Policy Institute and the Luso-American Foundation, 2006.
- PAREKH, B. *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*. London: Macmillan Press, 2006.
- PICOT, G; LU, Y. y HOU, F. (2009) "Immigrant low-income rates: The role of market income and government transfers". *Perspectives*. Statistics Canada, Catalogue No. 75-001-X. (2009) [en línea]. <http://www.statcan.gc.ca/pub/75-001-x/2009112/pdf/11055-eng.pdf>.
- PINSONNEAULT, G. "Le Gouvernement du Québec et la gestion de l'immigration: un spectateur passif devenu un acteur de premier plan". En: RODRÍGUEZ-GARCÍA, D. (ed.) *Managing Immigration and Diversity in Canada: A Transatlantic Dialogue in the New Age of Migration*, Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press, 2010 (en prensa).
- PINYOL, G. "Cuando la xenofobia dirige la acción política". *Opinión Migraciones* (3 de febrero de 2010) Barcelona: Fundación CIDOB.
- PLAYÀ MASET, J. "Salt: El trasfondo del paro". *La Vanguardia* (28 de noviembre de 2010).
- POISSON, Y. "Integrating Immigrants into the Canadian Labour Market: Findings from *Public Policy Forum* Research and Activities". En: RODRÍGUEZ-GARCÍA, D. (ed.) *Managing Immigration and Diversity in Canada: A Transatlantic Dialogue in the New Age of Migration*, Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press, 2010 (en prensa).
- POTVIN, M. "Relations ethniques et crise des 'accommodements raisonnables' au Québec". En: RODRÍGUEZ-GARCÍA, D. (ed.) *Managing Immigration and Diversity in Canada: A Transatlantic Dialogue in the New Age of Migration*, Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press, 2010 (en prensa).
- PUTNAM, R. "E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century". The 2006 Johan Skytte Prize Lecture. *Scandinavian Political Studies*. No. 30 (2) (2007). P. 137-174.

- QUESADA, J.D.; CARRANCO, R. "Salt, una olla a presión". *El País* (7 de marzo de 2010). P. 2-4.
- REITZ, J. G. "Managing Immigration and Diversity in Canada and Quebec: Lessons for Spain?". En: RODRÍGUEZ-GARCÍA, D. (ed.) *Managing Immigration and Diversity in Canada: A Transatlantic Dialogue in the New Age of Migration*. Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press, 2010 (en prensa).
- REITZ, J. G. "Canada: Immigration and Nation-Building in the Transition to a Knowledge Economy". En: CORNELIUS, W. A.; MARTIN, P. L.; HOLLI-FIELD, J. F. y TSUDA, T. (eds.) *Controlling Immigration: a Global Perspective* [2ª ed.]. Stanford CA: Stanford University Press, 2004. P. 97-133.
- REITZ, J. G. y BANERJEE, R. *Racial Inequality, Social Cohesion and Policy Issues in Canada*, IRPP Report (2007) [en línea]. <http://www.irpp.org/books/archive/AOTS3/reitz.pdf>.
- RODRÍGUEZ-GARCÍA, D. "Beyond Assimilation and Multiculturalism: A Critical Review of the Debate on Managing Diversity". *Journal of International Migration and Integration*. Vol. 11 (2010).
- RODRÍGUEZ-GARCÍA, D. (ed.) *Managing Immigration and Diversity in Canada: A Transatlantic Dialogue in the New Age of Migration*. Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press, 2010 (en prensa).
- RUMMENS, J. A. "Linking Migration and Diversity Research with Policy/ Practice Needs: CERIS-The Ontario Metrópolis Centre". En: RODRÍGUEZ-GARCÍA, D. (ed.) *Managing Immigration and Diversity in Canada: A Transatlantic Dialogue in the New Age of Migration*. Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press, 2010 (en prensa).
- SÁNCHEZ, J. "La inmigración, un debate inaplazable". *El Periódico de Catalunya* (19 de enero de 2010). P. 5.
- SHELLENBERG, G. y MAHEUX, H. "Immigrants' perspectives on their first four years in Canadá: Highlights from three waves of the Longitudinal Survey of Immigrants to Canada". *Canadian Social Trends*, Statistics Canada. Catalogue No. 11-008 (2007) [en línea]. <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-008-x/2007000/pdf/9627-eng.pdf>.

