



Los gestores del proceso de inmigración

Ricard Zapata Barrero y Gemma Pinyol (eds.)

Los gestores del proceso de inmigración

Actores y redes de actores en España y Europa

Ricard Zapata-Barrero y Gemma Pinyol (eds.)

FUNDACIÓ
CIDOB

GRUPE

idEC
UNIVERSITAT
POMPEU FABRA

COLECCIÓN MONOGRAFÍAS

Los gestores del proceso de inmigración

Actores y redes de actores en España y Europa

Ricard Zapata-Barrero y Gemma Pinyol (eds.)



COLECCIÓN MONOGRAFÍAS

© Fundación CIDOB

Edita

Fundación CIDOB

Elisabets, 12
08001 Barcelona
Tel. 93 302 64 95
Fax. 93 302 21 18
publicaciones@cidob.org
www.cidob.org

Producción
CIDOB edicions

Imprime
Color Marfil, S.L.

Distribuye
Edicions Bellaterra, S.L.
Navas de Tolosa, 289 bis. 08026 Barcelona
www.ed-bellaterra.com

ISBN: 978-84-87072-98-7
Depósito legal: ????????????????

Barcelona, mayo de 2008

SUMARIO

INTRODUCCIÓN	5
<i>Ricard Zapata-Barrero y Gemma Pinyol</i> Los gestores del proceso de inmigración: actores y redes de actores	
LAS ADMINISTRACIONES: UNIÓN EUROPEA Y ESTADOS	11
<i>Ruth Ferrero</i> ¿La UE como actor en las políticas de inmigración de los Estados Miembros? Una aproximación al escenario euromediterráneo	13
<i>Rut Bermejo</i> Los controles a la inmigración en España y el Reino Unido: Dinámicas y actores nacionales implicados	23
LAS ADMINISTRACIONES: COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ADMINISTRACIONES LOCALES	45
<i>Belén Fernández Suárez</i> Políticas de acomodación de extranjeros: de la lógica autonómica a la aplicación local	47
<i>María Bruquetas Callejo</i> Los municipios grandes y medianos como actores clave de las políticas de integración en los Países Bajos	67
<i>Emilio Tanzi</i> Inmigración y estrategias del Ente Local: un desafío pendiente. Reflexiones entorno al barrio Carmine de Brescia (Italia)	93
LAS ASOCIACIONES DE INMIGRANTES	111
<i>Susana Moreno Maestro</i> La financiación de asociaciones y proyectos como índice revelador de las políticas sobre inmigración en Andalucía y estrategias colectivas de inmigrantes	113
<i>Margit Fauser</i> Autoridades locales e integración política en ciudades de nueva inmigración: Los casos de Madrid y Barcelona	131
<i>Bárbara Del Sole</i> Nuevos actores de las políticas de integración en el ámbito local: Oportunidades y límites en el caso de la comunidad ecuatoriana de Milán	149
OTROS ACTORES	163
<i>Olga Lucía Correa Pinillos</i> Los medios de comunicación en los países de origen como actores implicados en el proceso migratorio: el caso de los países andinos	165
<i>Pau Serra del Pozo</i> Las asociaciones de comerciantes como actores para la convivencia: el caso de Ciutat Vella (Barcelona)	199
BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA	221

INTRODUCCIÓN

- LOS GESTORES DEL PROCESO DE INMIGRACIÓN:
ACTORES Y REDES DE ACTORES

Ricard Zapata-Barrero y Gemma Pinyol

LOS GESTORES DEL PROCESO DE INMIGRACIÓN: ACTORES Y REDES DE ACTORES

Ricard Zapata-Barrero

*Profesor titular de Ciencia Política y Director del GRIIP
(Grupo de Investigación sobre Inmigración e Innovación Política),
Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, Universitat Pompeu Fabra
ricard.zapata@upf.edu*

Gemma Pinyol

*Coordinadora del Programa Migraciones, Fundación CIDOB
gpinyol@cidob.org*

La gestión de la inmigración implica toda una serie de actores y de redes de actores comprometidos (*stakeholders*), que tienen una incidencia no sólo en las dinámicas sociales y en el diseño de las políticas sino que son agentes que contribuyen directamente en los procesos de transformación social y política.

Actores de carácter gubernamentales, como las administraciones en general, y también de carácter no gubernamentales, procedentes del asociacionismo de los propios inmigrantes, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, partidos políticos, empresariado, asociacionismo ciudadano o fundaciones de carácter cultural, etc. Las dinámicas migratorias no pueden entenderse sin tener en cuenta a estos actores que influyen en las mismas, y que en la mayoría de ocasiones las modifican sustancialmente. Tanto las decisiones que toman los actores públicos como aquellas intervenciones de otros actores de carácter social o económico pueden influir de modo significativo en un proceso migratorio, dirigiéndolo, impulsándolo o, en algunos casos, limitándolo. Los actores comprometidos son gestores de los cambios sociales y políticos. Su análisis es una vía de investigación que sin duda ayudará a comprender las orientaciones que toma la sociedad y la política frente a este proceso irreversible.

Este volumen recoge diez contribuciones presentadas en el seminario de investigación “Los gestores del proceso de inmigración: Actores y redes de actores en España y Europa” organizado conjuntamente por el GRIIP (Grupo de Investigación sobre Inmigración e Innovación Política) de la Universitat Pompeu Fabra (Departamento de Ciencias Políticas y Sociales) y el Programa Migraciones de la Fundación CIDOB.

Cada una aborda un tipo de actor siguiendo una metodología propia. El conjunto nos permite tener una muestra significativa de estudios que se interesan por identificar preguntas básicas y ofrecer argumentos y propuestas de análisis desde la interdisciplinariedad. Aunque la interacción entre distintos niveles de actores es una evidencia que queda recogida en cada uno de los capítulos, hemos tomado el tipo de actor como criterio para estructurar la monografía. Siguiendo cuatro bloques, iremos de las administraciones públicas a las asociaciones de inmigrantes, a los medios de comunicación y el caso particular de los comercios de inmigrantes.

En el primer bloque se presta atención a las administraciones de carácter estatal y supraestatal. En el primer capítulo “La Unión Europea: ¿actor en las políticas de inmigración de los Estados Miembros o viceversa?”, Ruth Ferrero nos aproxima al papel jugado por la Unión Europea en el desarrollo de las políticas migratorias de los Estados Miembros, planteando hasta qué punto la primera ha influido en las segundas. Para Ferrero, profesora asociada de la Universidad Complutense de Madrid, el actor europeo ha servido para politizar el fenómeno migratorio y ha impulsado el desarrollo de las políticas nacionales. Por su parte, Rut Bermejo, profesora de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos analiza, en “La gestión compartida de los controles a la inmigración. Dinámicas y actores implicados”, hasta que punto la presión por conseguir controles eficaces de los flujos migratorios se produce al margen de los actores gubernamentales y de la opinión pública, dejándolos así fuera de la construcción del proceso migratorio. Para desarrollar su hipótesis de trabajo, Bermejo se adentra en los ejemplos del caso español y del británico, bien distintos tanto en los flujos como en las dinámicas migratorias.

El segundo bloque se centra en otro tipo de administraciones, de carácter subestatal como pueden ser las autonómicas y las locales. En la contribución “Políticas de acomodación de extranjeros: de la lógica autonómica a la aplicación local”, Belén Fernández, doctoranda en Sociología en la Universidad de A Coruña, analiza las políticas autonómicas destinadas a la población extranjera en tres comunidades de la cornisa cantábrica (Asturias, Cantabria y Galicia) y Andalucía, para concluir en la existencia de dos modelos de integración distintos fruto de dos enfoques políticos diferentes a la hora de hablar de inmigración. Por su parte, en “Los municipios grandes y medianos como actores clave de las políticas de integración en los Países Bajos”, María Bruquetas, doctoranda del Institute for Migrant and Ethnic Studies de la Universidad de Amsterdam, plantea el proceso de ‘deconstrucción’ de la política de inmigración en Países Bajos en las últimas décadas. Desde los años ochenta hasta la actualidad, se ha vivido un proceso de transformación que ha afectado al nivel de centralización y descentralización del modelo, pero también al sustento teórico del mismo. En cualquier caso, y a pesar de señalar el año 2002 como un punto de inflexión clave en este proceso de cambio, Bruquetas reafirma el papel de los municipios en la gestión de la integración en Países Bajos. Finalmente, Emilio Tanzi, investigador en la Universidad Bocón de Milán, analiza los problemas a los que se enfrenta el Gobierno local de Brescia para gestionar la transformación del barrio de Carmine, en el que la concentración de inmigrantes ha supuesto hablar de ‘guetización’. La adecuación de los servicios públicos a una nueva realidad y el papel de los mediadores o

de las redes informales son algunos de los elementos analizados en el artículo "Inmigración y estrategias del Ente local: un desafío pendiente. Reflexiones entorno al barrio Carmine de Brescia", que también pone en evidencia la importancia del liderazgo político para alcanzar los objetivos de la integración.

El tercer bloque se adentra en las asociaciones de inmigrantes, un actor que cada vez adquiere mayor protagonismo y, a la vez, genera mayores debates sobre su representatividad, su reconocimiento y su efectividad. En el primer artículo de este bloque "Estrategias colectivas de inmigrantes y la financiación de asociaciones y proyectos como índice revelador de las políticas sobre inmigración en Andalucía", Susana Moreno, doctoranda en la Universidad de Sevilla, se centra en los proyectos y asociaciones de inmigrantes subvencionados por el I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, con el objetivo de conocer hasta que punto la intervención pública influye en la configuración de dichas organizaciones y hasta que punto el discurso de las mismas coincide con la realidad. El peso de las asociaciones de carácter laboral o la falta de atención a las redes transnacionales son algunas de las conclusiones de este artículo, que se centra principalmente en el caso del colectivo senegalés en Sevilla. En el artículo "Autoridades locales e integración política en ciudades de nueva inmigración. Los casos de Madrid y Barcelona", Margit Fauser reflexiona sobre la participación de los inmigrantes en dos ciudades españolas, Madrid y Barcelona, para analizar la interacción entre asociaciones de inmigrantes e instituciones públicas. Para Fauser, doctoranda en Sociología por la Universidad de Bielefeld, ambas ciudades han optado por modelos distintos tanto en el planteamiento teórico como en el desarrollo político, lo que ha generado distintas maneras de incorporar a las asociaciones de inmigrantes a los canales de representación pública. Finalmente, con "Nuevos actores de las políticas de integración en el ámbito local: Oportunidades y límites en el caso de la comunidad ecuatoriana de Milán", Bárbara del Sole cierra el bloque analizando el papel de las asociaciones de inmigrantes como instrumento de integración, analizando el caso de la comunidad ecuatoriana en la ciudad italiana de Milán. Para del Sole, investigadora en la agencia Codici de Milán, la vinculación, a veces forzada, de las asociaciones de inmigrantes en el desarrollo de políticas de integración corre el riesgo de homogeneizar colectivos nacionales muy diversos, otorgar representatividad a quiénes no son representativos o poner demasiada presión en asociaciones aún demasiado incipientes para responder a las expectativas creadas.

El último bloque recoge estudios de dos tipos de actores: el de los medios de comunicación y el de los comercios de inmigrantes. Olga Lucía Correa, estudiante del Instituto Barcelona de Estudios Internacionales, examina el papel de los medios de comunicación en los países de origen, y les otorga un papel en la gestión del proceso migratorio en la medida que crean un discurso y se convierten en parte estratégica de dicho proceso. En su estudio "Los medios de comunicación en los países de origen como actores implicados en el proceso migratorio: el caso andino", Correa analiza los principales medios de comunicación de países como Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, y su papel en una inmigración mayoritariamente dirigida a España. Finalmente, el artículo "Las asociaciones de comerciantes como actores para la convivencia: el caso de Ciutat Vella" de Pau Serra cierra la monografía con una aproximación

al comercio étnico y al papel que puede jugar como instrumento de integración de los inmigrantes. Tomando como punto de partida el caso del barrio de Ciutat Vella en Barcelona, Serra, profesor en la Universitat Internacional de Catalunya, se plantea el papel de las asociaciones de comerciantes en la recuperación económica del barrio, analiza la incorporación en las mismas de empresarios extranjeros y plantea algunas conclusiones sobre la existencia de los denominados 'guetos comerciales'.

La suma de resultados de estudios recogidos en una monografía de carácter colectivo como ésta, no sólo pretende difundir un mayor conocimiento de la investigación sobre un tema concreto (los actores comprometidos), sino que también sirve como estímulo para una nueva edición de un seminario que pretende promocionar la investigación en las distintas dimensiones de un tema tan trascendental y generador de tantos interrogantes para nuestras sociedades como es el fenómeno de la inmigración y los procesos de transformación social que acompañan inevitablemente su gestión. Por último, queremos agradecer a Néstor Navarro su asistencia en la coordinación del seminario y a Daniel Shenhar su asistencia en la edición de esta monografía.

Barcelona, enero de 2008

LAS ADMINISTRACIONES: UNIÓN EUROPEA Y ESTADOS

- ¿LA UE COMO ACTOR EN LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS? UNA APROXIMACIÓN AL ESCENARIO EUROMEDITERRÁNEO

Ruth Ferrero

- LOS CONTROLES A LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA Y EL REINO UNIDO: DINÁMICAS Y ACTORES NACIONALES IMPLICADOS

Rut Bermejo

¿LA UE COMO ACTOR EN LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS? UNA APROXIMACIÓN AL ESCENARIO EUROMEDITERRÁNEO

Ruth Ferrero

*Profesora de Ciencia Política, Universidad Complutense
rferrero@cps.ucm.es*

RESUMEN

Desde 1999 en Tampere la Unión Europea ha intentado formar parte tanto de la elaboración, como del proceso de toma de decisiones vinculado a la puesta en marcha de las políticas migratorias de los Estados Miembros. Sin embargo, en 2007 la UE, haciendo gala una vez más de su 'desunión' política, todavía no ha conseguido poner de acuerdo a Estados Miembros, opiniones públicas y política exterior, algo fundamental para que la futura gestión de las políticas migratorias no quede limitada al control fronterizo, ni a la externalización de las fronteras. En este artículo formularemos algunas preguntas en torno al papel de las instituciones comunitarias en el desarrollo de las políticas de inmigración en sentido amplio, es decir, incluyendo las políticas de cohesión social e integración, así como la inserción de los ciudadanos extranjeros en los mercados de trabajo. La primera de esas preguntas no puede ser otra que: ¿influye la Unión en los procesos de toma de decisión de los Estados Miembros? Algo de esto se comenzó a observar, por primera vez, durante el proceso de normalización llevado a cabo por el Gobierno español en 2005 y, por segunda vez, en el toque de atención que le fue dado al Gobierno holandés cuando propuso la legalización de unos 30.000 inmigrantes residentes en su territorio desde 2001. Si esta primera respuesta es afirmativa, entonces ¿hasta dónde –dentro del actual marco normativo de la Unión– puede llegar dicha influencia? Tras el fracaso del proyecto constitucional en 2005, y Europa pendiente de las elecciones francesas, ¿permitirían los Estados Miembros, tras este fracaso, una cesión de sus competencias en materia migratoria? Y si es así, ¿en qué dirección versarían estas políticas?

“Europa no es algo que se descubre; Europa es una misión: algo que se hace, se crea, se construye. Y hace falta mucha inventiva, determinación y esfuerzo para llevar a cabo tal misión. Tal vez sea un trabajo que nunca termina, un reto aún por superar en su totalidad, una posibilidad siempre pendiente”.

Bauman, 2006

A modo de introducción

En cuanto a Europa, la Europa política debe decidir el tipo de Europa que quiere ser, y esa Europa se construye sobre políticas. En el caso de la inmigración, este silogismo también es válido, pero ¿qué tipo de políticas inmigratorias quiere desarrollar y poner en práctica la UE? En función de las repuestas que demos a estas preguntas, así construiremos la Europa política que todos los Estados Miembros quieren. Ahora bien, ¿están todos los estados de acuerdo acerca de qué Europa es la que quieren? Estas son las grandes preguntas que quedan por responder. Efectivamente, la UE ha estado intentando construirse a sí misma como un importante actor político a escala global. A lo largo de este proceso, que todavía continúa, están enfrentadas dos concepciones diferentes de lo que “debe ser” Europa. Por un lado, están aquellos que quieren una Europa potencia, competidora de Estados Unidos por la hegemonía global. Por el otro, se encuentran los que reivindican una Europa ilustrada en la que prevalezcan una serie de principios y valores que son los que han hecho a Europa diferente de otras grandes potencias.

Uno de esos valores o esencias europeas, si se quiere, es lo que algunos autores han definido como la construcción en Europa de una “civilización transgresiva” (Pomian, 1992), cuya base se encuentra en el rechazo a las fronteras. Otros, como Hans-George Gadamer, definen la esencia de Europa como “su habilidad para vivir con los otros, de vivir como el otro del otro”, “todos somos otros y todos somos nosotros mismos” (Bauman, 2006). Lo que estos autores intentan comunicar, junto con Kant, Rougemont, Goethe y otros muchos, es que la “esencia” de Europa estriba en la ausencia de fronteras, en el saber convivir con el diferente, el vivir en sociedades diversas. La cuestión es si estos valores, esta filosofía de la que los europeos presumen frente a norteamericanos o asiáticos y que les diferencia de ellos, se están poniendo en marcha o si, más bien, lo que se está haciendo es ir contra natura y elaborar políticas restrictivas, de seguridad y de exclusión hacia el otro. Por lo tanto, en una primera parte, lo que aquí expondremos es el tipo de políticas migratorias que se están elaborando en el seno de la Unión Europea, de manera individual en cada Estado Miembro y de manera colectiva en las instituciones comunitarias. En una segunda parte, veremos –tomando como ejemplo el caso español–, en qué medida afecta la Unión Europea en la construcción de las políticas nacionales y en qué modo esas políticas nacionales también pueden ejercer una influencia de peso en la construcción de la política comunitaria.

Las políticas de inmigración y la Unión Europea

Aproximadamente el 25% de los inmigrantes del mundo viven en Europa. Los políticos europeos están obligados a lidiar tanto con esta realidad como con sus opiniones públicas. Tras la Segunda Guerra Mundial, lo que una vez fue un fenómeno burocrático muy ligado a las necesidades de la reconstrucción europea, con la introducción de grupos de cultura, étnia y religión diversas en las sociedades europeas, ha tenido –y sigue teniendo– un importante impacto en el escenario público y político. Esto ha quedado reflejado en diversas campañas electorales por la emergencia y consolidación de partidos de extrema derecha y el peligroso aumento del apoyo dado a fuerzas políticas de corte xenófobo por una parte creciente del electorado.

La creciente politización de la inmigración en Europa ha tenido lugar al mismo tiempo que los europeos están siendo testigos de primera fila de la crisis de la idea del Estado-nación. [A pesar y, precisamente, debido al proceso de integración de la UE, los conflictos que generan el incremento demográfico y pluriétnico debido a la inmigración señalan de manera muy clara las grandes diferencias que todavía existen entre los Estados Miembros]. La construcción de Europa, a la vez que suma intentos para gestionar la inmigración de manera colectiva, hace resurgir la evidente diversidad de culturas y tradiciones políticas en la región, especialmente cuando nos enfrentamos a conceptos que nos acercan al corazón de la identidad: la cuestión del “nosotros” versus “ellos”. Y ello es así hasta el punto de que, la consecución de un mercado común europeo, anclado en el Tratado de Roma de 1957, está fundamentado en la libertad de movimientos y, por tanto, una política migratoria armonizada es el principal examen para la Europa libre de fronteras ideada por Monnet. Mientras muchos piensan en la potencialidad de la UE, se habla de la cuestión migratoria de un modo muy visceral, desde un terreno donde anidan el racismo, la xenofobia y el nacionalismo. A pesar de la complejidad del debate sobre inmigración en el seno de la Unión, su resolución es fundamental para la perdurabilidad de la UE.

Ya desde el año 1999, con el Tratado de Ámsterdam y a través del programa de Tampere, se pusieron los cimientos de lo que pretendía ser una política europea de inmigración. Se estableció un programa político de cinco años de duración que se desarrollaría en el seno de la Comisión de Asuntos de Justicia e Interior (conocida en la terminología comunitaria como Consejo JAI). El establecimiento de un modelo de política europea de inmigración basado en asuntos policiales y de seguridad ha dado como resultado una serie de políticas reactivas-restrictivas que tratan la inmigración desde una perspectiva aparentemente política, aunque en realidad abordan el asunto como una ‘amenaza a la seguridad’. Esto último hace que los derechos de los no nacionales se vean socavados y se ignoren las ventajas que la inmigración está aportando al modelo social europeo, a la economía e incluso a las relaciones internacionales. De este modo, el proceso de construcción de una política europea común convive, en prácticamente todos los Estados Miembros, con procesos interiores de reforma de las leyes de inmigración, normalmente tendentes a instaurar políticas más restrictivas de las ya existentes, o simplemente con políticas restrictivas instauradas por parte de aquellos Estados Miembros en los que no existía una legislación específica de

1. No entraremos aquí a describir las políticas de inmigración europeas en detalle, simplemente, nos limitaremos a exponer la situación de la normativa comunitaria actual que vincula inmigración y seguridad.

extranjería e inmigración. Así la UE y sus Estados Miembros se encuentran en una carrera en la que parece que, por un lado se intenta desarrollar un modelo de política común, pero, por otro lado, se ponen obstáculos a esta política hasta los límites tolerables por parte de su imaginario colectivo, es decir, de su opinión pública. Así, el 5 de noviembre de 2004, dando continuidad a las intenciones expresadas en Tampere, se aprobó en el Consejo Europeo el Programa de La Haya¹. Este programa consolidaba el Espacio Común de Libertad, Seguridad y Justicia y marcaba la agenda para el periodo 2005-2009. Asimismo, los días 2 y 3 de julio de 2005, el Consejo de Ministros europeo adoptaba un Plan de acción que desarrollaba los principios de La Haya, siguiendo el criterio principal de garantizar seguridad y justicia así como hacer frente a los “nuevos riesgos” a través de acciones con una dimensión europea. Todo ello coincidió con la toma de posesión de la presidencia de la Unión por parte del Reino Unido.

Las materias en el área de migraciones que quedaron definidas en el Programa de La Haya fueron: asilo, inmigración legal, dimensión exterior y gestión de los flujos.

Es durante este periodo cuando se consagra de manera definitiva (Documento del Consejo de 19 de septiembre de 2005) la creación de un cuarto capítulo sobre los asuntos de justicia, seguridad y libertad, que agrega la inmigración y la integración social, que se discutiría posteriormente en la Cumbre de Barcelona. Este nuevo espacio ha pasado a denominarse de Justicia, Seguridad, Inmigración e Integración Social, “en interés común de todos los países afectados”.

El interés demostrado por los Estados Miembros en esta materia ha quedado patente en la distribución de los fondos comunitarios en el área de Justicia, Libertad y Seguridad. Una gran parte de los mismos ha ido a parar al Programa de solidaridad y gestión de los flujos migratorios, dado que es la parte de todo este espacio común que tiene un mayor nivel de comunitarización. De los cuatro fondos que se ha previsto crear, –para refugiados, fronteras exteriores, retorno e integración–, los tres últimos son de nueva creación y se ha pretendido que esta financiación se concentre en aquellos Estados Miembros que ya están llevando a cabo un esfuerzo a escala estatal.

Entre otros asuntos, en el Proceso de Barcelona se propuso el diseño conjunto de un nuevo espacio común de cooperación para conseguir una ordenación de los flujos migratorios, la promoción activa de la integración social de los inmigrantes y un reforzamiento de la cooperación con los países de origen, así como para hacer frente de manera más eficaz a las amenazas que plantean la delincuencia organizada, la droga, el terrorismo y la trata de seres humanos. El primer paso para la consecución de un “espacio común euromediterráneo” se acordó que fuera la puesta en marcha efectiva de la normativa internacional de Naciones Unidas. Una legislación ya compartida por todos los Estados Miembros. De este modo, en materia de migración e integración social, las cuestiones sobre las que está previsto que giren las políticas comunitarias son: la gestión de los flujos, la acogida e integración y la cooperación al desarrollo, siempre teniendo en cuenta las causas y orígenes de los flujos. Por tanto, será necesario abordar la lucha contra el racismo y la xenofobia, el codesarrollo, la formación profesional en los países de origen, la integración social de

los inmigrantes, programas de retorno digno y sostenible, la conclusión de acuerdos de readmisión, mecanismos de prevención, la utilización de diferentes canales de intercambio de información y alerta temprana para cooperar en la lucha contra la inmigración ilegal, la asistencia a las víctimas y la cooperación conjunta en la vigilancia de fronteras, la simplificación de determinados procedimientos administrativos para la admisión de ciertas categorías de personas, así como programas de formación y asistencia técnica en todas estas materias, con especial énfasis en el incremento de la capacidad institucional para la gestión de la migración.

El relanzamiento del Proceso de Barcelona ha supuesto la inclusión en la Declaración de las prioridades de los estados asociados a EUROMED en materia de migraciones, por lo que, junto a los actuales capítulos dedicados a la colaboración política y de seguridad; junto a la colaboración económica y financiera, y a la colaboración en los ámbitos social, cultural y humano, está previsto introducir un nuevo capítulo dedicado en exclusiva a las cuestiones migratorias. Este nuevo capítulo, en coherencia con los trabajos realizados hasta la fecha en el marco EUROMED, se ha pasado a denominar "Integración social de los inmigrantes, migración y circulación de personas" y está prevista la creación del Comité Euromediterráneo de Migraciones, compuesto por la troika de la Unión Europea y un representante de cada uno de los socios mediterráneos.

El punto de partida en materia migratoria EUROMED lo constituye la propia Declaración de Barcelona, en la que:

- Los participantes han reconocido el importante papel de la emigración en sus relaciones, y acuerdan aumentar la cooperación para reducir las presiones migratorias, entre otros medios, a través de programas de formación profesional y de ayuda a la creación de empleo.
- En materia de inmigración ilegal, los participantes han acordado adoptar las medidas oportunas para la readmisión de sus nacionales que se encuentren en situación ilegal.

Además, la Declaración de Barcelona también contiene otras disposiciones que tienen una relación directa con el fenómeno migratorio, tales como:

- El fomento de la tolerancia.
- La lucha contra las manifestaciones de intolerancia, racismo y xenofobia.

Estas cuestiones se encuentran en la citada Declaración tanto en el capítulo dedicado a la colaboración política y de seguridad (tolerancia, antirracismo) como en el capítulo dedicado a la colaboración en los ámbitos social, cultural y humano (emigración, inmigración ilegal). Asimismo, los trabajos realizados en el ámbito EUROMED permitieron la creación de un programa regional JAI, así que en la V Conferencia Ministerial de Valencia, de 22 y 23 de abril de 2002, se aprobó la puesta en marcha del Programa Regional MEDA JAI que ahora ha tomado un nuevo impulso. Programa Regional de cooperación MEDA JAI consta de dos capítulos. El primero, de cooperación en el ámbito de la justicia, lucha contra las drogas, crimen organizado y terrorismo; y el segundo, de cooperación en materia de integración social de los inmigrantes, migraciones y circulación de personas.

A su vez, el segundo apartado del Programa consta de tres subapartados y once medidas concretas:

1. Integración social de los inmigrantes: Ámbito en el que se propone reforzar medidas de reagrupación familiar; mejorar las medidas de no discriminación; luchar contra el racismo y la xenofobia, así como fomentar el codesarrollo.
2. Gestión de flujos y movimiento de personas, incluyendo el derecho de asilo: Ámbito en el que se propone el intercambio de información y estadísticas sobre flujos migratorios, incluyendo la creación de una base de datos; la simplificación de la expedición de visados a cierta categoría de personas; el incremento de la capacidad institucional en materia de asilo y refugio.
3. Combate de la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos: Ámbito en el que se propone luchar contra las redes de inmigración ilegal y tráfico de personas y dar asistencia a las víctimas; establecer acuerdos de readmisión; examinar las causas de los flujos migratorios; fomentar la solidaridad y los intercambios de información entre los países de origen, tránsito y destino; modernizar la capacidad administrativa y las infraestructuras, dar formación y asistencia técnica en control de fronteras; y, aplicar los instrumentos jurídicos internacionales.

La financiación de estas acciones ha sido contemplada en el programa MEDA (Reglamento (CE) 1488/1996, modificado por el Reglamento (CE) 780/1998 y por el Reglamento (CE) 2698/2000), por el que se establecen "Medidas financieras y técnicas de acompañamiento de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea".

Como hemos venido relatando, la mayoría de todas estas iniciativas relativas a la inmigración y al asilo se han inspirado en la parte de control de la inmigración vinculándola con la lucha contra el crimen organizado, el tráfico de seres humanos y el control del tráfico de drogas, tal y como quedó estipulado en los acuerdos de Schengen y Dublín. Es evidente la incorporación del concepto de "seguridad humana" en la normativa comunitaria, algo que ha coincidido, curiosamente, en el tiempo con el proceso de integración europea, la construcción del área Schengen, la desterritorialización de los mercados, las fronteras físicas y las identidades. Las preocupaciones sobre los posibles efectos negativos en las economías europeas y el miedo a la inestabilidad explican el por qué la inmigración se ha convertido en un asunto de seguridad en la agenda europea. La intención final es, sin duda, la de conseguir un Mercado Común seguro en todos los aspectos, especialmente el de los controles de entrada, puesto que ya es un hecho insoslayable que Europa necesita inmigración económica si quiere mantener sus niveles de productividad y ser competitiva en los mercados internacionales, y de ahí surge un nuevo concepto que sustituirá al de "Europa fortaleza", el de "puerta de Europa" (gathering Europe). Pero además, la inmigración y el asilo también se han convertido en cuestiones importantes de seguridad en lo que respecta a las relaciones exteriores de la Unión. La decisión de establecer planes de acción en cooperación con países de origen y tránsito de la inmigración basados en esa racionalidad "securitaria", están provocando una clara externalización de las fronteras de la Unión que

no tiene en cuenta, en algunos casos, la ausencia de protección de los Derechos Humanos.

Vinculado con lo anterior, debemos mencionar en este punto la directiva de protección temporal y el énfasis que se puso en su momento en la necesidad de limitar los flujos migratorios procedentes de Kosovo, (que le correspondió ser primera cabeza de turco), en un intento de eludir la responsabilidad expuesta en la Convención de Ginebra y evitar tener que lidiar con el costoso tratamiento de los refugiados de larga duración.

En otro orden de cosas, pero también vinculadas con el fenómeno migratorio, las cuestiones de cohesión social e integración han quedado, por el momento, vacías de contenido y desprovistas de fondos europeos. Lo que todo ello refleja es que son precisamente los aspectos vinculados a la seguridad los que están prevaleciendo en el desarrollo de las políticas públicas europeas que deben hacer frente a la urgente necesidad de conseguir una mayor organización y la creación de unos estándares mínimos de protección en materia de inmigración y asilo.

La europeización de las políticas migratorias y los estados nacionales

Los esfuerzos para “europeizar” la política inmigratoria plantean una polémica importante: ¿Cómo pueden las democracias liberales conciliar los esfuerzos para controlar el movimiento de las personas con aquellos que promueven la apertura de fronteras, de mercados y los estándares liberales? Es decir, obligan a un replanteamiento total del concepto de Estado-nación, de soberanía y de ciudadanía. Así las cosas, dadas las tradicionales diferencias nacionales, la cuestión más interesante que se plantea es por qué los estados deberían cooperar, y sobre qué bases deberían ponerse de acuerdo, si es que hay alguna en común entre ellos.

Ningún análisis sobre inmigración en Europa puede evitar la cuestión de las dinámicas de integración europeas. Este es un punto clave que procede de las teorías de relaciones internacionales, de la globalización y la interdependencia que intentan explicar la “pérdida de control” nacional. La dirección tomada en la construcción de una Europa común hace que ésta se relacione con la inmigración de dos modos: institucionalmente y actitudinalmente. En primer lugar está la construcción institucional que se desarrolla entre fuerzas nacionales y supranacionales, entre partidos políticos, entre grupos nacionales de actores que, fundamentalmente, deciden cómo debe organizarse Europa. El segundo componente de la integración europea que influye de manera directa en la percepción sobre la migración está relacionado con los procesos psicológicos que llevan a la construcción de una nueva comunidad: la identificación de grupos que están “dentro” y grupos que están “fuera”. ¿Podrían los italianos sentirse emparentados con los franceses y podría el Reino Unido sentir vínculos supranacionales con aquellos que viven en Bélgica? El conflicto de identidad con la propia nación o con Europa como un todo es muy real y tiene un fuerte impacto en las políticas de inclusión y exclusión que se ponen en práctica.

La “europeización”, la identificación con una comunidad mayor, se puede ver como una fuerza movilizadora para la inclusión, lo cual lleva consigo la exclusión de los extranjeros. Este componente actitudinal de la integración europea es particularmente sensible a las cuestiones relacionadas con la identidad nacional y la ciudadanía. Si aceptamos la importancia de las políticas públicas en las reacciones que provoca la inmigración, entonces también debemos considerar no sólo la trayectoria de los desarrollos institucionales, sino también su desarrollo normativo. Este es el paradigma que políticos y opinión pública adoptan durante sus procesos transitorios. Así, la inmigración se ha construido tradicionalmente sobre dos dilemas: los problemas que acarrea y la naturaleza de su incorporación. El primero se centra en las estrategias de control y regulación del fenómeno: ¿sí o no?, ¿cuántos?, ¿quiénes? El segundo concierne a la naturaleza de la incorporación, dicho de otro modo: ¿qué se debe hacer con los inmigrantes una vez que llegan? Las demandas políticas incluyen el tipo de derechos que deben tener los inmigrantes y los métodos de integración.

No sólo los modelos de integración varían según el país de forma clara, sino que también muchos inmigrantes a los que se aplican estas políticas de integración no son inmigrantes, sino “minorías étnicas”, un término que se utiliza habitualmente para referirse a comunidades establecidas y compuestas por inmigrantes de la posguerra europea. Hay hijos y nietos de inmigrantes, a los cuales nos referimos como inmigrantes de “segunda generación” o “tercera generación”. En la Unión Europea, por ejemplo, los turcos de segunda generación residentes en Alemania tienen menos derechos que los irlandeses de primera generación residentes en el Reino Unido.

La naturaleza del debate sobre inmigración en la Unión Europea se vuelve más complicada en la medida que refleja y magnifica los problemas que cada Estado enfrenta en su ámbito interno. Además, tras los últimos procesos de ampliación de la UE hacia el Este, ha aparecido un nuevo eje de conflicto: la inmigración intraeuropea. Lo que con una UE-15 no suponía ninguna fractura, con la UE-27 plantea dudas e incluso expulsiones como la que ha llevado a cabo el presidente italiano Prodi contra ciudadanos europeos en fechas recientes. Sin embargo, Europa establece que con la consecución del mercado único, los ciudadanos de cada uno de los Estados Miembros ya no son “extranjeros” en el resto.

A medida que la Unión borra sus fronteras internas, la política de inmigración requiere el acuerdo y confianza mutua entre sus miembros, además de tener que contemplar las diferencias en el tratamiento de los distintos grupos en los Estados Miembros. La formulación de una política común lleva aparejada la cuestión de cuáles son los extranjeros que requieren visados para entrar en la Unión, y debe garantizar que los traficantes de drogas, mafias o terroristas no se aprovechen de la eliminación de las fronteras. También resurgen las clásicas preocupaciones sobre las políticas sociales, estrategias de integración, o los criterios de asilo. Estas preocupaciones, por supuesto, se lidian en el seno de las políticas internas nacionales a través del debate ideológico entre partidos políticos.

Los desarrollos de estas políticas a escala comunitaria son indicativos de las controversias y limitaciones que permanecen y que afectan a la inmigración y al pilar intergubernamental (Consejo de Justicia y Asuntos de Interior)

que, hasta el momento, ha dejado en manos de los gobiernos nacionales la interpretación de los objetivos e implementación de las políticas relativas a la inmigración. Desde la adopción del Tratado de la Unión en 1993 ha habido un reconocimiento formal de la necesidad de una política común de inmigración. Sin embargo, a pesar de que los diferentes tratados y acuerdos (Ámsterdam, 1997, Tampere, 1999, Niza, 2000, Laeken 2001 y Sevilla 2002) han intentado construir esta política, la mayor parte de la retórica no ha ido acompañada de ningún cambio sustancial en el desarrollo de estas políticas. En los últimos tiempos, sin embargo, pareciera que se estuviera intentando revertir esta situación. Nos referimos aquí a dos iniciativas. La primera ha sido la puesta en marcha del Sistema de Información Mutua impulsado por el Comisario Frattini en 2006. Pero, ¿por qué se ha dado ahora este importante paso? El origen de esta cuestión se remonta al proceso de regularización de trabajadores que puso en marcha el Gobierno español durante el año 2005. Dicho proceso fue duramente criticado por diversos gobiernos europeos que alegaban que lo único que produciría sería un trasvase masivo de inmigrantes procedentes de España a otros países de la UE. Premisa errónea desde cualquier punto de vista, puesto que, por un lado, los inmigrantes que hubieran conseguido regularizar su situación en España, es de suponer que no se trasladarían a otro país europeo en el que, de nuevo se encontrarían en situación irregular y, por otro lado, porque el país con el mayor crecimiento económico en estos momentos en Europa es España y esto lo convierte, por tanto, en el país que más oportunidades laborales ofrece a la mano de obra extranjera (al menos la de baja cualificación). A raíz de esta polémica que fue discutida en diversos consejos europeos, se puso en marcha el sistema de información mutua, antes mencionado. El buen funcionamiento de este sistema ha hecho que en estos últimos meses, gobiernos como el holandés o el alemán, que curiosamente fueron los más críticos con el proceso español, tuvieran que “pedir permiso” para poner en marcha sus respectivos procesos de regularización.

La segunda iniciativa también ha venido provocada por la insistencia del Gobierno español confrontado a otros problemas: los asaltos a las vallas de Ceuta y Melilla, así como la crisis de los cayucos de agosto de 2006. Esta fue la primera toma de conciencia por parte de los estados centroeuropeos de que además de la frontera Este (no por nada Frontex está instalado en Polonia), existía una frontera Sur que también era europea. Así, a lo largo del último año hemos podido observar cómo las apelaciones a la solidaridad por parte de Italia y España en este tema han ido dando muy lentamente sus frutos y ha quedado constatado que todavía no existe una conciencia europea común en relación con este tema, en el que siguen primando, sin ningún género de dudas, las prioridades nacionales.

De manera muy clara, el problema del desarrollo de las políticas de inmigración en el ámbito europeo consiste en llegar a la armonización de las tendencias nacionales en esta materia. Aunque el acuerdo de Tampere de 1999 ha ido más lejos que ningún otro en la identificación de los principios para la cooperación y en hacer un llamamiento especial a los líderes políticos para que trabajaran con sus opiniones públicas, sin embargo ¿cómo se llegará a la puesta en marcha de todo lo acordado en Maastricht, Ámsterdam, Tampere, Niza, Laeken, Sevilla e incluso el fallido tratado constitucional, teniendo en cuenta la realidad de la opinión pública europea?

Referencias bibliográficas

BAUMAN, Zigmunt. Europa. Una aventura inacabada. Madrid: Losada, 2006.

CARLIN, Jorgen. "European Strategies for Reducing 'unwanted' Immigration". DIIS Brief (2007). Danish Institute for International Studies.

– "Migration Control and migrant facilities at the Spanish-African borders". International Migration Review. Vol. 41. No.2 (2007). P. 316-343.

DELGADO, Leticia. "La inmigración en Europa: realidades y políticas". Documento de trabajo. No. 18 (2002). Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).

PARKES, Rodrerik. "The EU under siege? The Development of EU Migration Policy from the Treaty of Amsterdam to the European Constitution". National Perspectives on EU Immigration Policy. Foreign Policy in Dialogue. Vol. 8. No. 22 (2007). P. 7-15.

PINYOL, Gemma. "Europe's Southern Border: Spain and the Management of Immigration". National Perspectives on EU Immigration Policy. Foreign Policy in Dialogue. Vol. 8. No. 22. (2007). P. 51-58.

POMIAN, Krzysztof. "Europe et ses frontières". En: L'Europe retrouvée. Neuchâtel: Editions de la Baconnière, 1992.

WEIL, Patrick. "A flexible Framework for a Plural Europe". Discussion Paper prepared for the UK Presidency. October, 2005.

ZAPATA, Ricard. "Gestión de la multiculturalidad en España: un análisis contextual para definir un enfoque europeo de la inmigración". En: FUNDACIÓN CIDOB. España en la construcción de una política europea de inmigración. Colección Monografías, 2004.

LOS CONTROLES A LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA Y EL REINO UNIDO: DINÁMICAS Y ACTORES NACIONALES IMPLICADOS

Rut Bermejo Casado

*Universidad Rey Juan Carlos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
rut.bermejo@urjc.es*

RESUMEN

El presente trabajo estudia el diseño institucional de las administraciones encargadas de los controles a la inmigración en dos países de la Unión Europea: Reino Unido y España entre los años 1995 y 2005, así como sus respuestas ante los retos comunes que enfrentan en la actualidad. Sus diferentes diseños institucionales les han conducido aparentemente por caminos divergentes en el control del acceso y estancia en su territorio. El Reino Unido no participa en la creación del espacio Schengen y, por tanto, ha desarrollado sus propias acciones en control de fronteras, tanto internas como externas; mientras que España ha centrado su acción en la construcción del espacio Schengen y en la mejora del control en todas aquellas fronteras que, siendo parte de su territorio, son también frontera exterior de la Unión Europea. No obstante, y a pesar de esas diferencias en diseños institucionales y caminos de actuación, se observa en la actualidad una disminución de las diferencias y la convergencia en los instrumentos utilizados para el control de los flujos migratorios. La utilización de instrumentos de control similares viene motivada, entre otras razones, por la necesidad de dar respuesta a problemas comunes a ambos países: por un lado, a la necesidad de mejorar los controles internos, que se ha precipitado a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, por el otro, como consecuencia de la búsqueda de una mayor eficacia en los controles en fronteras que ha afectado tanto a los países del espacio Schengen como al Reino Unido.

Una forma de clasificar los controles a la inmigración es la geográfica. Dependiendo del lugar en que se ejercen dichos controles, éstos se pueden clasificar como controles externos (también algunos externalizados), controles en frontera y controles internos. La gestión de la inmigración y, en especial, el ejercicio de estos tipos de controles, dirigidos hacia las personas que tienen intención de viajar a un país, hacia los flujos de personas que llegan o hacia las personas que residen en el territorio corresponde tradicionalmente a los estados-nación. Aunque estos controles están en constante evolución, son especialmente cambiantes las categorías de personas objeto de control y los medios que se utilizan; prueba de ello es que a lo largo del siglo XX se han ido desarrollando nuevos tipos de controles externos e internos, ejercidos por diferentes entidades y agencias. En dicha evolución se constata que, a pesar de que el grueso de dichos controles sigue siendo competencia de las organizaciones y funcionarios estatales, el diseño de tales controles, la forma e instrumentos utilizados en su implementación, así como las características estatutarias de las personas encargadas de ejercerlos, no son siempre iguales en todos los estados.

Las motivaciones para el establecimiento y, en consecuencia, la modificación de esos controles se han relacionado en la literatura académica con diferentes tipos de presiones sufridas por los gobiernos. Desde la influencia de la Unión Europea, y su deseo de construir una "fortaleza Europa" en los años noventa (Geddes, 2000), hasta las presiones de la opinión pública (Layton-Henry, 1994 y 2004; Whitol de Wenden, 2000). El presente trabajo no tiene como objeto contradecir que la opinión pública y los medios de comunicación tienen al menos un papel preventivo de políticas abiertas, sino mostrar que existen otras influencias en las decisiones de los gobiernos, en especial de asesores, burócratas y funcionarios nacionales participantes en el diseño de las políticas y de los encargados de implementar las políticas públicas en materia de inmigración.

A continuación se aborda, en primer lugar, la presión demográfica y los acontecimientos imprevistos como creadores de un contexto en el que los controles a la inmigración se hacen casi imprescindibles. En segundo lugar, la presión por conseguir controles eficaces, que favorece la investigación y el avance en la mejora de los instrumentos de control migratorio. Esa presión se produce con independencia de la influencia de otros factores como la ideología del Gobierno que diseña la política, la posición de la opinión pública con respecto al fenómeno o las características geográficas específicas. Y, en tercer lugar, se analiza el estilo de estas políticas de control de fronteras y las restringidas redes de actores así como la estabilidad de la estructura predecible y la comunicación de las demandas de abajo-arriba, que favorecen esa evolución frente a otras dimensiones de las políticas de inmigración como la integración. Estas tres influencias contrarrestan, en consecuencia, la impronta de otros factores más volátiles y permiten encontrar una lógica en la evolución de los controles que se constata a pesar de las diferencias entre los países con respecto a los flujos que reciben o a sus tradiciones y especificidades organizativas en el trato de la inmigración.

El control de la inmigración: Presión demográfica y acontecimientos imprevistos

En la actualidad, la idea de control de la inmigración se relaciona con el diseño y puesta en marcha de políticas restrictivas a la inmigración que en algunos casos han llegado incluso a establecer como objetivo la “inmigración cero”. Este era el caso del Reino Unido en la década de los ochenta y principios de los años noventa (Layton-Henry, 1994). Las voces que claman por otro tipo de políticas abiertas (Hayter, 2000) han ido poco a poco dejando paso a una constatación: hoy en día, puede haber políticas más o menos restrictivas hacia la llegada de inmigrantes, pero los países receptores de inmigración en su conjunto han aceptado que una parte invariable de sus políticas públicas, es decir, de sus respuestas ante los movimientos migratorios de personas, sea el control. Es el caso de España, país en el que ya empezado el siglo XXI aún se oían voces que clamaban por una política de “papeles para todos”. En la actualidad ese discurso ha desaparecido prácticamente de la escena pública.

La explicación de esa aceptación casi unánime de la necesidad de establecer algún tipo de controles a la inmigración se encuentra principalmente en la evolución reciente del fenómeno migratorio. La tabla 1 recoge los datos de los países que han recibido mayores flujos de inmigración entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y desde el año 2002 son dos países europeos, España y el Reino Unido, los que reciben un mayor número de inmigrantes después de Estados Unidos.