- SEBASTIÁN, M. *Inmigración Y Economía Española: 1996-2006*. Madrid: Oficina Económica del Presidente del Gobierno, 2006.
- SIEMIATYCKI, M. "The Place of Immigrants: Citizenship, Settlement, and Socio-cultural Integration in Canada". En: RODRÍGUEZ-GARCÍA, D. (ed.) *Managing Immigration and Diversity in Canada: A Transatlantic Dialogue in the New Age of Migration*. Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press, 2010 (en prensa).
- SOLÉ, C. (coord.) *El impacto de la inmigración en la economía y en la sociedad receptora*. Barcelona: Anthropos, 2001.
- STATISTICS Canada. *Longitudinal Survey of Immigrants to Canada*. Catalogue No. 89-614. (2005) [en línea]. <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-614-x/89-614-x2005001-eng.pdf>.
- TAYLOR, Ch. "The politics of recognition". En: Gutman, A. (ed.) *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. Princeton NJ: Princeton University Press, 1994. P. 25-73.
- THE GERMAN MARSHALL FUND OF THE UNITED STATES. *Transatlantic Trends: Immigration 2009 Report* (2009) [en línea]. [http://www.gmfus.org/trends/immigration/doc/TTI\\_2009\\_Key.pdf](http://www.gmfus.org/trends/immigration/doc/TTI_2009_Key.pdf).
- TOURAINÉ, A. Can We Live Together, Equal and Different? *European Journal of Social Theory*. No. 1 (2) (1998). P. 165-78.
- ZAPATA-BARRERO, R. y VAN DIJK, T. A. (eds.) *Discursos sobre la inmigración en España. Los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2007.

## **Resumen / Abstract**

### **Retos y tendencias en gestión de la inmigración y la diversidad en clave transatlántica**

*Dan Rodríguez García*

España se ha convertido recientemente en un país de inmigración, y se enfrenta con urgencia y con poca experiencia a los desafíos derivados de este cambio estructural e irreversible. La información proveniente de la comparación internacional y, en particular, de “países clásicos de inmigración”, puede resultar muy útil para encarar este reto en los “nuevos países de inmigración” como España y, en particular, en Cataluña. Este trabajo aporta información sobre experiencias, ejes y tendencias fundamentales de la acción estratégica en este terreno a partir de la comparación transatlántica tomando como referencia el caso de Canadá, uno de los países del mundo con más inmigración y con más éxito en su gestión, y cuya orientación en la gestión del fenómeno se basa en tres ejes fundamentales: integralidad, horizonte amplio y visión proactiva. El objetivo, en suma, es establecer conexiones y comparaciones entre los casos canadiense/quebequés y español/catalán que se considera que pueden ser de utilidad para la reflexión, el análisis y la orientación preventiva en política de inmigración en nuestro propio contexto. Esta información resultará especialmente útil a responsables políticos, técnicos de la Administración, investigadores, analistas y profesionales en general que trabajan directamente en el ámbito de las migraciones y la interculturalidad.

**Palabras claves:** inmigración, diversidad, gestión, Canadá, España, Cataluña

## **A transatlantic view of challenges and trends in the management of immigration and diversity**

*Dan Rodríguez García*

Spain has only recently become a country of immigration, and therefore it faces—with urgency and little experience—the challenges resulting from this structural and irreversible change. Information derived from international comparison, especially from comparisons with the “classic countries of immigration”, may prove to be very useful in tackling these challenges in “new countries of immigration” like Spain and in new major immigrant-receiving regions, like Catalonia. This publication provides information on key experiences, areas, strategies, and trends in the management of immigration through engaging in transatlantic comparison and using the case of Canada as a point of reference, as Canada is one of the highest immigrant-receiving countries in the world and yet is widely considered to have had some of the greatest success in managing immigration and diversity. Canada’s approach with respect to the management of this phenomenon is based on three fundamental principles: comprehensiveness, a broad and long-term outlook, and a proactive vision of immigration. The basic aim of this publication is to establish connections and comparisons between the Spanish/Catalan case and that of Canada/Quebec that might be of use for the purposes of reflection, analysis, and the (re)orientation of immigration policies in Spain and Catalonia. This information may be of particular value to politicians, government policy-makers and advisers, researchers, analysts, and other professionals working directly in the field of migration and interculturalism.

**Key words:** Immigration, diversity, management, Canada, Spain, Catalonia