1. Esa oferta superior a la demanda se ha concretado en determinados momentos en presiones específicas dentro de los países receptores, las cuales implican el incremento de recursos, como en el caso de los solicitantes de asilo, cuyo crecimiento del número de llegadas y peticiones incrementó la presión en los servicios públicos del sur de Londres a finales de los años noventa.

		1996	1999	2000	2002	2003	2004	2005
Alemania		708,0	673,9	648,8	658,3	601,8	602,2	579,3
Japón		225,4	281,9	345,8	343,8	373,9	372,0	272,3
España		-	99,1	330,9	443,1	429,5	645,8	682,7
Reino Unido		224,2	337,4	379,3	418,2	406,8	494,1	473,8
Estados Unidos	Permanentes	915,6	644,8	841,0	1.059,4	703,5	957,9	1.122,4
	Temporales	-	1.106,6	1.249,4	1.282,6	1.233,4	1.299,3	1.323,5

Fuente: OCDE. *International Migration Outlook*, 2007. P. 301

Esta presión demográfica derivada de diferentes factores ligados al proceso de globalización, entre ellos las disparidades crecientes entre continentes en términos de ingresos, condiciones sociales, derechos humanos y seguridad, situación que Castles (2004: 210-211) denomina división Norte-Sur, crea un contexto en el que la llegada de personas procedentes de otros países (la oferta, o número de personas que quieren emigrar hacia los países desarrollados) es muy superior a la demanda (número de personas que los países desarrollados desean recibir)¹. Y esa descompensación entre oferta y demanda de personas/trabajadores motiva la acción de los países receptores que intentan adecuar la realidad de las llegadas a sus deseos acerca del número de entradas.

El contexto del incremento de la inmigración atañe, como muestra la tabla anterior, tanto a España como al Reino Unido y se convierte en un acicate para la búsqueda de medidas más eficaces en el control. El director de la *Enforcement Unit* del Reino Unido declaraba que no era

2. Entrevista con el director de la Unidad de Ejecución (*Enforcement Unit*) del Ministerio del Interior británico (septiembre de 2004).
3. En un sentido similar Geddes (2005: 333) recuerda que en el Reino Unido el supuesto fracaso de autoridad y capacidad del Estado británico para mantener “controlada” la inmigración se percibe como una merma de legitimidad de los gobiernos electos y abre las puertas para las organizaciones populistas y extremistas.

posible comparar la situación en la que el Gobierno laborista diseña e implementa su política de inmigración con la de años anteriores: “la situación ha cambiado, la escala del problema ha cambiado. Recuerdo que cuando entré en el IND [fue en el año 1987], durante los primeros dos años en este trabajo, nunca vimos un solicitante de asilo, y si lo veíamos, solía a ser de Alemania de Este por lo general o ruso, normalmente procedente del bloque comunista. Esa era la idea que se tenía de los solicitantes de asilo. Pasados los años, los solicitantes de asilo empezaron a venir de todas partes y se convirtió en un problema diferente. De repente, lo que pensábamos que eran refugiados, ya no fueron refugiados”². Así, los problemas a los que se han enfrentado ambos gobiernos, conservador primero y laborista después, han sido muy diferentes porque el crecimiento, en el número de personas que llegaban, fue muy rápido y el Gobierno conservador trabajaba con el sistema que tenía para afrontar las necesidades de otro tiempo.

El éxito o fracaso de las acciones que se ponen en marcha en estos contextos, así como los motivos por los que se producen, son sin duda discutibles. No obstante, parece razonable afirmar que la disparidad entre el número de entradas que desean los países receptores y el número de llegadas que, de hecho, se produce impiden hablar al menos de un rotundo éxito en términos de políticas públicas (Castles, 2004). Dos implicaciones de esa falta de capacidad para adecuar el número de entradas a los deseos de los estados son especialmente preocupantes. Por un lado, Sassen (1995) fue una de las primeras autoras en estudiar los efectos de la globalización sobre la evolución del fenómeno migratorio y también una de las primeras en llamar la atención sobre las consecuencias de dicho progreso para los estados. El control de la inmigración es una competencia soberana de los estados, pero también afecta a dicha soberanía no poder controlar en la forma deseada a los ciudadanos que entran o residen dentro del territorio de sus fronteras. Por otro lado, y desde la perspectiva de las políticas públicas, la incapacidad para controlar el número de llegadas se convierte en una cuestión de legitimidad (Linz, 1998). Este autor analiza los constreñimientos de tiempo en las democracias para afirmar que “la relación entre la eficacia, capacidad para resolver problemas y la legitimidad, es mediada por las perspectivas temporales de los ciudadanos. Hay una dimensión que se define por los procesos electorales, pero hay otra dimensión basada en las expectativas de futuro, en los diferentes grados de receptividad para diferir gratificaciones” (Linz, 1998: 20)³. En consecuencia, el incumplimiento de los objetivos y promesas abiertamente expresados por parte de un Gobierno puede afectar a su legitimidad de cara a una próxima convocatoria electoral pero también, por extensión, a la legitimidad del sistema político y a su soberanía.

Estos retos trascendentes para los sistemas democráticos de los países receptores se unen a otro tipo de acontecimientos puntuales que destacan los problemas de eficacia de las políticas de control de flujos en la actualidad y actúan como acicates para la búsqueda de una mejora en los controles. Se trata de acontecimientos inesperados de origen interno o externo en cuya transmisión y definición juegan un papel esencial los medios de comunicación, los cuales, deseosos de transmitir noticias impactantes, dedican especial atención a los

asuntos relacionados con delitos y orden público (*crime and order issues*). Esa perspectiva implica en materia de inmigración dar especial cobertura a las muertes de personas tratando de cruzar fronteras, como en el caso de las 58 personas de origen chino que fallecieron por asfixia en el interior un camión frigorífico en el puerto de Dover, al intentar llegar a suelo británico en junio de 2000, o la llegada a través de pateras a las costas españolas, y posteriormente cayucos, o a tratar extensamente problemas o conflictos en vecindarios. La centralidad de este tipo de asuntos en la información que reciben los ciudadanos sobre el fenómeno de la inmigración afecta a sus percepciones sobre la importancia y dimensiones del fenómeno. En el caso de los gobiernos, la percepción y forma en que se resuelven ese tipo de asuntos, objeto de especial cobertura por parte de los medios de comunicación, y el margen de maniobra para darles respuesta, guarda relación con esa diferencia entre oferta y demanda, con las demandas de eficacia y con la existencia de opiniones públicas escoradas en contra de la inmigración. Todos esos factores limitan las posibilidades de acción de los decisores públicos.

En conclusión, esta revisión del contexto en que los actores actúan, muestra que la ausencia de límites a los flujos de personas hacia los países receptores implicaría la llegada de inmigrantes en un número superior al deseado por los países receptores y, en consecuencia, la existencia de nuevas poblaciones con nuevas demandas que los gobiernos no podrían dejar desprotegidas sin violar la legislación básica internacional en materia de derechos humanos, pero cuyos ciudadanos y votantes no desean atender, o al menos en la extensión en que se produciría el fenómeno. Como resultado, las políticas y acciones dedicadas al control de la inmigración se plantean como solución para disminuir esa demanda. Se trata de una visión de la inmigración criticada como utilitarista, al considerar los deseos de llegada de personas procedentes de otros países en función de los intereses de los países de acogida (Flynn, 2005), pero presente en los enfoques y diseño de las políticas públicas en la actualidad.

A pesar de las críticas, el control de los flujos de inmigrantes se encuentra presente en las políticas diseñadas por gobiernos de distinto color político. La diferencia entre partidos situados en lados opuestos de la escala ideológica se encuentra principalmente en la adopción y aplicación de más o menos medidas restrictivas y de apertura, así como en el tratamiento del fenómeno en toda su extensión o no. En palabras de Schmid (2001: 153) "cada lente ilumina algunos aspectos de la inmigración mientras nubla (parcialmente) los otros" o, siguiendo los análisis de políticas públicas, "toda política pública sustantiva es inherentemente multidimensional, pero la consideración oficial (y la consideración pública) del tema en cualquier momento, normalmente es sólo parcial. Esto es, las instituciones gubernamentales, como el público en general, tienden a fijarse exclusivamente en una parte de las dimensiones subyacentes de una política sectorial" (Baumgartner y Jones, 2002: 47). Ese carácter multidimensional o las diferentes lentes desde las que se observa son el acento de un Gobierno u otro pero, con mayor o menor peso, las medidas para el control de los flujos de inmigración son, sin lugar a debate, un eje fundamental de las políticas de inmigración en la actualidad.

Los objetivos actuales del control de fronteras: Eficacia y previsión

4. El Consejo de Europa, en la búsqueda de una nueva aproximación a las políticas migratorias, reconocía en el año 2000 que “las políticas de inmigración son generalmente reactivas más que proactivas, caracterizadas por la gestión de crisis, no por la consistencia” (Consejo de Europa, 2000: 10). Esta situación no parece haber evolucionado desde entonces.

El contexto analizado en el punto anterior permite entender la lógica o el camino que siguen las políticas de control de la inmigración en los países receptores de flujos. Las respuestas a acontecimientos puntuales tratan de combinarse con la búsqueda de políticas proactivas que sustituyan el carácter reactivo de las políticas de inmigración, normalmente caracterizadas como políticas motivadas por una visión a corto plazo⁴, y que conduzcan a evitar las disparidades entre la demanda de inmigración y la oferta, e incrementar de esa forma la legitimidad de los gobiernos en esta área y posibilitar el ejercicio de sus competencias soberanas.

La eficacia, definida como capacidad para resolver problemas o de conseguir los objetivos marcados en una política pública, se predica en relación con el objetivo del control de la inmigración, entre otros, y, por lo tanto, el trabajo de los actores se dirige a hacer efectivo ese control. Es decir, a la búsqueda de aquellas medidas e instrumentos que permitan el progreso hacia la consecución de ese objetivo; objetivo que pasa a ser, en consecuencia, el de mejorar el control de los flujos de personas que tratan de llegar o llegan a un territorio. Un medio para conseguirlo es sin duda el normativo. David Blunkett, ministro de Interior británico tras la segunda victoria del Partido Laborista en las elecciones de 2001, afirmaba durante la segunda lectura del Proyecto de ley de reforma de la Ley sobre Asilo e Inmigración (*Asylum and Immigration Bill [Treatment of Claimants, etc.]*) de 2004 en la Cámara de los Comunes, que las medidas propuestas desde su Ministerio trataban de avanzar en las propuestas de la reforma previa y reconocía las dificultades para cumplir los objetivos establecidos anteriormente: “(...) Cada vez que cerramos una escapatoria, los que facilitan [la entrada] y los que están detrás de ellos, y muchos asesores de los solicitantes de asilo, les dicen lo que deben hacer. Entiendo esos consejos de aquellos que están claramente en contra de cualquier expulsión, con las campañas que denominan no deportación, pero en términos de cumplir la política pública y tener un sistema que funcione y creíble, en el que la gente confíe, estamos constantemente luchando un batalla para cerrar las escapatorias y parar a aquellos que usan cualquier medio para burlar el sistema (Hansard, 2003. Vol. 415. Col. 1592). Una de las explicaciones de las constantes reformas de las políticas migratorias y el espectacular aumento de la regulación en esta área en los países europeos, el Reino Unido, España y Francia entre ellos, se relaciona precisamente con ese intento de mejorar la eficacia, a pesar de que se discuta si esa es la mejor fórmula para conseguirlo. Por ejemplo, para Gardner (2006: 3), en su crítica acerca del incremento de las reformas legislativas en la última década en el caso del Reino Unido, esos cambios continuados no han mejorado los procedimientos de implementación, o el nivel de control ejercido por el Estado sino que crean la necesidad de nueva legislación.

Con el fin de medir el grado de éxito de esas políticas públicas Bovens et al. (2001: 20) y Brändström y Kuipers (2003: 280) afirman que una fórmula adecuada es la programática. Esta fórmula hace referencia a la evaluación centrada en el instrumental, y la eficacia y la efectividad son las variables clave para su medición, de acuerdo con la visión clásica de la elaboración de las políticas públicas que las concibe como herra-

mientas para combatir los problemas sociales. Por su parte, Geddes (2005: 330), en su análisis del Reino Unido, establece que existe un vínculo entre “conocimiento, control y seguridad que se refuerza por el hecho de que es difícil para los estados entender y predecir los flujos migratorios o hacer previsiones acerca de los niveles de población o los cambios en el mercado de trabajo”. Para este autor los estados, en un área sensible como ésta, deben dar la impresión de que tienen el control. En este sentido, cabe esperar que muchas de las reformas de las políticas públicas sigan como clave lógica la de mejorar el conocimiento y con éste, la efectividad y eficacia de las medidas previas⁵ en materia de control de flujos.

Siguiendo esa línea programática o instrumental de evaluación del éxito o fracaso de una política pública, Jordan, Strath y Triandafyllidou (2003) hablan de una nueva dimensión de comparación en el estudio de la implementación de medidas e instrumentos que realizan diferentes sistemas migratorios. Esa dimensión se identifica como dicotómica y se basa en la existencia, o no, de una ideología orientada al mercado, que proclama sistemas administrativos racionales y eficientes, frente a sistemas administrativos clientelares e ineficientes. De su trabajo se desprende que esos dos tipos de sistemas pueden aparecer en un mismo país, ya que no toda la materia migratoria es tratada por las mismas unidades, agencias e incluso ministerios. Cada uno de esos actores o instituciones con competencias en la implementación de la política migratoria puede tener una cultura organizativa y valores diferentes, así como destinatarios o “clientes” de sus decisiones con distintas características, cultura organizativa y valores. La relevancia del estudio de estos autores descansa en la introducción de la variable institucional en el estudio de la eficacia de los instrumentos de las políticas públicas; este componente se analizará a continuación en relación a los actores encargados de la toma de decisiones en el ámbito del control de los flujos de la política migratoria.

Antes de abordar el análisis de la participación de los actores y los diseños institucionales en la búsqueda de instrumentos eficaces para el control de la inmigración, cabe preguntarse si el énfasis en la consecución de la eficacia puede equivaler a nuevas políticas. Es decir, si las consideraciones de eficacia y mejora de la gestión no sólo influyen en la elección de los medios o instrumentos sino que también pueden redirigir los objetivos de la política en su conjunto. En este sentido, una discusión reciente en el ámbito de las políticas de inmigración es si esa búsqueda de la eficacia en la consecución de unos objetivos, acordados en su práctica totalidad por la comunidad internacional, ha producido un abandono de políticas restrictivas frente a políticas de gestión⁶. Flynn afirma que la gestión de la inmigración hace referencia a una política que trata de regular un conjunto más amplio de aspectos de la vida de los inmigrantes, incluyendo el acceso a los puestos de trabajo, los servicios del Estado del bienestar, la reunificación familiar y, en última instancia, la integración y la adquisición de la nacionalidad (Flynn, 2005: 463). Su argumento sería, por tanto, que el control de la inmigración ha sucumbido en favor de la idea de gestionar la inmigración. La gestión de la inmigración, en este sentido, no sería pareja a eficacia sino un nuevo objetivo genérico de acción frente a los movimientos internacionales de personas.

5. La necesidad de mejorar o incrementar la eficacia se relaciona con una situación en la que los inmigrantes que desean llegar lo hacen obviando los controles existentes. Para entrar en el territorio del país al que emigran recurren a mafias, a personas que trafican con seres humanos o realizan peticiones de asilo que mitigan la eficacia de los controles al permitir a aquellos no merecedores de tal condición permanecer en el país receptor durante meses o incluso años.
6. Aunque no es tarea fácil encontrar el origen de las ideas, parece que en este caso la idea de gestión de la inmigración, tomada por la Unión Europea a partir de sus trabajos del año 2000 y por el laborismo británico para su reforma de la política de inmigración en el año 2002, se basó principalmente en los trabajos del Consejo de Europa. En su sexta conferencia celebrada en Varsovia en 1996, los ministros europeos responsables de las cuestiones de inmigración animaron al Consejo de Europa a desarrollar una aproximación onnicomprensiva de la inmigración en Europa y a que ayudasen a definir los principios para la ordenación de los movimientos migratorios hacia y dentro de Europa (Consejo de Europa 2000). Los principios de esta estrategia, tal y como fueron diseñados en el seno del Consejo de Europa, son cuatro: en primer lugar, la ordenación del fenómeno migratorio para lo que se requiere la acción en cinco campos, esto es, la mejora de los sistemas de información, entender la movilidad como un derecho humano del que las condiciones para su ejercicio son establecidas por los gobiernos mediante instrumentos legales, la ligazón entre la inmigración y el mercado de trabajo, la reafirmación del derecho a vivir en familia y, por tanto, una especial atención al derecho de reunificación familiar, y la prevención de la inmigración irregular; en segundo lugar, la protección que exige una capacidad adecuada de protección y devolución, para tratar con los movimientos desordenados o repentinos; en tercer lugar, la integración y su promoción activa y en cuarto lugar, el diálogo y la cooperación con los países de origen y de tránsito (Consejo de Europa, 2003: 27-45)

7. El término "control de la inmigración" hace referencia no sólo al control de flujos en frontera, sino que, como se indicó al principio del capítulo, incluye otros instrumentos que tratan de controlar además del número de llegadas, otros aspectos como las condiciones en las que residen en el país de acogida con instrumentos como los procedimientos para renovaciones de permisos, necesidad u obligatoriedad de ser incluidos en diferentes tipos de registros (Seguridad Social, padrones municipales, etc.) mediante los cuáles se tiene información y, por tanto, se controla su situación laboral, el lugar en que residen o el lugar en que hacen uso de servicios provistos por las administraciones públicas.
8. En una entrevista realizada a un alto cargo del Ministerio del Interior español, este afirma que la impronta de los atentados terroristas en Estados Unidos de 2001 no crea nuevas iniciativas, pero que sin duda produce la aceleración de muchas propuestas que estaban sobre la mesa.
9. COM (2002) 233 final.

Sin negar que se haya ampliado la visión de la inmigración o se hayan incrementado el número de dimensiones consideradas en algunos países, como el Reino Unido a partir de la reforma del año 2002, o en España después de las reformas emprendidas en el año 2004, parece que la gestión de la inmigración equivale, en algunos aspectos al menos, a incrementar la eficacia en el control migratorio, eso sí, mediante una visión más amplia del fenómeno y la incorporación de nuevos actores como los países de origen. Esta visión se corresponde con la afirmación de Massey que opina que la gestión de la inmigración implica una gestión cooperativa con el fin de maximizar los beneficios y minimizar los costes para las sociedades de origen y las receptoras (Massey et al., 2002: 143).

Esta división de opiniones sobre el significado del término "gestión" (*management*) de la inmigración parece conducir al menos a dos conclusiones: por un lado, su utilización despertó gran entusiasmo entre los que se oponían a la tradicional denominación de la política de inmigración como "control de la inmigración", e implica una visión más amplia del fenómeno que incluye nuevas dimensiones de acción y actores; por el otro, como afirma Spencer, se trata de "gestión, no negación" de la realidad migratoria (Spencer, 2003: 2), y aspectos como los controles hacia los flujos de inmigración no desaparecen de los objetivos genéricos de las políticas de los países receptores; la eficacia, por tanto, se sigue predicando de los instrumentos que se utilizan con este fin.

Estructuras de oportunidad para el incremento de la eficacia en los controles: Diseño institucional y estilos de políticas

Como se indicó anteriormente, la actividad dirigida a establecer controles eficaces para el control de la inmigración⁷ se ha visto sin duda favorecida por acontecimientos externos. Ese contexto propicio fue derivado de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y de proyectos de más amplio calado como la integración europea. En relación a los atentados en Estados Unidos, las investigaciones que mostraron las tretas que los terroristas utilizaron para burlar los distintos procesos de admisión y control en su llegada y residencia en Estados Unidos, propiciaron la aparición de un nuevo contexto para el trabajo y la cooperación internacional en la mejora de los controles. Por su parte, la Unión Europea y su desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia, ha concentrado gran parte de sus esfuerzos en la desaparición de los controles internos compensados con un mejor y más coordinado control en las fronteras exteriores. Un paso más ha sido la mejora de la cooperación y la acción conjunta que se vio impulsada, en la práctica, por ese contexto post 11 de septiembre⁸.

Esta cooperación se convierte en clave de eficacia. A pesar de que las bases de los acuerdos estaban presentes desde el año 1999 con el Consejo de Tampere, es el año 2002 el que destaca por el número de propuestas y medidas que se adoptan. La Comisión Europea efectuó en mayo de 2002 una Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo sobre "una gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE"⁹. Cortes Márquez (2005: 39) recoge cómo esa Comunicación unida al

“Estudio de Viabilidad para la creación de una Policía de Fronteras Europea”, discutido en las mismas fechas, y un Seminario posterior, dieron lugar al Plan para la Gestión de las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la UE¹⁰. Dicho Plan ha sido el marco de todos los desarrollos posteriores entre los que se encuentra la creación de la figura de los funcionarios de enlace y la realización de operaciones conjuntas en las fronteras exteriores de la Unión.

El Consejo Europeo de Sevilla recogió, entre los logros de la Presidencia española, por un lado, el Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal que pretende, entre otros objetivos, el avance en el intercambio de datos de visados (intercambio de datos que Peers [2002: 357] relaciona directamente con las necesidades detectadas tras los atentados del 11-S), acuerdos de readmisión y programas de expulsión y repatriación. Y, por otro lado, la Directiva por la que se aprueban normas mínimas de acogida de solicitantes de asilo en los Estados Miembros¹¹.

Distintos autores han observado un aumento de la percepción de necesidad de seguridad tras dichos ataques terroristas (Gardner, 2006: 4 y Rudolph, 2006), y aunque la legislación emanada del Reino Unido y España para hacer frente a los retos derivados de dichos ataques no haya afectado directamente a la legislación sobre inmigración y asilo, sí se ha creado un contexto internacional de problemas comunes que ha influido en el acercamiento entre países de tradiciones migratorias tan distintas como los aquí analizados. La no pertenencia del Reino Unido al espacio Schengen, o su posibilidad de no participar (*opt-out*) en discusiones y acuerdos, no ha implicado tradicionalmente una evolución diferente del resto de países en relación con los controles a la inmigración. El Reino Unido y su carácter insular, así como la ausencia de documentos de identidad internos¹², le han hecho proclive al desarrollo de controles externos sin ser miembro del espacio Schengen. En consecuencia, ha desarrollado sus propias acciones en esta materia y algunos de sus ministros del Interior, como David Blunkett, han participado en distintas decisiones de la UE, como la elaboración del actual Plan Quinquenal de Acción en la materia que incluye medidas como procedimientos de deportación comunes. También se ha opuesto a otras, como la existencia de una Policía Común de Fronteras (*BBC News*, 25 de octubre de 2004).

Sin participar en el espacio Schengen, el Reino Unido se ha considerado afectado por la desaparición de los controles en frontera entre los países miembros del Convenio Schengen, y especialmente tras el Tratado de Amsterdam, ya que es común la percepción de que con ello han incrementado las posibilidades de aquellos que desean entrar irregularmente y llegar a los puertos del Canal (Ryan, 2004). Así, ha trabajado en el fortalecimiento de los controles externos como el resto de países del espacio Schengen en compensación por la desaparición de controles internos en el continente.

España, por su parte, ha centrado sus esfuerzos en la construcción del espacio Schengen y en la mejora del control en todas aquellas fronteras que, aún siendo parte de su territorio, son también frontera exterior de la Unión Europea. Sus esfuerzos se han dirigido a favorecer el desarrollo de controles coordinados externos o en frontera, ya que la mayor parte de sus fronteras se han convertido en frontera exterior del espacio

10.Documento 10019/02.

11.Conclusiones de la Presidencia, Consejo de Sevilla, Documento 13463/02, punto 27.

12.Esa tradición de ausencia de documentos identificativos ha llegado a su fin con la aprobación de la legislación sobre documentos de identidad (*Identity Cards Act 2006*).

Schengen. Sin duda el trabajo en este foro internacional ha facilitado el avance en la eficacia de los controles, pero su evolución se debe no sólo a la inercia sino también a la apuesta decidida de los gobiernos, y como una consecuencia lógica de las redes de actores y del estilo de las políticas migratoria.

A continuación se analiza cómo, a pesar de que ambos países presentan importantes diferencias y de la acción decidida de ambos gobiernos, se puede observar que España, por su parte, ha impulsado muchas de las medidas que se han adoptado en materia de controles de fronteras, mientras que el Reino Unido ha invertido en el desarrollo del programa de fronteras electrónicas "e-borders". En ambos casos se trata de medidas e instrumentos que tratan de incrementar la eficacia de sus respectivas acciones y que están propiciadas por la pequeña y cerrada red de actores nacionales que participan en esta área de la política migratoria, así como por la estructura jerárquica con redes de comunicación formal e informal que propicia la adopción de decisiones de abajo a arriba (down-top). Ese estilo de política cerrado a la influencia de gran número de actores, o donde existen grupos situados en posiciones divergentes, facilita la acción y dirección política del Gobierno, especialmente en contextos burocráticos fuertemente jerarquizados.

España

Un aspecto casi nunca destacado en este ámbito de las políticas públicas hacia la inmigración es el estilo de la política pública. Es decir, las redes de actores presentes en el proceso decisorio en esa área, sus posiciones y las relaciones que se establecen entre ellos. En el caso de la política migratoria, los encargados de la implementación de las tareas de control se encuentran en una posición privilegiada en el proceso decisorio, en comparación con lo que sucede en otras dimensiones de la política migratoria.

Una característica general de la relación entre el Gobierno y la Administración en España, clave para entender los procesos decisivos en materia migratoria, es su vinculación jerárquica, por lo que un cambio en la cúspide de la pirámide implica la renovación de los escalones en sentido descendente hacia la base. En este sentido, Olías (2006: 82) afirma que los más afectados por un cambio en la cúspide son los funcionarios de los cuerpos superiores, "(...) fuertemente arraigados en determinadas posiciones y puestos, pueden ver amenazados sus reductos o, por el contrario, se pueden abrir para ellos nuevas posibilidades de ascensos y nombramientos (...)". Aparte de esa característica organizativa, poco se sabe de las relaciones que se establecen de abajo a arriba y del papel de estos escalones superiores de la Administración en la elaboración de la política pública y en la toma de decisiones posterior.

El carácter jerárquico de la Administración española se revela también en las funciones de todos aquellos que se encuentran por debajo del nivel ministerial. Los secretarios de Estado "son responsables de la ejecución de la política del Gobierno en un sector específico de actividad" (Olías, 2006: 90), mientras que los órganos directivos de la Administración,

secretarios generales y subsecretarios, secretarías generales técnicas, direcciones y subdirecciones generales, son los encargados “de desarrollar, ejecutar e impulsar los planes, programas y objetivos establecidos por los superiores” (Olías, 2006: 92). Y, a pesar de que esta caracterización destaca su papel en la implementación y ejecución de las decisiones políticas, el estudio de la elaboración de la política de inmigración durante la última etapa de gobierno del Partido Popular (2000-2004) revela el papel central de su asesoramiento al Gobierno también en la elaboración de sus políticas públicas. Los funcionarios superiores (directores generales y subdirectores generales) desempeñan un papel de asesoría de origen interno que incide en la mejora de los instrumentos de acción y en su eficacia.

Esta participación directa en la toma de decisiones en el ámbito del control de los flujos migratorios se puede relacionar con características genéricas de la estructura administrativa española, pero también con la configuración y evolución del tratamiento de la materia migratoria en España. La Administración migratoria española no cuenta con larga tradición; su origen se sitúa a finales de la década de los ochenta y comienzo de la década de los noventa. Frente a la dispersión de competencias que la caracteriza hasta mitad de los años noventa, donde las cuestiones migratorias abarcaban a gran número de departamentos –entre los principales, el Ministerio de Asuntos Sociales (centrado en cuestiones y tareas de integración), el Ministerio de Trabajo (encargado de la inmigración laboral, incluyendo permisos de trabajo o trámites en el sistema de Seguridad Social), el Ministerio de Asuntos Exteriores (con competencias en visados) y el Ministerio del Interior (competente especialmente en materia de control de flujos)–, en el año 2000 el centro político se ubica tanto estructural como físicamente en el Ministerio del Interior.

En el Ministerio de Interior han descansado tradicionalmente las competencias y funciones relativas al control de las fronteras exteriores del Estado. Además, la Dirección General de la Policía, específicamente la Comisaría General de Extranjería y Documentación, se encarga de las cuestiones relativas a la documentación de los extranjeros y de los asuntos relacionados con la cooperación con la Unión Europea en materias policiales como la lucha contra la inmigración irregular y las redes dedicadas al tráfico de personas. Esta tarea, así como la vigilancia de las fronteras exteriores, es compartida con la Dirección General de la Guardia Civil que cuenta con una Unidad Fiscal y de Fronteras para el control de las zonas geográficas que no constituyen puestos habilitados de entrada y de las costas y aguas bajo jurisdicción española. En consecuencia, el ejercicio del control de fronteras se ve favorecido por esa dirección política en el Ministerio del Interior durante la segunda legislatura del Gobierno del Partido Popular (2000-2004). Específicamente, en mayo de 2004 se crea la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, con fines de coordinación con otros ministerios. Esa función coordinadora hace que al delegado del Gobierno se le otorgue rango de secretario de Estado frente a otros delegados del Gobierno que tienen rango de directores generales. Su misión es potenciar la visión de la inmigración como un asunto importante y coordinar competencias repartidas en diferentes ministerios, aunque ya existía una Comisión Interministerial¹³ que aseguraba la participación de todos los ministerios en la elaboración de la política.

¹³. Según indica Heywood (2004: 13) el reducido tamaño del Ejecutivo español, uno de los más pequeños de Europa, hace que no se requiera comités de coordinación interministerial, por lo que la Comisión interministerial en materia de inmigración se convierte en uno de los pocos mecanismos existentes en la estructura organizativa española con esa finalidad. La Comisión Interministerial en esta materia se mantendrá después del cambio de Gobierno en el año 2004 y de la reorganización de las competencias en la materia entre los distintos ministerios. A partir de marzo de 2004 la dirección política en la materia vuelve a situarse en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

14. Entrevista al subdirector general de Extranjería e Inmigración (marzo de 2004).
15. El primer presupuesto de la Delegación del Gobierno fue de 2.500 millones de pesetas (*DS Congreso*. No. 34 (2000). P. 1503).
16. Entrevista al subdirector general de Extranjería e Inmigración (marzo de 2004).
17. Creado por el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en 1994.
18. Entrevista a un alto cargo de la Delegación del Gobierno para la Extranjería e Inmigración (junio de 2004).
19. La creación del Consejo Superior de Políticas de Inmigración había sido previsto en la Ley 4/2000, lo que Aja (2006: 29) valora como una muestra de que se "plantea por primera vez [...] que el Estado no es el único poder que debe enfrentarse a los problemas de inmigración".
20. Entrevista al subdirector general de Extranjería e Inmigración (marzo de 2004).

De manera institucionalizada, se crea en el seno de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, otro órgano de coordinación que mantiene reuniones periódicas en las que se encuentran presentes los secretarios de Estado de todos los ministerios con competencias en la materia: Trabajo, Asuntos Sociales, Exteriores y, por parte del Ministerio del Interior, representantes de la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil, así como de la Secretaría de Estado de Seguridad. La participación de las direcciones generales de Policía y Guardia Civil en el diseño de la política se materializó en un "diseño conjunto de actuaciones y la planificación de las necesidades que había que abordar"¹⁴, en especial para reforzar los controles fronterizos, establecimiento de redes de información o creación de infraestructuras para luchar contra las redes de tráfico de personas. Una partida muy importante, y creciente anualmente, del presupuesto de la Delegación del Gobierno se destinaba a estas cuestiones, especialmente a la repatriación de extranjeros en situación irregular¹⁵. Por lo expuesto, se puede afirmar que el estilo de la política migratoria en estos años se caracteriza por la cercanía entre los actores, aglutinando no sólo a los funcionarios de alto rango de la Administración y a los decisores de carácter político, sino también a los funcionarios situados en niveles inferiores y encargados de la implementación de las decisiones. Se establece un diálogo de forma no institucionalizada, pero que se califica como "permanente"¹⁶, entre las personas situadas en diferentes niveles de Administración.

Este acceso directo a la toma de decisiones contrasta con la situación en otros ámbitos de la política de inmigración como el de la integración. La participación de los actores encargados de la implementación de las acciones en la dimensión de la integración se institucionalizó a mitad de la década de los noventa a través del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes¹⁷ (en adelante, Foro). El análisis de sus acciones en estos años demuestra que su influencia en la elaboración de la política pública y su acción no tienen el mismo alcance que la participación directa de los funcionarios encargados de la implementación en el ámbito del control de flujos. En la segunda etapa del Gobierno del Partido Popular (2000-2004), el papel y trabajos parecen deteriorar el Foro en tanto que actor influyente en la política, ya que se afirma que era "utilizado como un órgano de crítica política a la política inmigratoria del Gobierno"¹⁸, lo cual mermó claramente su credibilidad. Su funcionamiento se califica como poco operativo en esta etapa y sus reuniones como foco de roces; todo ello conduce a dilatadas reuniones y a un lento funcionamiento, llegando incluso a perjudicar la periodicidad de las reuniones.

Una situación similar a la vivida en el Foro durante esta etapa parece darse en otra institución creada para la coordinación de la política de inmigración: el Consejo Superior de Política de Inmigración (CSPI)¹⁹. El CSPI despierta recelos en su composición y actuación imparcial, lo que comporta un cierto descrédito de la propia institución. Por un lado, tiene encomendadas tareas relevantes ya que es obligatorio su informe en determinados asuntos: "el CSPI juega un papel importante a la hora de valorar la propuesta que el Gobierno hace para la determinación del contingente anual (...) tiene que informarlo"²⁰; excepto en una ocasión, el CSPI siempre hizo valoraciones favorables. Pero, por otro lado, su funcionamiento práctico no está exento de problemas. El CSPI

tiene la obligación de llevar a cabo al menos una reunión anual, pero desde su creación –en el año 2001– hasta finales del año siguiente, la periodicidad de sus reuniones es mayor que la prevista normativamente. A partir de este momento, parece comenzar un nuevo período de actividad (2003-2004) en el que deja de ser un órgano tan activo como en los dos años anteriores para pasar a mantener dos reuniones anuales.

21. Entrevista con el subdirector general de Extranjería e Inmigración (marzo de 2004).

Desde la Administración central se interpreta ese cambio en la periodicidad de las reuniones del CSPI como una “perversión” en su funcionamiento frente a las previsiones realizadas en su creación. Se destaca que los intereses particulares del CSPI les han llevado a centrarse en pedir el apoyo estatal para sufragar el esfuerzo de otras administraciones autonómicas y locales. En él, las administraciones no estatales planteaban el incremento del coste de la atención a inmigrantes, tanto en situación regular como irregular, en las áreas de educación, sanidad y servicios. Esta situación conducía incluso a que cuando se planteaban otras cuestiones como la revisión de la forma de establecer y gestionar los cupos, es decir, de cómo mejorar el sistema de selección o cómo canalizar la llegada de personas, las discusiones se desviasen, sobre todo por parte de las comunidades autónomas, de nuevo hacia la petición de recursos para sufragar los gastos en servicios. Los términos de los debates llegaban incluso a abordar en ocasiones discusiones sobre la financiación autonómica en general²¹ que nada tenían que ver con lo planteado en las sesiones.

En conclusión, el estilo de la política pública es diferente en estas dos dimensiones de la política migratoria en España entre los años 1996 y 2004. En el ámbito específico del control de los flujos migratorios, la estructura institucional jerárquica unida a las características de la red cerrada de actores y fuertemente vinculada, formal y materialmente en el periodo estudiado, permite un mayor conocimiento de las necesidades de los actores encargados de la implementación de las medidas y el trabajo en la búsqueda de instrumentos eficaces.

Reino Unido

En el ámbito de la política migratoria, la tradición en el Reino Unido es más longeva que en el caso español. No obstante, se ha dedicado poca atención a la Administración y los procesos decisorios. Concretamente, el estudio del estilo de la política pública en materia de control de la inmigración no se han prologado en este tiempo. El establecimiento y la mejora de los controles a los movimientos migratorios, particularmente en las fronteras, ha acompañado como objetivo de esta política pública a los distintos gobiernos. Para Morris la tendencia a primar los controles externos y en frontera frente a otro tipo de acciones procede del período de Gobierno conservador previo al período de gobiernos laboristas aquí analizado. Esta autora cita en su investigación una sesión del Parlamento en la legislatura 1992/1993 en la que se afirma que “el Gobierno (...) sigue determinado a mantener los controles necesarios en los puertos y en los aeropuertos para detectar el tráfico de mercancías o sustancias ilegales (...) para controlar la inmigración de nacionales no comunitarios, y para detectar y evitar la inmigración ilegal” (Morris, 1998: 954).

22. Cuya discrecionalidad extrareglamentaria en materia de inmigración incluye la posibilidad de dictar políticas concretas, concesiones de trato privilegiado, decisiones que "excepcionalmente" se aparten de las disposiciones reglamentarias y las simples prácticas administrativas (Juss, 2005: 190-191); es destacada por las numerosas posibilidades de acción a su disposición.
23. Las denominaciones han ido variando en el tiempo, aunque siempre se respeta desde la creación del puesto el término Ministro de Inmigración al que se le añaden o quitan otras competencias.

Esta misma autora cita cómo el discurso se mantiene en el tiempo, e incluso se hace más persistente en relación con la creación del espacio Schengen en la Unión Europea. En la legislatura 1994/1995 se justifican los controles en frontera: "como isla, tiene sentido que el Reino Unido tenga su foco principal en el control de la inmigración en sus fronteras. Los países del continente europeo están en una posición diferente y su foco tradicional en los controles internos refleja esto", porque si se levantasen los controles con la Unión Europea sería necesario establecer un sistema completo de controles internos, para compensar (Morris, 1998: 954). Sin embargo, las entrevistas con diferentes burócratas y políticos muestran que esa idea que el laborismo de finales de los noventa hereda está, desde mucho antes, enraizada en la mentalidad de los políticos británicos y de los funcionarios del Ministerio del Interior. En ese mismo sentido, se manifiesta Layton-Henry (2004: 315-316), que considera que esta justificación de los controles sigue presente en la política del Gobierno laborista, ya que, aunque su confianza en la efectividad de las medidas parece decrecer, se sigue considerando al Reino Unido como un país en el que la extensión y características de sus fronteras, menores que en otros países del continente europeo y más fáciles de controlar, hacen que siga descansando el sistema de control de la inmigración primordialmente en ellas.

En relación con la organización institucional y la red de actores que forma parte de la política migratoria, y especialmente del control de los flujos, también se observa continuidad, aunque con algunas innovaciones destacables. Desde su llegada al poder en 1997, el laborismo trabaja para conseguir una mayor centralización en la toma de decisiones con el fin de conseguir una dirección fuerte de la política y las políticas públicas mediante un férreo control de la maquinaria gubernamental. Esta tendencia se concreta en la búsqueda por parte del primer ministro y su entorno más cercano de una mayor preponderancia jerárquica dentro del Gobierno central que ha llegado a ser calificada como "una forma británica de presidencialismo" o como "hacer que los principios del gobierno de Gabinete se adecuen a la era moderna de la comunicación de masas y la política de presentación" (Burch y Holliday, 2004: 1-2). En consecuencia, la Administración pierde capacidad de acción y decisión frente a las directrices del Gobierno, y se acerca al modelo de decisión y a la relación entre la Administración y el Gobierno característica del caso español.

En el Reino Unido entre 1997 y 2005 la administración migratoria se encuentra situada organizativamente en el Ministerio del Interior (*Home Office*)²² y no ha sufrido cambios de adscripción en la última década del siglo XX. En dicho Ministerio existe un puesto específico de ministro de Inmigración (ministro de Inmigración y Nacionalidad a principios del siglo XXI)²³ a cargo de las distintas áreas competenciales. Los funcionarios encargados de la política migratoria se agrupan en esos años (1997-2005) en el *Immigration and Nationality Directorate* (IND), y la mayoría de ellos no tienen su emplazamiento físico, sin embargo, en la sede del Ministerio del Interior. Las oficinas centrales del IND se encuentran al sur de Londres, en Croydon, pero existen además otras sedes descentralizadas en algunos lugares del país y emplazamientos con funcionarios, principalmente para tratar lo relativo a los controles en frontera y cuestiones relacionadas con repatriaciones y devoluciones, por ejemplo cerca del aeropuerto de Heathrow.

El IND²⁴ se dividía en unidades y departamentos, y seguir los cambios que se producían en su estructura a lo largo de los años es tarea prácticamente imposible. Los nuevos proyectos de principios del siglo XXI se siguen de la creación de nuevos *Directorates*, como fue el caso del *Computerized Casework Directorate*, que dejan de existir cuando los proyectos (en el ejemplo anterior, el *Intregrated Caseworking Project*) fracasan. Asimismo, cada reforma legislativa, que corresponde con nuevas acciones y proyectos, implica una reformulación de la estructura y, normalmente, cambios en las personas al frente de las funciones. En algunas ocasiones las personas permanecen al frente de las tareas aunque sus departamentos cambian de nombre o pasan de una parte del Ministerio del Interior a otra; este será el caso de la persona encargada del *Euro-policy Directorate* que se transforma en *European Directorate* y posteriormente, en *International Policy Directorate* dejando de pertenecer jerárquicamente al IND. Más tarde pasa incluso a depender jerárquicamente del Ministerio de Exteriores, a pesar de que las funciones que realiza siguen consistiendo básicamente en actividades de relación con la Unión Europea.

En relación con la red de actores dentro de la propia organización administrativa, un informe anual sobre el Ministerio del Interior realizado por el Comité Especial de Asuntos de Interior de la Cámara de los Comunes recoge testimonios escritos de julio de 1999 que sirvieron de base para afirmar la existencia de conflictos en las relaciones entre los diferentes departamentos que forman ese Directorio. En ese contexto, descrito como conflictivo en un momento de grandes cambios en el que se estaba tratando de informatizar y sistematizar una extensa cantidad del trabajo, existe un sindicato fuerte que tiene acceso directo a los altos cargos del Ministerio y que aglutina a la mayoría de los funcionarios de inmigración²⁵ y encargados de la implementación de las políticas. Ese sindicato, el *Immigration Service Union* (ISU), representa a la mayoría de los oficiales de inmigración y se sitúa entre los que abogan por una legislación estricta en la materia.

En el informe antes mencionado, dicho sindicato transmite a la Cámara de los Comunes su percepción acerca del *Immigration and Nationality Directorate*²⁶: “La estructura del IND produce una serie de conflictos culturales, organizativos y de dirección. Aunque el Servicio de Inmigración (*Immigration Service*, IS) es parte jerárquica del IND y, por tanto, está sujeto al cumplimiento e implementación de las legislaciones que vienen de arriba, tiene mayor plantilla y presupuesto. La cultura del IND es administrativa y burocrática. (...) El IS es operativo y cree estar dedicado a la exigencia del cumplimiento de la ley. (...) La relación entre el IND y el IS se basa desde hace tiempo en una carencia mutua de entendimiento, hostilidad y competencia por recursos (...) Como los que gestionan el IND han disminuido la influencia del IS sobre los controles de inmigración, estos controles se han visto reducidos”. La consecuencia del diseño de la política desde el IND es, por lo tanto y en su opinión, una política que no tiene en cuenta la eficiencia operativa. Este sindicato será calificado como fuerte pero reaccionario por el equipo de David Blunkett²⁷, Ministro del Interior entre el año 2001 y el año 2004. Desde su visión, la eficacia operativa parece exigir la participación directa en la elaboración de la política de las personas involucradas en su implementación. Esas quejas por la falta de consulta en el diseño de la política se mantienen en el tiempo²⁸, aunque no se trata de una completa ausencia de par-

24. Nótese que desde abril de 2008 ha desaparecido el IND y la mayoría de sus competencias, especialmente las relacionadas con los controles en fronteras, se han trasladado a la UK Border Agency.

25. A diferencia del caso español, en el que los funcionarios encargados de los controles en frontera y externalizados, y algunos de los controles en el interior, pertenecen a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en el caso del Reino Unido los funcionarios del Servicio de Inmigración no son parte de ningún cuerpo de seguridad.

26. Desde la última reforma de la legislación de inmigración en el Reino Unido, iniciada en febrero de 2006, el IND se ha convertido en la Agencia de Fronteras en Inmigración (*Border and Immigration Agency*).

27. Entrevista al asesor de David Blunkett en política de inmigración (septiembre de 2004).

28. Así se desprende de diversas entrevistas mantenidas en el IND británico con personas del Servicio de Inmigración.

ticipación. Los miembros del IS participan en el diseño de las acciones concretas, es decir, en la concreción de las líneas políticas diseñadas desde niveles decisorios superiores.

29. Entrevistas a miembros del Refugee Council y del Joint Council for the Welfare of Immigrants (septiembre de 2004).

En este sentido, cabe preguntarse cuál es el papel de los funcionarios de alto rango, parte de la Administración, en la elaboración de esas líneas políticas. Es decir, si su papel incluye la propuesta de líneas de acción (estilo de elaboración de abajo hacia arriba) o son un eslabón entre las directrices políticas y el nivel operativo (estilo de elaboración de arriba hacia abajo). El aprendizaje o ascenso de abajo arriba no parece frecuente en el Ministerio del Interior, y específicamente en el IND, más bien se destacan los cambios constantes de personal que dan como consecuencia un mal funcionamiento. Esa denuncia es, por ejemplo, realizada por el *Immigration Service Union*, que relata como el cambio en los puestos principales de la plantilla del IND encargada del *Integrated Caseworking Project*, cuando aún se estaba intentando trabajar sobre partes del antiguo sistema, hace que los que les reemplazan desconozcan cómo tiene que operar el control de la inmigración" (*Immigration Service Union*, 1999).

Además, el IND parece estar mal valorado como destino, por lo que los más jóvenes que empiezan su servicio en la Administración lo perciben como un sitio de paso en el que trabajar el menor tiempo posible; la mayoría de los que empiezan allí lo consideran como un sitio desde el cual ascender a otros puestos en otros Departamentos del Ministerio del Interior. Consiguientemente, la imagen de la organización administrativa y, en concreto, el grado de coordinación entre los actores con funciones en la dimensión del control de los flujos migratorios en el caso del Reino Unido parece menor que en el caso español. Las luchas internas por poder y recursos de los diferentes actores crean un panorama de problemas organizativos y operativos en los que los funcionarios de alto rango, como cargos políticos, se sitúan de parte de los ministros. Sin embargo, no se puede concluir que la toma de decisiones y el diseño de la política se produce únicamente de arriba abajo. Especialmente, parece que se tiene en cuenta a los funcionarios con funciones operativas para la resolución de los fallos y fracasos así como para el diseño de las acciones de implementación, lo cual revierte en el incremento de la eficacia de la acción operativa. En este sentido, desde el IND algunos de sus miembros se autodefinen como "un equipo de reacción rápida", en el que el Gobierno no se apoya tanto para diseñar las políticas, en cuyo proceso la importancia de los asesores externos es crucial, como para saber la manera de llevar a la práctica sus promesas y propuestas. Es decir, tienen un papel esencial en la propuesta de instrumentos y medidas que permitan realizar lo que el Gobierno pretende en sus objetivos políticos.

Como en el caso español, la comparación de esta red de actores presente en el Ministerio del Interior, y específicamente en el IND, y en todo caso, su capacidad para influir en las decisiones políticas, frente a los actores de otras dimensiones de la política de inmigración, como la integración, pone de manifiesto que, por muchas deficiencias y conflictos internos que existan, los funcionarios encargados de las tareas de control de flujos tienen un acceso mucho más directo y frecuente que el de cualquier otro colectivo o grupo, como de hecho reconocen diferentes organizaciones no gubernamentales de apoyo y defensa de los inmigrantes²⁹.

Por último, cabe destacar la inversión en tecnología que se ha producido en los últimos años en el caso británico. Frente a una forma de incrementar la eficacia que puede desprenderse de la toma de decisiones conjunta y coordinada entre actores que tienen tareas diferentes en el seno de la dimensión del control de flujos, otra forma de incrementar la eficacia de las acciones del control de flujos es la innovación tecnológica. La creación de su programa “e-borders” y la modernización de los controles de fronteras se consideraron temas centrales políticamente. La confianza de los ciudadanos en el sistema de asilo e inmigración fue observada como prioritaria desde el Gobierno. La ministra de Inmigración afirmaba que para poder llevar a cabo una política más generosa hacia la llegada de personas procedentes de otros países era necesario recuperar la confianza de la gente³⁰. Además, el programa de identificación en frontera se ha complementado con el programa de identificación interna que comenzó con los solicitantes de asilo, pero que se ha completado con la creación de documentos internos, apuesta personal de Tony Blair, primer ministro en estos años.

³⁰.Entrevista a la ministra de Inmigración (julio de 2004).

Conclusiones

Morris (1998: 955-957) observaba a finales del siglo XX cambios paralelos, pero opuestos, entre el continente y el Reino Unido en materia de controles a la inmigración. Para esta autora, en el caso del Reino Unido, en aquel momento se comenzaba a discutir la necesidad de controles internos; en base a la necesidad de controlar el acceso a recursos públicos se iba haciendo el acceso más restringido. Así, se buscaba incrementar el número de las personas extranjeras a las que se permitía el acceso en el país con medios de vida propios. El continente, sin embargo, parecería estar sufriendo como consecuencia del Acuerdo de Schengen una tendencia de cambio hacia el reforzamiento de los controles en frontera, una vez que ya disponía de controles internos que permitían comprobar los derechos de acceso a prestaciones públicas. Esta constatación de Morris, observada casi una década después, puede explicarse de otra forma. No se está produciendo una evolución opuesta entre países como España y el Reino Unido, ambos países buscan el incremento de sus controles a la inmigración incorporando medidas en ámbitos de acción en los que anteriormente no tenían necesidad de trabajar.

En esta línea, el reciente trabajo de Simon Green (2007) muestra, con su comparación entre Alemania y el Reino Unido, que el pasado y las tradiciones de las políticas públicas de inmigración pueden cambiar. La dependencia en el camino seguido respecto a acciones previas puede verse alterada por la realidad, y dos países que a mitad de los años ochenta no tenían grandes similitudes en el control de las fronteras, han avanzado decididamente en la última década hacia el incremento de sus controles a la inmigración. Las similitudes entre el Reino Unido y España, o su convergencia de instrumentos, se han producido particularmente en el ámbito de los controles externos, pero también en el de los controles internos, aunque los caminos hayan sido diferentes. En ambos casos, la primera clave para ese desarrollo ha sido la voluntad del Ejecutivo de avanzar en ese sentido, aunque las realidades concretas a las que se hace frente marquen diferencias en los instrumentos.

Dos aspectos han llevado a la convergencia en la aceptación generalizada de la necesidad de controlar los flujos migratorios: la presión demográfica y los acontecimientos o "crisis" puntuales. La presión demográfica, característica derivada de la evolución de los flujos migratorios hacia ambos países, es en la actualidad un importante acicate para la búsqueda de medidas que permitan hacer disminuir el número de personas que desean entrar en los países receptores (la oferta). El éxito en esa adecuación, entre deseos de acogida y número de llegadas, es a su vez crecientemente demandada por las sociedades receptoras, por lo que la ausencia de políticas o acciones eficaces es un handicap en la acción de los gobiernos. Junto a esa presión demográfica, otros acontecimientos puntuales, en ocasiones denominados como "crisis" en materia de inmigración, resaltan ante opiniones públicas contrarias a la llegada de inmigrantes la necesidad de mejorar los controles de los flujos migratorios. Este tipo de asuntos se convierten en centro de atención para los medios de comunicación y limitan las posibilidades de acción de los gobiernos, así como el diseño de políticas de inmigración proactivas y con una visión a largo plazo.

La eficacia de las políticas públicas y sus instrumentos se convierten así en un aspecto esencial de la acción gubernamental en la materia; es la solución común de España y el Reino Unido para avanzar hacia un efectivo control de los flujos de personas. No obstante, las fórmulas específicas para llegar a ese resultado pasan por diferentes propuestas, en unos casos cambios normativos o la introducción de nueva legislación, o en otros casos fórmulas de cambio de programas o instrumentos. Esta búsqueda de eficacia ha conducido a destacar la centralidad de la "gestión" de la inmigración.

Un aspecto generalmente olvidado en el estudio de la convergencia entre políticas de inmigración es el institucional. Sin embargo, el análisis de los diseños institucionales y de los estilos de elaboración de las políticas públicas en ambos países, realizado anteriormente, pone de manifiesto que las redes de actores, y las relaciones que se establecen entre ellos, así como su influencia en el proceso de creación de la política pública son variables clave para entender el mayor o menor éxito en la consecución de los objetivos de la política pública y en la búsqueda de la eficacia. España, entre los años 2000 y 2004, logra una participación importante de los actores involucrados en la actividad e implementación de los controles de los flujos, lo que permite avanzar más fácilmente en el diseño de la política y de los instrumentos que se proponen. El Reino Unido por su parte, entre 1999 y 2004 carece de una acción integrada entre Gobierno y Administración, e incluso los conflictos en el seno de esta última, y con los cargos políticos, son más aparentes que en el caso español. Sin embargo, el Reino Unido suple las deficiencias organizativas con una importante inversión en tecnología, lo cual le permite mejorar la eficacia de sus controles de flujos. En ambos casos, la consecución de instrumentos eficaces se ve además favorecida por las características de este sector de actividad en el que la red de actores es reducida y sus relaciones están institucionalizadas, en gran medida, de forma jerárquica. Esta situación contrasta con la existente en otras áreas como la de la integración.

En conclusión, la convergencia de las políticas de control de flujos en el Reino Unido y España se ha visto favorecida en estas dos décadas que rodean el cambio de siglo tanto por la evolución demográfica de los flujos y su percepción, por parte de las sociedades receptoras, como por las demandas de eficacia en la acción gubernamental y, especialmente, por la estructura institucional y redes de actores que colaboran en el diseño de este ámbito de la política pública de inmigración; todo ello ha permitido que avance más que otras dimensiones.

Referencias bibliográficas

AJA, Eliseo. "La evolución de la normativa sobre la inmigración". En: AJA, Eliseo y ARANGO, Joaquín (eds.) *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)*, Barcelona: Fundación CIDOB, 2006. P. 17-44.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. y WILKERSON, John D. "Studying Policy Dynamics". En: BAUMGARTNER, Frank R. y JONES, Bryan D (eds.) *Policy Dynamics*, Chicago: The University of Chicago Press, 2002. P. 29-48.

BOVENS, Mark. A.P. et al. *Success and failure in public governance*. Cheltenham: Elgar, 2001.

BRÄNDSTRÖM, Annika y KUIPERS, Sanneke "From 'Normal Incidents' to Political Crises: Understanding the selective politicization of policy failures". *Government and Opposition*. Vol. 38. No. 3 (2003). P. 279-305.

BURCH, Martin y HOLLIDAY, Ian. "The Blair Government and the core executive". *Government and Opposition*. Vol. 39. No. 1 (2004). P.1-21.

CASTLES, Stephen. "Why migration policies fail". *Ethnic and Racial Studies*. Vol. 27. No. 2 (marzo 2004). P. 205-227.

CONSEJO DE EUROPA (CDMG). "Towards a migration management Strategy. Report of the Restricted Working Group on a Migration Management Strategy and Summary of the Proceedings of the Seminar on Managing Migration in the Wider Europe", CDMG/2000/docs/11, Estrasburgo, 3 de marzo de 2000.

CORTES MÁRQUEZ, Ramón. *La gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea*. Manuscrito facilitado en el 51 Curso de Altos Estudios Internacionales, 2005.

FLYNN, Don. "New borders, new management: The dilemmas of modern immigration policies". *Ethnic and Racial Studies*. Vol. 28. No. 3 (2005). P. 463-490.

GARDNER, Cathy. "Can the government manage migration? A study of UK legislation and policy from 1996-2006". *Working Paper*. No. 34 (2006). Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS).

GEDDES, Andrew. *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?* Manchester: Manchester University Press, 2000.

— “Chronicle of a Crisis Foretold: The Politics of Irregular Migration, Human Trafficking and People Smuggling in the UK”. *British Journal of politics and International Relations*. Vol. 7. No. 3 (2005). P. 324-339.

HAYTER, Teresa. *Open Borders: The Case Against Immigration Controls*. London: Pluto Press, 2000.

IMMIGRATION SERVICE UNION (1999) “The Administration of IND”. Note submitted by the Immigration Service Union to the Select Committee on Home Affairs, Minutes of Evidence take before the Home Affairs Committee on 6 July 1999.

LAYTON-HENRY, Zig. “Great Britain: The Would-be Zero Immigration Country”. En: CORNELIUS, W.A.; MARTIN, P.L., y HOLLIFIELD, J. F (eds.) *Controlling Immigration. A Global Perspective*. Stanford: Stanford University Press, 1994.

— “Britain: From Immigration Control to Migration Management”. En: W. A CORNELIUS, Ph. L. MARTIN y J. F. HOLLIFIELD (eds.) *Controlling Immigration. A Global Perspective*. Stanford: Stanford University Press, 2004 [2ª ed.]. P. 297-333.

LINZ, Juan J. “Democracy’s Time Constraints”. *International Political Science Review*. Vol. 19. No.1 (1998). P. 19-37.

MASSEY, Douglas; DURAND, Jorge y MALONE, Nolan J. “Repair Manual: U.S. Immigration Policies for a New Century”. En: *Beyond Smoke and Mirrors*. New York: Russell Sage Foundation, 2002. P. 142-164.

MORRIS, Lydia. “Governing at a Distance: The Elaboration of Controls in British Immigration”. *International Migration Review*. Vol. 32. No. 4 (1998). P. 949-973.

OLIAS, Blanca. *Manual de Organización Administrativa del Estado*. Madrid: Síntesis, 2006.

PEERS, Steve. “Key Legislative Developments on Migration in the European Union”. *European Journal of Migration and Law*. Vol. 4. No. 3 (2002) P. 339-367.

RYAN, Bernard. ‘The United Kingdom’. En: HAILBRONNER, K. y HIGGINS, I. (eds.) *Migration and Asylum Law and Policy in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

RUDOLPH, Christopher. *National Security and Immigration. Policy developments in the United States and Western Europe Since 1945*. Stanford: Stanford University Press, 2006.

SASSEN, Saskia. *Losing control? Sovereignty in an age of globalization*. New York: Columbia University Press, 1995.

SCHMID, Alex. “In Search of a New Migration Regime”. En: (ed.) *Immigration Policy. A Search for Balance in Europe*. Driebergen: Synthesis Foundation, 2001. P. 153-248.

SPENCER, Sarah. "Introduction". *The Political Quarterly*. Vol.74. No. 1. (2003). P. 1-24.

TRIANDAFYLLIDOU, Anna; JORDAN, Bill y STRATH, Bo. "Contextualising Immigration Policy Implementation in Europe". *Journal of Ethnic and Migration Studies*. Special Issue. Vol. 29. No.2 (2003). P. 195-224.

WHITOL DE WENDEN, Catherine. *Abrir las fronteras?* Barcelona: Bellaterra, 2000.

LAS ADMINISTRACIONES: COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ADMINISTRACIONES LOCALES

- POLÍTICAS DE ACOMODACIÓN DE EXTRANJEROS: DE LA LÓGICA AUTONÓMICA A LA APLICACIÓN LOCAL

Belén Fernández Suárez

- LOS MUNICIPIOS GRANDES Y MEDIANOS COMO ACTORES CLAVE DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN EN LOS PAÍSES BAJOS

María Bruquetas Callejo

- INMIGRACIÓN Y ESTRATEGIAS DEL ENTE LOCAL: UN DESAFÍO PENDIENTE. REFLEXIONES ENTORNO AL BARRIO CARMINE DE BRESCIA (ITALIA)

Emilio Tanzi

POLÍTICAS DE ACOMODACIÓN DE EXTRANJEROS: DE LA LÓGICA AUTONÓMICA A LA APLICACIÓN LOCAL

Belén Fernández Suárez

*Facultade de Socioloxía , Universidade da Coruña
belenfernandez@udc.es*

RESUMEN

Esta comunicación analiza las políticas autonómicas destinadas a la población extranjera en las áreas de inmigración, servicios sociales, educación y sanidad en las comunidades autónomas de Galicia, Asturias, Cantabria y Andalucía. A partir de este análisis, se contrasta el discurso y las acciones políticas planificadas desde el ámbito autonómico con el discurso y la aplicación de los gestores locales, que son la puerta de entrada de la extranjería al Estado de bienestar español. Se pretende medir, así, la disyuntiva existente entre la orientación política autonómica en materia de acomodación de población extranjera y su diversa plasmación en el ámbito municipal, hecho que da lugar en ocasiones a situaciones contradictorias o incoherentes. La elección de las cuatro áreas de actuación gubernamental antes mencionadas responde a que se consideran como aquellos servicios públicos utilizados por un mayor número de población –y por extensión por los inmigrantes– y por su significación como pilares del Estado social en el conjunto de autonomías en España. La metodología empleada en el estudio ha sido de tipo cualitativa, concretamente se ha utilizado la técnica de las entrevistas en profundidad semidirigidas; y se ha realizado trabajo de campo en las cuatro autonomías señaladas, en las cuales se han seleccionado ocho municipios para medir la coherencia entre la planificación autonómica y el desarrollo de las medidas políticas. Los ayuntamientos seleccionados cumplen tres criterios específicos: una presión migratoria por encima de la media autonómica, una composición por nacionalidades diversa (predominio latinoamericano, europeo y africano) y distintos tamaños municipales (el tamaño determina en buena parte los recursos económicos de los que dispone el ayuntamiento).

Introducción

1. La autora de este trabajo, la investigadora Belén Fernández Suárez, ha contado con la ayuda del Ministerio de Educación y Ciencia (MEC) para la realización de la siguiente publicación, gracias a la concesión de una beca predoctoral de Formación de Personal Investigador (BES-2006-12706) vinculada al proyecto de investigación (SEJ2005-06762): *“Una explicación de los resultados de las políticas de control migratorio: estudio comparativo de las inmigración mexicana en EE.UU. y de la inmigración latinoamericana y norteafricana en España”*, financiado por el MEC y dirigido por el catedrático Antonio Izquierdo Escribano.
2. En este artículo se ha realizado una explotación inédita de la información recogida en el trabajo de campo sobre políticas autonómicas y locales en las comunidades de Andalucía, Galicia, Asturias y Cantabria. La información utilizada forma parte de una investigación más amplia realizada por el Equipo de Sociología de las Migraciones Internacionales (ESOMI) de la Universidade da Coruña. Dicho estudio ha sido publicado recientemente (Albela García, R., Cirujano Campano, P., Fernández Suárez, B. y López de Lera, D., 2007).

En este artículo¹ nos centraremos en analizar y contrastar las políticas autonómicas dirigidas a la acomodación de la población extranjera y el discurso de los actores sociales, más concretamente de los técnicos de la Administración autonómica implicados en la gestión de estas políticas, en comparación con la aplicación local de dichas políticas y el discurso que emana de los actores en los distintos municipios². El principal objetivo es conocer la coherencia en la aplicación de las políticas desde el ámbito planificador (autonómico) al ámbito ejecutor (local). Se trata de relacionar dos ámbitos de estudio académico: las políticas autonómicas de acomodación de población extranjera y las políticas locales de atención a la población extranjera, que suelen estudiarse como ámbitos independientes y que, sin embargo, se encuentran interrelacionados. La relación entre los ámbitos políticos local y autonómico en materia de extranjería deriva del reparto de competencias en esta área entre las distintas administraciones públicas, aunque en la capacidad de gestión influye el papel residual que juegan los municipios del sur de Europa en cuanto a provisión de servicios propios del Estado del bienestar, frente al papel desempeñado por los municipios de países anglosajones o escandinavos con regímenes nacionales socialdemócratas de tipo *beveridgeano*, en los cuales los municipios son los brazos ejecutores de los servicios públicos del Estado y, por lo tanto, existe una gran expansión del gasto público municipal (Brugué y Gomá, 1998). Los ámbitos autonómico y local son los responsables de articular las políticas de acogida y acomodación de la población extranjera, de modo que queda relegada al ámbito estatal la responsabilidad del control de flujos migratorios, lo que en cierta medida les obliga a compartir ámbitos de actuación en materia de extranjería (Montilla Matos, 2006). Sin embargo, se percibe durante la presente legislatura un mayor interés por parte del Estado en participar en las funciones de acomodación de la población extranjera, como nos indica la creación de políticas encaminadas a ese fin, tales como el Fondo de Apoyo a la Acogida y a la Integración de Inmigrantes y Refuerzo Educativo (que surge de una propuesta de enmienda a los presupuestos generales del Estado del año 2005 realizada por IU-ICV) y el Plan Estratégico Ciudadanía e Integración (2007-2010), ambos puestos en marcha por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. El margen de intervención de los ayuntamientos en esta área, que siempre es una opción voluntaria, se restringe al campo de los servicios sociales, al ámbito de la vivienda y al alojamiento (Camós, 2004). Las políticas locales de atención a las personas extranjeras se caracterizan por un limitado margen de acción, pues la capacidad para gestionar y diseñar sus propias políticas está definida, en parte, por administraciones de mayor rango (leyes de extranjería a escala estatal, planes de integración a escala autonómica, etc.); ello provoca una cierta dependencia local de programas estatales y autonómicos y de legislaciones de estos ámbitos.

En el presente trabajo hemos tenido en cuenta las particularidades y limitaciones del ámbito local y autonómico, al igual que la influencia de la política estatal en estas dos esferas políticas en materia de

extranjería. Por ello hemos realizado un análisis *top-down*, desde la lógica autonómica a la aplicación local, de tres cuestiones que hemos considerado centrales: a) las prácticas políticas en materia de extranjería, es decir, se estudia si la planificación de políticas a escala autonómica se está aplicando a escala local, y su grado de valoración por técnicos locales en las áreas de servicios sociales, sanidad y educación; b) los discursos políticos, a escala autonómica, inferidos de entrevistas cualitativas a técnicos de la Administración autonómica, en el caso de existir un discurso conjunto en las áreas estudiadas, y su reproducción o plasmación en los discursos políticos a escala local en las distintas áreas; y c) el diseño de programas de corte universalista o específicos a escala autonómica en las tres áreas estudiadas y su plasmación en el ámbito local. Nos centraremos, pues, en analizar las prácticas, discursos y orientación de los programas de los actores autonómicos y locales en las áreas de servicios sociales, educación y sanidad, por considerar estos tres ámbitos como pilares del Estado del bienestar; en cuanto al ámbito territorial, el estudio se ha realizado en las comunidades autónomas de Andalucía, Galicia, Asturias y Cantabria. Para simplificar el análisis comparativo, hemos agrupado a las comunidades del norte peninsular porque tienen muchas semejanzas en lo que se refiere al grado de desarrollo de políticas de acomodación de extranjeros y ello permite una lectura más sencilla de la comparación entre comunidades, reseñando las divergencias entre ambas en el análisis. La selección de estas comunidades autónomas responde, por un lado, al objetivo de conocer el grado de desarrollo de políticas públicas destinadas al colectivo de extranjeros en las comunidades norteñas (que se caracterizan por un escaso peso de la inmigración extranjera en relación al conjunto del Estado español); en contraste con el trabajo en materia de inmigración realizado por una comunidad como Andalucía, que tiene una larga trayectoria de recepción de población extranjera dentro del conjunto estatal; esta comunidad ejercería de “variable control” en el estudio, la cual nos permite medir el grado de expansión de las políticas de “acomodación” de extranjeros en autonomías con escasa presión migratoria.

3. Los criterios que se siguieron para la selección de municipios fueron tres: a) tamaño del municipio (mayores de 50.000 y menores de 20.000 habitantes); b) el peso porcentual de la población extranjera sobre el conjunto de la población empadronada en cada municipio; y c) la predominancia de distintos colectivos nacionales por grandes áreas geográficas (Europa del Este, África, y América Latina).

En esta investigación se han realizado un total de 132 entrevistas en profundidad, de las cuales 33 en cada Comunidad Autónoma. En cada territorio se hicieron nueve entrevistas en el ámbito autonómico: en la Consejería/Departamento de Inmigración, la Consejería de Servicios Sociales, la Consejería de Educación, la Consejería de Sanidad, la Federación de Municipios y Provincias, una organización sindical, una organización prestadora de servicios a inmigrantes y dos asociaciones de inmigrantes. En el ámbito local se llevaron a cabo 24 entrevistas en cada ayuntamiento seleccionado, ocho municipios por cada autonomía³, y en cada uno de ellos se efectuaron entrevistas en el área de servicios sociales, en el centro educativo de educación primaria y en el centro de salud municipal.

Como punto de partida, consideramos necesario describir lo que entendemos por “políticas de acomodación” de la población extranjera y la visión que pensamos que puede darse en la interacción política en materia de extranjería entre la sociedad dominante y la

población “huésped”. Por “políticas de acomodación” entendemos la interacción entre inmigrantes y estructuras institucionales que implica que los dos elementos de la relación deben modificar su situación inicial, previa a la interacción de ambas partes (Zapata-Barrero, 2003 y 2004). Sin embargo, cabe destacar que esta interacción es un proceso y no un resultado final, para lo cual no se establece ningún requisito particular para la sociedad de acogida receptora, a la vez que se reconoce la existencia de resultados temporales y evolutivos (Penninx y Martiniello, 2006). En esta interacción, como indican Penninx y Martiniello, los actores son desiguales en cuanto a poder y recursos, lo que provoca que sea la sociedad receptora la que, por su estructura institucional y reacciones ante los recién llegados, sea mucho más decisiva en los resultados del proceso que los propios extranjeros.

Esta visión sobre las políticas de inmigración nos sirve para concebir los discursos, prácticas y textos en relación con las distintas actitudes políticas ante la inmigración, especialmente en el ámbito local. En esta misma línea, este trabajo se apoya en la tipología de políticas locales desarrollada por Michael Alexander en sus trabajos académicos (2003 y 2004), que nos sirve para clasificar y agrupar políticas locales de atención a la inmigración en base a la reacción política a la convivencia con el extranjero dentro de la lógica moderna (basada en una intervención de tipo asimilacionista que pretende reducir la heterogeneidad a homogeneidad cultural y suele caracterizarse por poner el acento en programas de corte universalista y de vocación normalizadora) y dentro de la lógica posmoderna (la intervención política es pluralista, y se respeta o incentiva la alteridad en la sociedad de acogida, que suele incidir en programas de atención a la población extranjera desde la óptica cultural propia de los colectivos a los que se dirigen y que ponen en valor la diferencia cultural y social de la nueva ciudadanía extranjera).

La política andaluza de acomodación de extranjeros: una apuesta por la universalización de los servicios y un discurso de respeto a las diferencias

En el caso andaluz, el organismo responsable de la creación y gestión de políticas de acomodación de extranjeros es la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias (Decreto 199/2004 del 11 de Mayo) que está adscrita a la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía. Las funciones de esta Dirección General son impulsar y coordinar las distintas políticas de acomodación dirigidas a la población extranjera en los diversos ámbitos de actuación, la planificación y evaluación de la política autonómica en esta materia y la coordinación entre las distintas administraciones públicas para adoptar medidas que favorezcan el arraigo, promoción e inserción social de emigrantes e inmigrantes.

El mapa organizativo en materia estrictamente de gestión de la inmigración en esta autonomía lo completan la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias (Decreto 382/2000 de 5 de septiembre,

modificado por el Decreto 116/2005 de 3 de mayo), que tiene como función primordial generar un diálogo entre las distintas consejerías para articular políticas transversales e integrales en materia de atención a la inmigración, y el Foro Andaluz de la Inmigración (Decreto 55/2001, de 26 de febrero) que pretende recoger la voz de los inmigrantes y canalizar las propuestas políticas en materia de inmigración que nazcan en el tejido asociativo de inmigrantes y tercer sector. A estos organismos hay que sumar la creación de comisiones bilaterales de seguimiento de convenios en materia migratoria entre las corporaciones locales y la Junta de Andalucía, que permiten tener un contacto más directo entre las distintas administraciones y los programas implementados.

La plasmación política de la actuación en materia de inmigración por la Junta de Andalucía puede verse reflejada en el *II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2006-2009)* que ha sido coordinado por la Consejería de Gobernación, y que ha contado con la participación de todos los departamentos del Gobierno andaluz y cuenta con un presupuesto para los tres años de más de 1.177 millones de euros. Concretamente, cabe resaltar dos principios rectores del Plan que nos indican las pautas discursivas que rigen la política de integración andaluza: el principio de normalización en las actuaciones dirigidas a la población extranjera, que puede extraerse de la siguiente cita: “las actuaciones y medidas que el Plan contemple se realizarán dentro de las que los poderes públicos lleven a cabo de forma ordinaria. Ello no será óbice para que en ciertos momentos (...) se realicen actuaciones de índole extraordinaria, aunque siempre desde una perspectiva que nos permita comprobar que son actuaciones tendentes a cumplir un objetivo concreto, que no se consolide en el tiempo”; y por otro lado, se postula el principio de interculturalidad en las actuaciones, entendiendo como tal que “la pluralidad será considerada como una de las ventajas que ofrece el modelo de integración por el que apuesta la Junta de Andalucía. El respeto a la diversidad enriquecerá el diálogo de las instituciones y los agentes de Andalucía, facilitando la integración dentro de la sociedad andaluza” (*II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, 2007*).

La política de inmigración a escala autonómica, desarrollada por la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias de la Consejería de Gobernación, destaca por su labor de coordinación de políticas migratorias de integración por la cual asume el timón de las actuaciones recogidas en el *II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía*. Las principales actuaciones en esta área se dirigen a establecer convenios con ayuntamientos, asociaciones de inmigrantes y de atención a inmigrantes, realizar estudios sobre inmigración y a llevar a cabo tareas de formación para técnicos municipales (especialmente del área de servicios sociales) en materia de extranjería.

El análisis del discurso político que se puede inferir del trabajo cualitativo realizado (que nos marca una cierta tendencia discursiva, que se apoya en el análisis documental de textos de dicha área) acerca del modelo de integración, nos remite a una apuesta por la *interculturalidad*, aunque en el discurso aparecen tópicos asociados que

4. Por “modelo intercultural” (Jiménez, 1997) se entiende el “proyecto para establecer relaciones interpersonales y sociales en las cuales no se discrimine por razón de raza, cultura, etnia, lengua, religión y nacionalidad, y en la que los sujetos se reconocen como interlocutores y los actores se enriquecen mutuamente”.

tienen escasa relación con el fundamento teórico del concepto⁴, como por ejemplo las “fiestas gastronómicas interculturales” o la “fusión musical”, y finalmente, se percibe que la relación desigual entre la sociedad de acogida y el “otro” se resuelve en términos asimilacionistas. Una buena prueba de lo expuesto puede recogerse en la siguiente cita:

“Se apuesta aquí por la interculturalidad, que se nos llena la boca con esa palabra y además es así, o sea, yo entiendo que es así, otra cosa es que la realidad, que puedas obedecer a este concepto (...) en realidad, lo que hace el inmigrante es asimilarse, pero el discurso no es de asimilación (...) nunca ha habido, por ejemplo en música, tanta fusión y tantas cosas, ¿no? (...) Pero yo personalmente, independientemente del discurso, pienso que el inmigrante siempre tiene que ceder, él tiene más que perder que nosotros, que somos la sociedad dominante, pero eso no quiere decir que lo nuestro es...no, no, aquí todo el mundo tiene que pagar. Habrá que ver el futuro como evoluciona, porque llegará un momento en que la gente tiene que aprender la lengua, la cultura castellana, sino no se va a integrar” (Entrevista AN41A0020)

Finalmente, en cuanto al tipo de programas a implementar, se realiza una apuesta clara por políticas normalizadoras o universalistas, entendidas como aquellas que pretenden integrar a la población extranjera en los servicios y recursos generales de las administraciones a los que acuden la mayoría de los ciudadanos, es decir, que el acceso a las prestaciones públicas sea para las personas extranjeras por la misma puerta de entrada que para el resto de ciudadanos, y se creen sólo programas específicos en áreas muy puntuales como el aprendizaje del idioma, el asesoramiento jurídico, etc. (Nadal, Oliveres y Alegre, 2002). Esta apuesta se extiende a todas las áreas de atención a la población (educación, sanidad, asistencia jurídica, servicios sociales comunitarios) y será una de las apuestas más características de la política andaluza de acomodación de la extranjería. Sin embargo, se reconoce cierta contradicción en cuanto a los programas que subvencionan a entidades del tercer sector, las cuales en algunos casos desarrollan programas específicos para inmigrantes y suelen defender un modelo de atención especializado para este sector poblacional.

En el área de servicios sociales la responsabilidad de ejecución de políticas recae en la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, y en materia de atención a la población extranjera en el Servicio de Movimientos Migratorios, que se ubica dentro del organigrama de la Dirección General de Servicios Sociales e Inclusión. Este Servicio se responsabiliza de prácticas políticas de atención a la población extranjera, cuenta con un presupuesto de ocho millones de euros para este fin y se encarga de la puesta en marcha de programas tales como la subvención a asociaciones de inmigrantes y ONG, el refuerzo de los servicios sociales comunitarios en los municipios con mayor presencia de extranjeros, la formación de técnicos municipales en materia de extranjería, el lanzamiento de campañas de información para fomentar el acceso de los extranjeros a los servicios sociales comunitarios, la promoción y contratación de estudios de necesidades sociales de la población extranjera, la acogida de extranjeros en residencias y albergues, etc.

Tabla 1. Prácticas, discursos y programas de la acomodación de la población extranjera en Andalucía

ÁMBITO AUTONÓMICO	Prácticas	Discursos	Programas
Inmigración (D.G. de Coordinación de Políticas Migratorias, Consejería de Gobernación)	II Plan integral para la inmigración en Andalucía (2006-09): normalización e interculturalidad	Interculturalidad (relación desigual sociedad de acogida y el "otro")	Normalización-universalización (ejemplo: tarjeta sanitaria temporal, 1992)
Servicios sociales (Servicio de Mov. Migratorios, C. para la Igualdad y Bienestar Social)	Refuerzo servicios sociales comunitarios y convenios con tercer sector	Respeto a las diferencias	Normalización-universalización
Educación (Atención a la diversidad, Consejería de Educación)	Acceso al sistema sin trabas y aprendizaje del español como segunda lengua	Interculturalidad	Normalización-universalización
Sanidad (Servicio de Atención al Paciente y Salud Pública. Consejería de Salud)	Eliminar trabas en acceso y en calidad de atención al paciente extranjero	Respeto a las diferencias	Normalización-universalización
ÁMBITO MUNICIPAL	Prácticas	Discursos	Programas
Inmigración/S. Sociales	Eliminar trabas para acceso servicios sociales comunitarios. Programas específicos: convenios ONG	Adaptación por parte del extranjero a la sociedad de acogida	Normalización-universalización
Educación	Aulas temporales de adaptación al lenguaje (ATAL), planes de acogida, material interculturalidad, etc.	Interculturalidad	Normalización-universalización (específicos en casos necesarios)
Sanidad	Carpetas y entrevistas clínicas en diversos idiomas, carta de derechos y servicios, <i>call centers</i> , etc.	Respeto a las diferencias	Normalización-universalización

Desde esta institución, y siempre teniendo en cuenta las limitaciones de nuestro análisis que se circunscribe a los textos analizados y a las personas entrevistadas, se defiende un modelo de integración para la población extranjera que se base en el respeto a las diferencias, y se liga este discurso en gran medida a la apuesta por la universalización de los servicios públicos, en este caso concreto se proclama la necesidad de reforzar los servicios sociales de atención comunitaria. Este discurso se hace palpable en la siguiente cita:

“El respeto a las diferencias en la integración por eso se está reforzando también los servicios, es decir, que si los servicios sociales comunitarios, con el personal que tienen, los recursos que tienen, no pueden atender a un volumen importante de población que acaba de llegar, con otras características, y necesitan un poco más de tiempo, pues se tiende a reforzar esos servicios sociales. (...) Los ayuntamientos que habían financiado recursos específicos para información a inmigrantes, por ejemplo en Huelva: en Huelva todavía se comparte, en algunas poblaciones, oficinas de información a inmigrantes sólo exclusivamente para inmigrantes, entonces lo que pretendemos es que muchos ayuntamientos pues dejen esos modelos exclusivos aparte y en los propios servicios sociales haya un modelo universal” (Entrevista AN41A0030).

En el ámbito local, nos encontramos con que las prácticas políticas en materia de extranjería en los municipios andaluces seleccionados tienen una serie de pautas comunes, como son la atención a la población extranjera, desde programas de servicios sociales comunitarios comunes al conjunto de la población, a los cuales todos acceden por una puerta única y tienen derecho a las prestaciones básicas independientemente de su situación administrativa (ayudas de emergencia social, ayudas escolares, etc.). En este sentido, los programas puestos en marcha res-

ponden a una lógica universalista de atención a la inmigración, pero sin embargo, esta posición mayoritaria tiene sus excepciones en servicios de atención al inmigrante de corte específico que perviven en ciertos ayuntamientos. Otros leitmotiv de las políticas locales de acomodación en los servicios sociales son los siguientes: el diseño de programas concretos de atención a la población extranjera a raíz de la concesión de recursos económicos derivados del Fondo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (estos recursos se han empleado en programas concretos y diversos como cursos de aprendizaje de español, jornadas de diversidad cultural, etc.); y la oferta de programas específicos destinados a la población extranjera por la vía de realizar convenios con asociaciones del tercer sector (algunos programas son muy recurridos, como es el caso de la oferta de asesoramiento jurídico a inmigrantes, los cursos para aprender español, el asesoramiento laboral para extranjeros, etc.).

La apuesta municipal por unos servicios universales de atención para la población extranjera es mayoritaria, lo que guarda coherencia con el modelo autonómico propuesto. Sin embargo, en cuanto al discurso en relación con el modelo de integración, se percibe una menor defensa del modelo intercultural respecto a la apuesta autonómica, y se perfila un discurso que asume que el esfuerzo de adaptación en su conjunto debe ser asumido por el extranjero, sin que su llegada afecte a las pautas sociales y culturales de la sociedad de acogida, como podemos entrever en la siguiente cita:

“Yo pienso que de respeto a las diferencias, también...es que no sé, es que, claro, asimilación tiene connotaciones complejas, tú no les puedes quitar su cultura, que ellos traen unas raíces y un mundo atrás. Una adaptación, como los de etnia gitana, tienen que tener una adaptación, pero sin perder sus raíces respetando a la comunidad a la que llegan, ¿sabes? Entonces es un poco mezcla de todo, también de tolerancia con todo el mundo” (Entrevista AN41LO91B).

En el campo educativo, en la comunidad andaluza el organismo responsable de coordinar la atención al alumnado inmigrante dentro de la Consejería de Educación es el Área de Atención al Alumnado Inmigrante, que se encuentra incardinado en la Dirección General de Participación y Solidaridad en la Educación. La principal práctica política llevada a cabo por este departamento es la puesta en marcha de un Plan Andaluz de Educación de Inmigrantes en el año 2001, que introducía objetivos y medidas concretas que a grandes rasgos eran los siguientes: a) facilitar la escolarización de menores extranjeros en igualdad de condiciones que el alumnado andaluz (información sobre el proceso de escolarización y los recursos disponibles, campañas de sensibilización, dotación de recursos humanos y materiales extraordinarios a los centros con un número significativo de alumnos inmigrantes, acceso a los servicios de comedor, incorporación de la figura del mediador intercultural, etc.); b) favorecer que los centros elaboren proyectos de centro interculturales y que faciliten y promuevan los procesos de intercambio e interacción entre las culturas (que se materializa en medidas como formación y asesoramiento al profesorado en interculturalidad y creación de materiales interculturales); c) potenciar programas de apoyo para el aprendizaje de la lengua española (que se traducen en programas como la creación de aulas temporales de adaptación lingüística y convenios con entidades sin

ánimo de lucro para apoyo al aprendizaje de la lengua de acogida); y d) facilitar el aprendizaje de la lengua materna para que el alumnado no pierda su cultura de origen (que se concreta en apoyos a programas de aprendizaje de las lenguas maternas, etc.).

En cuanto al discurso y la lógica de los programas educativos autonómicos, nos encontramos con una apuesta por la interculturalidad, sin embargo, se percibe una mayor relevancia de los programas orientados al acceso del alumnado extranjero y un esfuerzo por la adquisición del español como segunda lengua, quedando en un segundo plano la apuesta por una educación intercultural y la incorporación de este tipo de educación al currículum docente del centro educativo. En los centros educativos de los distintos municipios en los que realizamos entrevistas nos encontramos con prácticas similares, es decir, las políticas de atención al alumnado inmigrante son comunes y están muy extendidas. En esta línea, constatamos que las aulas temporales de adaptación al lenguaje (ATAL), tanto fijas como itinerantes, son habituales en el centros, al igual que el diseño de planes de acogida para el alumnado extranjero diseñados por los profesores de ATAL y que contemplan acciones tales como presentar el centro a los padres de alumnos extranjeros, dar a conocer los medios del colegio, contar con alumnos-tutores de la misma nacionalidad que el alumno recién llegado, etc. En este sentido, los profesores son los encargados de diseñar en talleres los materiales para enseñar el español como segunda lengua, y en menor número de casos son los encargados de introducir contenidos interculturales en sus explicaciones en el aula. En sólo uno de los centros estudiados, el ubicado en el municipio del Ejido, que en el año 1999 puso en marcha la primera ATAL, se imparten clases de cultura y lengua árabes, con lo que la enseñanza de la lengua y cultura propias de los alumnos continúa sin tener un espacio en los programas curriculares docentes. La universalidad en el acceso a la enseñanza no obligatoria es casi una característica inherente al sistema educativo (también el sistema sanitario garantiza la universalidad en el acceso), pero en este caso, se apuesta por programas de enseñanza universales, aunque existen programas específicos como pueden ser las ATAL que están justificados por la necesidad de aprendizaje del idioma español por parte del alumnado extranjero para después incorporarse adecuadamente a las clases.

En cuanto al modelo de integración, se mantiene el discurso de la interculturalidad en la enseñanza que se destila del modelo autonómico, pero en la práctica son escasos los centros que abogan por una transversalidad cultural en los contenidos explicados en el aula, lo cual convierte a los centros educativos en reproductores del sistema cultural y social dominante, salvo alguna destacable excepción, como podemos ver en las siguientes citas:

“Lo que se produce claramente es una intimidación, que absorbe a una minoría que es arrastrada por la mayoría” (Entrevista AN04L902C).

“Como respeto a las diferencias, pero al mismo tiempo que se adapten a nuestras normas. Pero como está aquí, él tiene que adaptarse a lo que hay aquí. Nosotros no tenemos que adaptarnos a los que vienen, tenemos que respetarlos, están aquí y tienen que respetar lo nuestro. No que se olviden de los suyos, yo siempre le digo a los padres que los niños no deben perder su cultura. Pero ahora, el niño no puede venir aquí, ni la madre tampoco, queriendo que aquí hagamos lo que hacen en su país,

no. Vosotros habéis venido aquí a estar, a nuestras leyes y a nuestras normas, que nosotros vamos a respetaros” (Entrevista AN04L102C).

“Cualquier actividad, nosotros siempre le damos el enfoque multicultural que tiene el centro, pero no es específico de inmigrantes. Las actividades que se programan o diseñan, pues nosotros le damos un enfoque multicultural, nada más, no hay nada específico para ellos (...) porque eso se convierte, se acaba convirtiendo en algo anecdótico, folclórico y al final no sirve para nada” (Entrevista AN04L902C).

En materia de salud, a escala autonómica las políticas destinadas a la atención sanitaria a pacientes extranjeros dependen del Servicio de Atención al Paciente y del Área de Salud Pública de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía. En cuanto a prácticas políticas de atención a los pacientes extranjeros, destaca la creación de la tarjeta sanitaria temporal en el año 1992 que se le concede a todos los extranjeros, independientemente de su situación administrativa, que se tramita a través de convenios con asociaciones sin ánimo de lucro y que da acceso a la sanidad pública de forma universal; además, se han desarrollado iniciativas como la traducción de historias clínicas a los diversos idiomas, la facilitación de información sobre el funcionamiento de la sanidad pública, el establecimiento de servicios de mediación intercultural en algunos hospitales; se ha elaborado un manual de atención al paciente inmigrante con protocolos de atención y pruebas médicas a realizar en la primera visita al centro, entre otras.

Respecto al discurso de integración, se defiende un modelo de interculturalidad basado en el respeto a las diferencias y, en cuanto a la lógica de los programas puestos en marcha, se opta por un modelo universal en la atención, como puede deducirse de la siguiente cita:

“La estrategia que hasta ahora ha habido no es de generar servicios específicos sino de favorecer su integración en los servicios generales” (Entrevista AN41A0040).

Como indicábamos con anterioridad, el sistema sanitario, al igual que el educativo, se caracteriza por la universalidad en el acceso de la población extranjera definida por la propia legislación vigente. En el caso andaluz, la universalidad de la atención sanitaria se produjo en el año 1992, de tal modo que la sanidad andaluza fue pionera en la eliminación de trabas para el acceso de los pacientes extranjeros a los centros de salud de atención primaria.

De las entrevistas realizadas se desprende que son escasos los programas específicos puestos en marcha para la atención a pacientes extranjeros, y los esfuerzos se dirigen a la eliminación de trabas para el acceso en pie de igualdad al sistema sanitario; existen prácticas políticas como, por ejemplo, un programa de captación médica de extranjeros recién llegados, o la edición de una carta de derechos y deberes de los pacientes en diversos idiomas, etc. En este sentido, la noción de integración está estrechamente ligada con la apuesta por un modelo universal y pivota en el respeto a las diferencias, pero sin que esto implique un cambio en las normas vigentes, sino una adaptación del sistema sanitario para garantizar a la población extranjera el acceso igualitario al sistema.

Las comunidades del norte peninsular: los comienzos de una política de acomodación

El ámbito de actuación de los servicios sociales y las áreas de inmigración

Como indicábamos con anterioridad, de cara a facilitar el análisis y la comparación y debido a la grandes semejanzas en cuanto a políticas de acomodación de extranjeros que se dan en Galicia, Asturias y Cantabria, analizaremos este grupo de comunidades de forma conjunta, pero indicando las particularidades de cada caso.

En la Comunidad Autónoma de Asturias el área responsable de poner en marcha políticas de atención a población extranjera es el Programa de Acogida e Integración de personas inmigrantes, que está incardinado en la Dirección General de Servicios Sociales Comunitarios y Prestaciones de la Consejería de Vivienda y Bienestar Social. Las principales prácticas políticas diseñadas desde esta área son el establecimiento de convenios y la tramitación de subvenciones para el tercer sector, en apoyo a la atención de personas extranjeras y para las entidades locales entre las cuales, de acuerdo con una serie de criterios establecidos, se distribuye el Fondo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con las cuales se lleva a cabo la acogida de subsaharianos que llegan a Canarias, y se realiza una evaluación y coordinación técnica de los proyectos puestos en marcha. Desde esta área se efectúa una defensa de la universalidad en la atención a la población extranjera desde los propios servicios sociales comunitarios, aunque determinados procesos necesiten de programas específicos como, por ejemplo, programas de atención en la llegada. Sin embargo, existen oficinas de atención al inmigrante en Gijón y Oviedo que a pesar de coordinarse con los servicios sociales municipales funcionan como órganos específicos, lo cual muestra una cierta contradicción, tal y como podemos inferir de la siguiente cita:

“En principio la atención debe realizarse desde servicios universales porque la idea es eso, que los y las inmigrantes que llegan, participen de forma normalizada del resto de los recursos y servicios que hay para la población general. Ahora es cierto que hay una necesidad específica para este colectivo, quiero decir, tu no puedes llegar y pretender que desde el momento que llegan ellos aquí, accedan porque no es real, no es cierto” (Entrevista AS33LO40D).

En el caso de Galicia, la atención a la población extranjera recae sobre la Secretaría Xeral de Emigración, que depende orgánicamente de la Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas e Xustiza de la Xunta de Galicia. Al igual que en el caso asturiano, el acento político en materia migratoria recae todavía en la atención a emigrantes gallegos en el exterior (prueba de ello, es que en los presupuestos del 2007 de dicha Secretaría Xeral sólo un 20% se destina a programas de integración de extranjeros, lo que representa tan sólo la cantidad de 3,5 millones de euros). Sin embargo, Galicia le lleva cierta ventaja a Asturias y Cantabria en cuanto a definición de su política de acomodación de extranjeros para la cual se ha dotado de organismos de consulta como el Consello Galego da Inmigración (Decreto 127/2006, del 27 de julio) y

el Observatorio Galego da Inmigración e da Loita contra o Racismo e a Xenofobia (Decreto 78/2004 el 2 de Abril), y ha aprobado recientemente el I Plan Galego de Inmigración 2007-2010. Sin embargo, el tipo de actuaciones y prácticas autonómicas de este organismo coinciden en gran medida con las llevadas a cabo por las comunidades asturiana y cántabra, pues inciden en la planificación de programas a través de la concesión de ayudas y subvenciones a ONG y ayuntamientos, la realización de estudios sobre la situación de la inmigración en esta autonomía, tareas de sensibilización entre la población, etc.

En el caso cántabro, la responsabilidad de articular políticas de atención a la población extranjera recae en la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales. Por parte de esta Consejería no existe una política de acomodación destinada a la población extranjera y, básicamente, a través de ella se tramitan las ayudas del Fondo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de forma directa a la Consejería de Educación y Juventud del Gobierno de Cantabria, a los propios ayuntamientos con presencia de extranjeros, y se llevan a cabo convenios con ONG para que pongan en marcha programas de atención a este colectivo. La filosofía de esta Consejería es implementar una ciudadanía social que pivote sobre unos servicios universales, por lo tanto, sólo se pondrán en marcha programas específicos de atención a población extranjera en casos muy concretos. En este sentido, la inexistencia de una política autonómica de acomodación de extranjeros se hace más palpable en el caso asturiano y cántabro, lo cual no deja de tener un significado político: la priorización de otras áreas de actuación frente a la incipiente llegada de población extranjera, aunque la demografía (y más concretamente, el escaso número de extranjeros empadronados en estos territorios) puede justificar, en estos casos, el escaso interés político por abordar el proceso de acomodación de la población extranjera.

En el caso de los municipios de Asturias, la atención a la población extranjera en servicios sociales está poco desarrollada y en la mayoría de los casos ha sufrido un gran impulso desde el año 2005, momento en el que se dota de mayores recursos al Fondo de Apoyo a la Acogida y a la Integración de Inmigrantes y el Refuerzo Educativo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Este impacto es común a las tres comunidades del norte peninsular, lo que provoca en cierta medida el nacimiento de un conjunto de prácticas locales en materia de acogimiento de extranjeros que no tienen un modelo definido de intervención a escala autonómica, de lo que se desprende una pluralidad de respuestas. La escasa definición a escala autonómica de la política de acomodación de extranjeros a seguir queda reflejada en la siguiente cita:

“El problema es que no hay una política de inmigración en Asturias. No puedo saberlo porque no hay una política...” (Entrevista AS33LO24B-1).

En el caso asturiano nos encontramos con que las políticas de atención a la población extranjera se articulan de forma mayoritaria a través de los servicios sociales comunitarios, por lo tanto se prefiere una respuesta universal en la atención a este colectivo. Se trata de un modelo con contradicciones, ya que la creación de oficinas de atención al inmigrante en Gijón y Oviedo rompe en cierta medida con el principio de puerta única

de entrada para el conjunto de la población. Pero, en líneas generales, predomina un discurso de defensa de los servicios universales para la atención a la población extranjera, y como ejemplo de ello son significativas las siguientes citas:

“El planteamiento de este ayuntamiento es que debemos atender de una forma normalizada al conjunto de la población (...) para nosotras todas las personas son iguales, como ciudadanos” (Entrevista AS33LO04B-1).

“A los inmigrantes se les debe atender desde los servicios universales, pero lo que es necesario es un itinerario personalizado, eso lo tengo claro, como profesional, pero siempre lo específico, para mi crea estigma...” (Entrevista AS33LO66B-1).

En los municipios gallegos con fuerte presencia de población extranjera la apuesta por servicios universales o específicos se reparte de forma equitativa y poco ordenada. La creación en el año 2004 de la “Rede Galega de Atención ó Inmigrante e ó Emigrante Retornado”, financiada por la Secretaría Xeral de Emigración, provocó que cada entidad local decidiese si este servicio específico se incardinaba dentro de los servicios sociales comunitarios o si se creaba una oficina específica destinada a tratar exclusivamente las problemáticas de la población extranjera. En el primero de los casos se optó por el refuerzo de los servicios sociales con la contratación de técnicos, como trabajadores sociales, educadores o mediadores interculturales, que fueron los artífices de diseñar programas concretos de actuación. En el caso de que se opte por la creación de oficinas de atención al inmigrante y al emigrante retornado, que suelen caracterizarse por una escasa coordinación con los servicios sociales locales, el personal contratado suele atender exclusivamente a esta población, y en muchos casos se duplican servicios como el asesoramiento laboral o jurídico que, por otro lado, llevan a cabo organizaciones del tercer sector, a su vez subvencionadas por la Administración. En este sentido, no existe una apuesta autonómica clara por el modelo de atención a la población extranjera, lo que convierte el marco local en un escenario de múltiples respuestas. El discurso sobre el modelo de integración por el que apuesta la comunidad autónoma gallega está decantándose tímidamente hacia la interculturalidad, sin embargo, la respuesta a escala local pasa por múltiples opciones como traslucen las siguientes citas:

“El modelo es de integración individual, cada persona es un mundo, aquí no hay colectivos, no hay, entonces todo el mundo busca su propia integración, la integración va llegando de manera natural” (Entrevista GA36LO56A-1).

“Nosotros tenemos unos objetivos distintos, nosotros nos basamos en un concepto de integración que es la igualdad entre personas, es que es necesario; la interculturalidad consiste en crear un nuevo espacio y que ambas partes tenemos que ceder para crear el nuevo espacio” (Entrevista GA36LO53A-1).

En Cantabria hay una apuesta autonómica que se decanta por la atención universalizada a la población extranjera a través de las unidades

5. Para tener una mayor información se puede consultar la página web específica sobre este tema de la Consejería de Educación y Ciencia del Gobierno Asturiano: <http://web.educastur.princast.es/proyectos/acogida/index.htm>

básicas de acción social (UBAS); esta opción provoca que se refuerce el modelo y que la creación de programas específicos para inmigrantes responda sólo a necesidades concretas y específicas que no pueden atenderse en los programas existentes (aprendizaje del español como segunda lengua, asesoramiento en temas relacionados con la Ley de Extranjería, etc.), y en muchos casos, se opta por crear estos servicios en convenio con asociaciones del tercer sector. En líneas generales, el modelo de integración más defendido por las entidades locales entrevistadas en esta autonomía es el respeto a las diferencias y apuesta por la convivencia, alejándose en cierta medida del discurso de la interculturalidad.

Las prácticas y discursos educativos sobre la integración de los menores extranjeros

En el ámbito educativo en Asturias, el organismo responsable de diseñar políticas de atención al alumnado inmigrante es el Servicio de Inmigración y Apoyo, dentro de la Dirección General de Ordenación Académica e Innovación de la Consejería de Educación y Ciencia. En el discurso de dicha Consejería, según se infiere del trabajo de campo realizado y de los textos analizados, se concibe que el objetivo final es la integración del alumnado extranjero en el sistema educativo, para lo cual es necesario llevar a cabo programas específicos que garanticen la eliminación de barreras para acceder a él y permitan aprovechar este servicio público. Finalmente, las prácticas políticas más comunes de este Servicio en lo que se refiere a la atención a la población extranjera pasan por facilitarle el acceso a los recursos existentes y establecer convenios con el tercer sector para poner en marcha programas específicos de atención a esta población, en gran parte financiados con los recursos del Fondo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

En Asturias, los programas más relevantes⁵ en esta materia puestos en marcha por la Consejería han sido los siguientes: el Plan de Acogida al Alumnado Inmigrante (que recoge una serie de actuaciones como son: la publicación de una guía con orientaciones para la acogida sociolingüística de alumnado inmigrante; la creación de la figura de tutor de acogida en aquellos centros con importante presencia de alumnado extranjero, que será un docente del claustro que contará con tres horas lectivas de su horario semanal para planificar acciones); la creación de aulas de acogida y acceso al currículo destinadas a nivelar competencias lingüísticas y curriculares del alumnado inmigrante; la puesta en marcha en el curso 2004-05 de aulas intensivas de inmersión lingüística para la adquisición de competencias lingüísticas en español; y, finalmente, la creación de material didáctico para el aprendizaje de la segunda lengua, así como la inserción de contenidos de interculturalidad en la docencia del centro.

Desde el punto de vista discursivo, se opta por defender un modelo de integración y de respeto a las diferentes culturas, como puede verse en la siguiente afirmación:

“La política de la administración en este sentido es no asimilación sino integración cultural. Yo te hablo de la Consejería de Educación que es lo que conozco. Nosotros favorecemos y optamos por este modelo”. (Entrevista AS33LOO4C-1).

En Galicia, el organismo responsable de articular políticas de atención al alumnado inmigrante es la Dirección Xeral de Ordenación e Innovación Educativa de la Consellería de Educación, y más concretamente el Área de Atención a la Diversidad. Las políticas más relevantes en este terreno son la creación de una legislación al respecto (Orden del 20 de febrero del 2004), que establece las medidas a seguir en atención específica al alumnado extranjero: refuerzo educativo, grupo de adquisición de las lenguas, etc.; la creación de la figura del profesor de apoyo al alumnado inmigrante, que se encarga de atender los agrupamientos flexibles de adquisición de lenguas, y, finalmente, la publicación de una guía para la elaboración de planes de atención al alumnado extranjero en los centros educativos. El discurso de la propia institución en cuanto al modelo de integración de este alumnado en la enseñanza asume la interculturalidad como principio rector, sin embargo, pocos avances reales se han realizado para concretar este tipo de actuaciones.

En Cantabria, el área responsable de articular políticas de atención a la diversidad y de acogida del alumnado extranjero depende de la Consejería de Educación y Juventud. La acción más destacable es la aprobación, en el año 2005, del Plan de Interculturalidad, en el cual se recogen una serie de medidas no sólo dirigidas a reconocer la diversidad curricular de los centros que cuentan con alumnado extranjero, sino que afectan a todos los centros educativos cántabros, lo que supone una apuesta general por la introducción de la interculturalidad en el currículum docente. Este Plan recoge principalmente tres acciones: a) la creación de la figura del coordinador de interculturalidad en cada uno de los centros, siendo necesario cursar una formación de más de 100 horas en esta temática para ejercer esta responsabilidad, para llevar a cabo tareas de acogida del alumnado extranjero y dotarlo de competencia lingüística en la lengua española; b) la creación de aulas de dinamización intercultural en los centros de educación secundaria con presencia de alumnado extranjero, compuestas por profesorado con formación específica en esta temática, técnicos de servicios sociales, orientadores educativos y mediadores interculturales, que se encargarán de realizar tareas como el diagnóstico y orientación al menor en el proceso de escolarización, el aprendizaje del español como segunda lengua, la coordinación con profesores de los centros de procedencia del menor y la realización de programas de acogida a las familias de los menores extranjeros; y c) finalmente, la constitución de equipos de interculturalidad en los centros de educación primaria.

En los centros educativos asturianos en los que se realizó trabajo de campo detectamos la extensión de las políticas diseñadas a escala autonómica que presentan un perfil de aplicación homogéneo en cuanto a la existencia de profesorado itinerante para la enseñanza de español como segunda lengua o al esfuerzo del profesorado de los centros que imparte esta docencia al alumnado inmigrante en sus horas libres; también se han implantado en algunos centros protocolos de acogida y se ha constatado la existencia de tutores de acogida. En otros aspectos de las políticas puestas en marcha existe mayor diversidad, concretamente, en cuanto a la creación de grupos de trabajo entre el profesorado para tratar temas de interculturalidad y acerca de cómo introducir la misma en el currículum docente, o en lo que se refiere al establecimiento de convenios con ONG para trabajar temas como el refuerzo escolar en horario no lectivo o a la realización de actividades interculturales en el centro.

Tabla 2. Prácticas, discursos y programas de la acomodación de la población extranjera en las comunidades del norte peninsular (Galicia, Asturias y Cantabria)

ÁMBITO AUTONÓMICO	Prácticas	Discursos	Programas
Inmigración/ Servicios sociales (Secretaría Xeral de Emigración, Xunta de Galicia, C. Vivienda y Bienestar Social de Asturias y Consejería de Sanidad y Servicios Sociales de Cantabria)	Influencia del Fondo del MTAS. Asturias y Cantabria: refuerzo serv. sociales comunitarios y convenios con ONG. Galicia: creación de una red de asistencia específica y especializada.	Escasa definición del discurso (interculturalidad incipiente)	Normalización-universalización (Asturias y Cantabria). Galicia (modelo híbrido)
Educación (Atención a la diversidad, Consejería de Educación)	Asturias: Plan de Acogida al Alumnado Inmigrante/Galicia: legislación específica/ Cantabria: Plan de Interculturalidad	Interculturalidad	Normalización-universalización (con programas específicos)
Sanidad (Consejerías de Sanidad)	Eliminar trabas en acceso al paciente extranjero. Salvo Asturias: no necesidad de política expresa para este colectivo	Respeto a las diferencias	Normalización-universalización
ÁMBITO MUNICIPAL	Prácticas	Discursos	Programas
Inmigración/Servicios sociales	Asturias y Cantabria: refuerzo servicios sociales y acciones puntuales (jornadas). Galicia: creación de una Red de atención específica a definir por cada municipio	Adaptación por parte del extranjero a la sociedad de acogida	Normalización-universalización
Educación	Planes de Acogida alumnado extranjero, aulas temporales adquisición de lenguaje, programas de interculturalidad, etc.	Interculturalidad	Normalización-universalización / Interculturalidad en Cantabria
Sanidad	Prácticas políticas aisladas (traducción textos, información)	Respeto a las diferencias	Normalización-universalización

La definición de un modelo de integración por parte de los colegios asturianos, y por extensión la defensa de un sistema universal, es un terreno todavía poco definido en esta Comunidad Autónoma. En este sentido, en el discurso captado en nuestra investigación no se aprecia un posicionamiento claro por la defensa de una enseñanza intercultural, aunque se considera necesario poner en valor la cultura de origen de los menores. Esta situación provoca que por parte del profesorado entrevistado se tenga la apreciación de que el período de escolarización conducirá a una asimilación cultural y lingüística del alumnado extranjero, como puede extraerse de los siguientes discursos:

“Existe en la Comunidad Autónoma un modelo verbal, un modelo político, un discurso pero se queda ahí, en el discurso” (Entrevista AS33LO44C-1).

“En teoría, de un respeto a las diferencias, pero en la práctica... indudablemente... pues como es una minoría muy pequeña, pues hay aspectos que efectivamente hay respeto a la diferencia, claro, pero ya sabes que la educación es muy normalizadora. (...) Ellos están moviéndose en un ambiente en el cual se está trabajando la cultura que hay aquí, o sea mayoritariamente está, es un proceso de inmersión cultural. Entonces la educación lo que hace es un proceso de asimilación” (Entrevista AS33LO66C-1).

En los centros educativos gallegos y cántabros se han aplicado las políticas autonómicas destinadas a la atención al alumnado extranjero, aunque la demanda de más medios humanos y materiales siempre está presente entre los docentes entrevistados. En el caso de los centros educativos de Cantabria, la apuesta por un modelo de integración basado en la interculturalidad está más presente en los discursos y en las prácticas, mientras que en Galicia la puesta en marcha de programas de corte intercultural tiene una menor relevancia y consistencia académica en su desarrollo.

La atención sanitaria y su adaptación a la llegada de pacientes extranjeros

En el ámbito sanitario, en Asturias no existen programas de atención específica al paciente extranjero. Para enmendar esta situación, dentro del Departamento de Calidad de la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios, un grupo de médicos de familia está trabajando en un programa de atención sanitaria al inmigrante que consiste en la elaboración de una serie de protocolos básicos de atención sanitaria en la primera visita de enfermería, de pediatría, y también se está trabajando en aspectos sociales del acceso del extranjero al sistema sanitario, con el objetivo de informar de los requisitos para acceder a la tarjeta sanitaria, explicar el funcionamiento del sistema asturiano de salud, dar a conocer los recursos sanitarios a los que tiene acceso el paciente extranjero, etc. Es un programa en el que se está trabajando, pero que todavía no ha dado ningún resultado definitivo.

En el caso de la atención sanitaria a la población extranjera de la Comunidad de Cantabria la responsabilidad recae en el Gerencia de Atención Primaria del Servicio Cántabro de Salud. Los programas específicos de atención a la población extranjera se concretizan en la elaboración de una serie de protocolos de atención elaborados por una unidad docente que inciden en los exámenes que hay que dispensarles a los niños de procedencia saharauí, el examen a realizar a los niños extranjeros recién llegados, el calendario de vacunaciones de los adultos, etc.

En Galicia, la responsabilidad de la planificación de la atención sanitaria le corresponde a la Consellería de Sanidade. En esta área, el trabajo realizado ha sido escaso en el ámbito institucional y no existe una política de atención específica para la población extranjera. Se apuesta por un modelo universal de atención al conjunto de la ciudadanía y la atención a los pacientes extranjeros es un terreno escasamente trabajado debido, en parte, al escaso volumen de la extranjería en dicha autonomía.

De los centros de salud analizados en Asturias podemos extraer un discurso de defensa de un modelo universal de atención para la población extranjera, que considera que no es necesario llevar a cabo ningún tipo de programa específico para los pacientes extranjeros (salvo acciones puntuales como puede ser la realización de un tríptico informando sobre el sistema de salud asturiano o la puesta en marcha en un centro de salud determinado de un protocolo de atención a la población extranjera). En los centros de salud estudiados en Galicia y Cantabria nos encontramos con la misma casuística que en Asturias, es decir, la tónica general es la falta de programas específicos en los centros de salud de atención primaria. Sin embargo, resultan sorprendentes las afirmaciones, realizadas por una parte significativa de los profesionales entrevistados, que asumen el prejuicio social según el cual los pacientes extranjeros abusan del sistema sanitario. Esta percepción queda patente en los siguientes discursos que nos señalan la escasa sensibilización de algunos técnicos hacia la incorporación de pacientes extranjeros al sistema público de salud:

“Bueno, la población inmigrante es poco cumplidora, solicita consultas y no acude a las consultas, acude luego a los servicios de urgencias, abusan de los servicios de urgencias, acuden muchos con la misma car-

tilla (...) Luego pretenden llevar medicación para ellos, para todos los familiares de Marruecos (...) Pero ellos es que abusan, abusan y quieren pasar delante de todos" (Entrevista GA32LO32D-1).

Conclusiones

Tras la exposición realizada en los apartados anteriores, y con perspectiva comparada, podemos llegar a una primera conclusión en relación con las políticas de integración de la población inmigrante de las comunidades autónomas de Andalucía, Galicia, Asturias y Cantabria: la trayectoria es un elemento primordial en la definición de un modelo de integración y en la adopción de prácticas discursivas y políticas que se generalizan y expanden (o no) al ámbito local. Así, tal y como se desprende de lo expuesto para el caso de Andalucía, el hecho de tratar con una población inmigrante numerosa, y que ha ido instalándose en esa Comunidad desde que España se convierte en país de inmigración, ha ayudado a decantar el discurso de una manera contundente hacia una apuesta firme por la universalización de los servicios públicos, normalizando, en la medida de lo posible, el acceso a los mismos por parte de la población extranjera. De hecho, en los tres ámbitos estudiados (educación, sanidad y servicios sociales) se han hecho esfuerzos y se han llevado a cabo iniciativas notables a favor de la eliminación de todo tipo de barreras y obstáculos que minasen la accesibilidad de la población inmigrante a estos recursos. Por otra parte, bien es cierto que el discurso de la política de integración andaluza alberga una segunda idea-fuerza, que no es otra que la de la interculturalidad. Sin embargo, este elemento del discurso autonómico parece no haber sido tan permeable a las instituciones locales (puede que sea porque su definición es menos aprehensible y se trata de un modelo de integración "en construcción" frente a otro tipo de modelos con más peso e historia), las cuales se devanan en intentar operativizar la idea de interculturalidad sin gran profundidad, acaso porque, en cierta medida, existe una prioridad implícita en la política autonómica que lleva a primar la urgencia de la universalización de los servicios y a relegar a un discreto segundo plano el objetivo de la interculturalidad. Con todo, se trata, por su trayectoria, experiencia y capacidad de innovación, de una de las comunidades autónomas que marca un referente destacado (junto con Cataluña y Madrid) en relación con las otras tres autonomías estudiadas.

En cuanto a las comunidades cántabra y asturiana, podemos señalar claramente la influencia de la disponibilidad de un remanente económico procedente del Fondo de Integración del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales como el principal motor en el desarrollo de políticas públicas de atención a la población inmigrante. En ambos casos, se ha seguido la trayectoria marcada por Andalucía en lo que a la concepción universalista de la prestación de servicios se refiere, aunque Cantabria sí marca ligeramente la diferencia, con una apuesta más fuerte por la interculturalidad, especialmente en el ámbito educativo. Por último, el caso de Galicia, resulta relativamente paradigmático, ya que, si bien se inscribe en los mismos cánones que los descritos con anterioridad para las comunidades cántabra y asturiana, en la comunidad gallega no se hace excesivo énfasis en la idea de normalizar el acceso de la población

inmigrante a los diversos recursos del Estado de bienestar, y se delega, en cierta medida, esta decisión a los ayuntamientos que, en este sentido, topan de frente con el dilema universalismo versus especificidad, ante el cual las respuestas son realmente muy variadas.

En su conjunto, las tres comunidades del Cantábrico se caracterizan por una política de integración desarrollada sobre la marcha, incipiente, de discurso vago e impreciso, y por el hecho de que el éxito de las iniciativas locales depende, en buena medida, del interés y compromiso de los propios técnicos de la Administración municipal. Por otra parte, es de destacar el escaso recorrido de programas e iniciativas en el área sanitaria en estas tres comunidades, que parecen mostrarse bastante renuentes al reto que plantea la acogida de la población inmigrante.

Referencias bibliográficas

ALBELA GARCÍA, R.; CIRUJANO CAMPANO, P.; FERNÁNDEZ SUÁREZ, B. y LÓPEZ DE LERA, D. *Administración Pública e Estranxeiría: Necesidades Formativas e "Boas Prácticas"*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, Xunta de Galicia, 2007.

ALEXANDER, M. "Local policies toward migrants as an expression of Host-Stranger relations: a proposed typology". *Journal of Ethnic and Migration Studies*. Vol. 29. No. 3. Center for European Migration and Ethnic Studies, England (2003).

— "Comparing Local Policies toward Migrants: An Analytical Framework, a Typology and Preliminary Survey Results". En: PENNIX, Rinus; KRAAL, Karen; MARTINIELLO, Marco y VERTOVEC, Steven. *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*. Burlington: Ashgate, 2004.

BRUGUÉ, Q. y GOMÁ, R. *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, 1998. "Capítulo 3: La dimensión local del bienestar social: el marco conceptual". P. 39-56.

CAMÓS VICTORIA, I. "La inserción laboral como mecanismo de integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida: los programas de inserción laboral de los inmigrantes en el ámbito municipal". En: IV Congreso sobre la Inmigración en España. Ciudadanía y Participación. Girona, del 10 al 13 de Noviembre de 2004.

CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y CIENCIA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. *Plan Para la atención educativa del alumnado inmigrante en la Comunidad Autónoma Andaluza*. Junta de Andalucía, Sevilla, 2001.

CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. // *Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2006-2009)*. Junta de Andalucía, Sevilla, 2007.

GIMENEZ ROMERO, C. "La naturaleza de la mediación intercultural". *Revista Migraciones*. No. 2. Madrid: Universidad Pontificia Comillas (1997). P. 125-159.

MONTILLA MARTOS, J.A. "Inmigración y comunidades autónomas". En: AJA, Eliseo y ARANGO, Joaquín. *Veinte años de inmigración en España*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2006. P. 339-367.

NADAL, M.; OLIVERES, R. y ALEGRE, M. A.: *Las actuaciones municipales en Cataluña en el ámbito de la inmigración*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 2002.

PENNINX, R. E MARTINELLO, M. "Procesos de integración y políticas (locales): estado de la cuestión y algunas enseñanzas". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*. No. 116 (2006). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

ZAPATA-BARRERO, R. "Políticas de acomodación de la inmigración y Administración Local: La gestión de la coexistencia". En: GUILLOT, J. *Immigració i poders locals*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona, 2003.

— *Multiculturalidad e inmigración*. Madrid: Editorial Síntesis, 2004.

LOS MUNICIPIOS GRANDES Y MEDIANOS COMO ACTORES CLAVE DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN EN LOS PAÍSES BAJOS

María Bruquetas Callejo

*Institute for Migration and Ethnic Studies (IMES)
Universidad de Ámsterdam
M.D.M.BruquetasCallejo@uva.nl*

RESUMEN

La política de integración neerlandesa ha pasado por diversas etapas caracterizadas no sólo por la variación en sus contenidos sino también en sus pautas específicas de gobernanza, en las que distintos actores han sido clave. El análisis de las pautas de gobernanza a escala nacional muestra que las políticas han evolucionado desde un elevado grado de centralización en los años ochenta hasta un proceso gradual de descentralización en los años noventa para finalmente regresar hacia la tendencia inicial a la centralización. Dicha interpretación del proceso favorece la atención sobre la arena nacional y sobre la dimensión discursiva y retórica de las políticas. Sin embargo, si abordamos el análisis desde el punto de vista de la práctica y del ámbito local, vemos que el cambio de milenio no ha acusado una recentralización sino más bien al contrario, una exacerbación de la tendencia descentralizadora progresiva. El énfasis en las prácticas políticas reales nos lleva a afirmar que los municipios holandeses no sólo han sido sino que continúan siendo uno de los actores clave de las políticas de integración. En el presente trabajo intentamos ofrecer un análisis de las políticas actuales de integración en los Países Bajos desde el punto de vista de las ciudades grandes y medianas. El objetivo es responder a la cuestión de si podemos afirmar que existe en la actualidad una re-centralización de las políticas o, por el contrario, la evidencia empírica apunta en la dirección opuesta. Intentamos responder a tres preguntas básicas: a) ¿Hasta qué punto son los municipios actores centrales en la política de integración en los Países Bajos; b) ¿En qué medida y cómo ejercen los municipios esta potencialidad?; y c) ¿Cuáles son los factores cruciales para explicar la variación entre ciudades? Utilizando material empírico de un estudio de caso de la política local de integración en la ciudad de Róterdam, junto con documentación y datos secundarios de otras investigaciones comparativas de las 30 ciudades neerlandesas de tamaño grande y medio, intentaremos analizar la actuación en materia de integración de los municipios neerlandeses centrándonos en el periodo 2002-2006.

1. En una investigación previa junto con B. Garcés, R. Penninx y P. Scholten, hemos realizado un análisis del *policy-making* neerlandés en los campos de la inmigración y la integración. Dicho análisis —basado en una revisión de la literatura empírica existente— se publicó en un *IMISCOE Working Paper* (Bruquetas et. al., 2007).
2. Seguiremos el criterio oficial neerlandés según el cual, grandes ciudades son las cuatro urbes de mayor relevancia del país —Ámsterdam, Róterdam, La Haya y Utrecht— mientras que ciudades medianas son aquellas por encima de los 100.000 habitantes.
3. Dicho material empírico pertenece a mi tesis doctoral, en la que estudio el funcionamiento de las políticas de integración en la práctica, analizando en concreto los programas de recepción de alumnado inmigrante en institutos de secundaria. El objetivo principal es ver en qué medida existe una brecha entre las prácticas de los contextos locales y los modelos políticos nacionales. Los casos de Róterdam y Barcelona son comparados para ver si presentan similitudes pese a encuadrarse en políticas nacionales de integración extremadamente distintas.

La política de integración neerlandesa ha pasado por diversas etapas caracterizadas no sólo por variación en sus contenidos sino también por pautas específicas de gobernanza. El análisis de dichas pautas de gobernanza en el ámbito nacional (Bruquetas, Garcés, Penninx, y Scholten, 2007)¹ muestra que las políticas han seguido un proceso de centralización-descentralización-centralización. Las políticas altamente centralizadas y dirigidas por el Ministerio del Interior en los años ochenta, evolucionaron gradualmente hacia esquemas mucho más descentralizados en los años noventa, para finalmente recentralizarse tras el cambio de milenio. No obstante, dicha interpretación del proceso favorece la atención sobre la arena nacional y sobre la dimensión discursiva y retórica de las políticas. Además, este análisis asume sin cuestionarla la acotación del campo de la integración definida por la administración, al poner el énfasis en lo que ocurre en las políticas de integración cívica, a pesar de que el estudio destaca que en otras dimensiones de la política de integración no aparece tal tendencia recentralizadora. Por último, este análisis parte de una perspectiva jerárquica del proceso de elaboración de políticas según el cual las políticas se formulan en niveles superiores para dejar a los niveles inferiores implementarlas.

Sin embargo, una de las conclusiones de nuestro análisis (Bruquetas-Callejo, Garcés-Mascarenas, Penninx y Scholten 2007) indicaba la divergencia creciente entre dos modos diferentes de *policy-making* en las arenas nacional y local, la primera más centrada en estrategias simbólicas y la segunda más pragmática y orientada a la resolución de problemas. La literatura sobre el tema también sugiere que en los contextos locales tienen lugar otros procesos que no siguen completamente las tendencias generales de la arena nacional. Por una parte, varios autores han detectado la existencia de inercias institucionales en las políticas locales de integración de minorías étnicas (Poppelaars y Scholten, 2005; Bruquetas et. al., 2007); por otra, otros destacan la creciente diversidad de formas locales y de diferencias por ámbito de políticas (Penninx y Martiniello 2006; Alexander 2003; Van der Leun, 2006; Van der Leun y Kloosterman, 2006; Uitermark y Duyvendak, 2005). La complejidad del proceso de producción de políticas en un sistema multinivel y las tendencias a la descentralización local acentúan las especificidades locales. Todo esto nos lleva a suponer que si reenfocamos el análisis sobre el ámbito local puede aparecer otra pauta predominante de gobernanza en los años 2000. Confirmaría dicha mirada alternativa la pérdida de poder relativo de los gobiernos locales en la elaboración de la política de integración? Y siguen las políticas locales la línea asimilacionista inaugurada en el ámbito nacional?

Partiendo de elementos apuntados en nuestro análisis previo (Bruquetas, Garcés, Penninx, y Scholten 2007) en este trabajo intentamos ofrecer un análisis de los procesos de elaboración de las políticas de integración en la actualidad en los Países Bajos. El punto de vista que nos ocupa es el de las ciudades grandes y medianas². Las ciudades cobran particular importancia en los procesos de integración por la tendencia de los inmigrantes a asentarse en ellas y a concentrarse en ciertas áreas urbanas. Utilizando un análisis de fuentes secundarias de las treinta ciudades neerlandesas grandes y medianas y un estudio de caso de la política local de integración en la ciudad de Róterdam³, intentaremos analizar el papel de los municipios neerlandeses grandes y medianos en materia de integración. Además, contrastaremos los resultados con los hallazgos de dos investigaciones comparativas de las treint-

ta ciudades neerlandesas de más de 100.000 habitantes (Kamerling 2007⁴ y Bos y Tillie 2006⁵). El material empírico del estudio de caso comprende fundamentalmente entrevistas en profundidad a funcionarios a alto nivel del municipio de Róterdam y del Ministerio de Justicia, directamente implicados en la elaboración de políticas en el periodo 2004-2006. El material de las treinta ciudades comprende documentos políticos (planes de integración, acuerdos de coaliciones municipales, programas de política municipal) y estadísticas oficiales de población.

Los objetivos del presente trabajo son dos: responder a la cuestión de si podemos afirmar que existe en la actualidad –en el periodo 2002-2006– una recentralización de las políticas o, por el contrario, la evidencia empírica apunta en la dirección opuesta; y ver en qué medida han seguido las políticas municipales la retórica de asimilación cultural lanzada desde el ámbito nacional. Hemos definido las elecciones generales de noviembre del 2006 como límite temporal de nuestro análisis, puesto que el cambio de Gobierno aparentemente ha inaugurado una línea política diferente –aunque al mismo tiempo es aún muy pronto para estudiar sus implicaciones prácticas. Intentamos responder a tres preguntas básicas. En primer lugar, ¿hasta qué punto son los municipios actores centrales en la política de integración en los Países Bajos? Nos interesa ver aquí en qué medida tienen autonomía en la elaboración de políticas propias, cómo son las relaciones de poder con los otros actores esenciales en la red –especialmente con el Departamento de Integración– y cómo han llegado a constituirse en actores primordiales. En segundo lugar, ¿en qué medida y cómo formulan los municipios políticas de integración? El hecho de ser uno de los dos actores principales en la elaboración de políticas no quiere decir que la integración esté en un lugar relevante en las agendas municipales. Necesitamos indagar, pues, en qué medida y cómo ejercen los municipios esta potencialidad, tanto respecto a contenidos de las políticas formuladas como a los presupuestos utilizados. En tercer lugar, ¿cuáles son los factores cruciales para explicar la variación entre ciudades a la hora de dotarse, o no, de política propia, o de elegir un tipo de política u otro?

Dividiremos el artículo en cuatro grandes apartados. Primero repasaremos brevemente la evolución de las políticas de integración en los Países Bajos, desde los años sesenta hasta nuestros días, describiendo tanto los contenidos (metas, instrumentos) como las pautas de gobernanza predominantes y las redes de actores características. A continuación discutiremos el material empírico para intentar dar respuesta a nuestras preguntas respecto al papel desempeñado por los municipios en las políticas de integración. Y finalmente intentaremos identificar los factores más importantes para explicar la variación entre ciudades. Para terminar, intentaremos trazar algunas conclusiones relevantes sobre el papel de los municipios en tanto que actores en las políticas de integración.

Actores y pautas de gobernanza de las políticas de integración en los Países Bajos: 1970- 2006

Las políticas públicas que persiguen facilitar la integración de los inmigrantes en los Países Bajos han sufrido drásticos cambios de rumbo desde los años sesenta. También el estilo de gobernanza y la red de actores políticos característicos de dichas políticas han seguido varios modelos a lo largo de los

4. La investigación de Kamerling (2007) es una tesis doctoral que estudia en qué modo se coordinan Estado y municipios en la política de integración y cómo valoran cada uno de estos actores su cooperación. Utilizando dos estudios de caso de tres asuntos concretos –la realización de un marco nacional para la política local de integración y los jóvenes antillanos en riesgo– el autor analiza como interactúan la Dirección de Integración DCIM y los municipios en materia de integración.
5. Bos y Tillie (2006) analizan programas electorales y programas de gobierno municipal en lo tocante a las visiones que tienen los partidos políticos y gobiernos municipales sobre integración y sociedad multicultural. Han tomado una muestra de 30 ciudades con mayor porcentaje de minorías étnicas del país (a 01.01.2005), para ver cómo se han plasmado los planes electorales de las elecciones locales de marzo del 2006 en los acuerdos municipales de las coaliciones resultantes. Han realizado un análisis de contenido de los programas políticos utilizando el programa QDA Minder.

6. Los subsidios buscaban promover actividades culturales. El apoyo explícito de identidades religiosas no estaba en la agenda. En este sentido, el empoderamiento de los musulmanes fue una consecuencia no buscada del sistema liberal y de los residuos del Estado “pilarizado” holandés que tuvo lugar igualmente en otros países con independencia de tener o no apoyo público (Duyvendak, 2005).

años. En los sesenta y los setenta los Países Bajos eran considerados como un país de emigración, y esta premisa informo la ausencia de política para regular los flujos de inmigrantes que llegaban (Comisión Blok, 2004). Puesto que la idea de los responsables políticos era que los trabajadores huéspedes tenía que regresar a sus países de origen (WRR, 2001), se desarrollaron solamente medidas *ad hoc* y los servicios de recepción eran escasos y centrados en el corto plazo (con la excepción de los dirigidos a los repatriados de las Indias Orientales Holandesas) (Penninx, 1996). Consiguientemente, las metas principales de esta no-política eran dos: la re-emigración y la adaptación de los trabajadores inmigrantes a la sociedad neerlandesa. También se consideraba importante que los inmigrantes mantuvieran sus identidades culturales, pero sólo en la medida en que esto facilitara el retorno algún día. Los sindicatos y patronales fueron los primeros socios del Gobierno neerlandés cuando en 1960 se lanzó la política de contratación de trabajadores extranjeros. En los años setenta se desarrolló una política de protección social para responder a las necesidades de algunos grupos en peligro de exclusión social (‘trabajadores invitados’, solicitantes de asilo, inmigrantes de Surinam y de las Antillas Neerlandesas, Moluqueños y nómadas). En esta década, los principales actores de la elaboración de políticas eran ministerios y organizaciones de asistencia social, los cuales conformaban triángulos de hierro en torno a varios grupos objetivo: los ministerios financiaban y las organizaciones privadas proveían servicios de asistencia social (Molleman, 2004; Comisión Blok, 2004; Penninx, 1979). Además, muchos servicios para trabajadores –como la vivienda– eran supuestamente ofrecidos por los empresarios. La creciente reunificación familiar y la concentración de trabajadores extranjeros y sus familias en zonas urbanas específicas empujaron a las autoridades locales a implicarse directamente en la política. Una medida representativa de esta década es el Programa para la lengua y cultura materna (1974), explícitamente orientado a facilitar la reintegración de niños inmigrantes en sus sociedades de origen.

En los años ochenta se lanzó la primera política propiamente de integración –entonces llamada “Política de Minorías Étnicas”–, cuyo punto de partida fue la aceptación del asentamiento de los inmigrantes en los Países Bajos con carácter permanente. La Política de Minorías Étnicas era fundamentalmente una política redistributiva dirigida a extranjeros en posición de desventaja, cuyas metas principales pueden ser resumidas en el eslogan “integración socioeconómica y respeto para la propia identidad cultural”. La idea básica era que la identidad cultural de los inmigrantes estimula su participación en la propia comunidad, y esto tiene a su vez una influencia positiva en su integración en la sociedad general (Comisión Blok, 2004). La Política de Minorías se dirigía a grupos, ya que las organizaciones inmigrantes se consideraban esenciales, no sólo para proveer actividades encaminadas a fomentar la integración de sus miembros, sino también para funcionar como puente entre los inmigrantes y la sociedad más amplia (Penninx, 2006). Las categorías beneficiarias de esta política seguían a grandes rasgos los grupos pre-existentes de las décadas anteriores. Igualmente prevaleció una pauta de gobernanza tecnocrática, que incluía como socios sobre todo a las asociaciones étnicas y a expertos, y dejaba a un lado las organizaciones de asistencial social. Algunas medidas características de estos años son los programas específicos para luchar contra el desempleo entre trabajadores inmigrantes (1984-1987), la política de igualdad de oportunidades en educación, los subsidios para asociaciones de minorías étnicas⁶, y el

consejo de minorías LOA. Además se emprendieron múltiples acciones en el terreno jurídico para hacer efectiva la igualdad de derechos: flexibilización de ciudadanía y naturalización, legislación antidiscriminación y derecho al voto en las elecciones locales para los extranjeros.

A principios de 1990 se lanzó un nuevo tipo de política (Countourenota, 1994), que giraba en torno a los conceptos de “ciudadanía” y “propia responsabilidad”. El argumento principal era que la ciudadanía implica derechos, pero también obligaciones, y que cada ciudadano debe ser activo y responsable por sí mismo. De acuerdo con lo indicado en varios informes del Consejo para Política Gubernamental, la nueva política de integración incorporó tres cambios básicos con respecto a la anterior: 1. La sustitución del ‘enfoque de grupos’ por el ‘enfoque de individuos’ que estén en posición de desventaja; 2. El énfasis en la incorporación socioeconómica de las minorías étnicas a través del mercado laboral y la educación; 3. La introducción por primera vez de programas de recepción para recién llegados, también llamados programas de integración cívica⁷. Estos programas para recién llegados consistían en unos cursos de lengua y cultura holandesas de 600 horas, en combinación con medidas de discriminación positiva en el mercado laboral. La política resultante –“Política de Integración”– dejó a un lado el carácter multicultural que destacaba el empoderamiento grupal y el desarrollo de la identidad de las minorías. Aunque la política ponía el acento sobre la integración socioeconómica de los inmigrantes a través de la educación y el mercado de trabajo, en esta época se abandonaron los esquemas específicamente dirigidos a minorías étnicas. Por ejemplo, desde 1988 (hasta 1997) se suprimió el presupuesto específico destinado a combatir el desempleo de la población inmigrante⁸. La red de actores políticos en los noventa se caracterizó por la débil coordinación del Ministerio del Interior, la vinculación con las políticas urbanas de regeneración de barrios, y la extrema politización.

En el año 2002 la política tomó otra dirección. Si bien la lógica de la política sigue en gran medida las líneas del paradigma de la ciudadanía de los noventa, a partir de entonces se hace hincapié en la adaptación cultural de los inmigrantes a la sociedad neerlandesa. El concepto de política de integración quedó así notablemente recortado. El Gobierno marcó una nueva línea de acción con su decisión de trasladar en el 2002 la cartera de integración del Ministerio de Interior al de Justicia⁹; dentro de esta línea la ministra enfocó su agenda a dos prioridades: los programas de integración cívica y los refugiados y asilados. La política bajo la rúbrica de integración pasó a ocuparse casi exclusivamente en la acogida de recién llegados, dándole escasa atención a la coordinación y estimulación de otras medidas de integración bajo la competencia de otros ministerios. Los mecanismos de redistribución social específicamente orientados a inmigrantes (vivienda, educación), no siendo considerados como parte de la política de integración como tal, quedaron de facto bajo la plena responsabilidad de esquemas generales sectoriales. Por otra parte, la política de integración se vinculó claramente a la de inmigración y ello facilitó la selección de inmigrantes y evitó atraer nuevos flujos –en particular de refugiados y por motivo de reunificación familiar o matrimonio.

La medida más representativa de este modelo es el programa de acogida de nuevos inmigrantes que a partir de ahora adquiere carácter de obligatoriedad. La política de recepción ‘Nuevo Estilo’ incluye modificaciones significativas con respecto a la década anterior. Los recién llegados tendrán la

7. Aunque a menudo el término neerlandés “inburgering” ha sido traducido como “programas de ciudadanía” nosotros preferimos hablar de “integración cívica” puesto que las connotaciones del término ciudadanía son más amplias.
8. Entre 1997 y 2001 se invirtieron cantidades considerables para la participación de inmigrantes en los esquemas generales de lucha contra el desempleo, pero éstos no estaban destinados específicamente a minorías étnicas (Comisión Blok, 2004).
9. El Ministerio de Interior en los Países Bajos no tiene únicamente las competencias de seguridad interna y policía sino que además tiene una sección de Gobierno Subnacional (Binnenlandse Bestuur) que viene a equivaler al Ministerio de Administraciones Públicas.

10. La traducción de las citas provenientes de entrevistas y documentos en neerlandés ha sido realizada por la autora del presente documento.
11. Desde su origen en 1979 la Dirección de Integración (DCIM) estuvo ubicada en el Ministerio del Interior, hasta que el primer gobierno Balkenende decidió transferirla al Ministerio de Justicia en 2002.

obligación de pasar un examen de integración cívica –que deberá demostrar su nivel de dominio del idioma y su conocimiento de la cultura y sociedad del país. La concesión de permisos permanentes estará sujeta a la aprobación de dicha prueba. Además, se ampliará la población a la que va dirigida la política de integración cívica, a pesar de que los planes iniciales de la ministra Verdonk se hayan visto notablemente limitados por el Parlamento. El nuevo paradigma político ha venido acompañado de una redistribución de responsabilidades: el Estado central ha intentado recuperar su papel coordinador fuerte en la red de actores a costa de que los ayuntamientos pierdan responsabilidades y presupuesto, y que se vean obligados a dismantelar gran parte de su infraestructura para la recepción de recién llegados.

El papel de las ciudades en la política de integración¹⁰

Evolución de las relaciones entre ayuntamientos y ministerio de Justicia

La incorporación de los inmigrantes en la sociedad receptora implica cuestiones relativas a muy diversos sectores de políticas sociales (educación, sanidad, vivienda, servicios sociales, mercado laboral, etc). Desde los orígenes de las políticas de integración en los Países Bajos ha existido un consenso sobre la estrategia de la *normalización* o tendencia a incorporar los inmigrantes en los servicios generales existentes para toda la población. La regla ha sido “políticas generales siempre que sea posible, políticas específicas cuando sea necesario”, y de esta manera se ha tendido a desarrollar esquemas especialmente dirigidos a inmigrantes únicamente cuando era indispensable. Esto supone que la responsabilidad de formular medidas que faciliten la incorporación de los inmigrantes ha sido atribuida a los sectores correspondientes, ya sea parcialmente (discriminación, emancipación) o totalmente (segregación escolar, alumnado con desventajas, barrios de concentración étnica, mercado laboral, criminalidad, vitalidad urbana). Esto implica además que las iniciativas dentro de cada dominio político, incluso aquellas de carácter específico, han tendido a seguir los modos de hacer y pautas de gobernanza específicos del sector.

Si bien cada uno de estos ámbitos tienen redes de actores específicas, a grandes rasgos comparten la tendencia al retroceso del Estado de bienestar y, por tanto, se ven crecientemente afectados por la reducción del gasto público y la privatización/ desregulación de numerosos servicios. De igual modo, la creciente deconcentración y descentralización de las políticas desde los años ochenta afecta de modo generalizado las políticas de integración. En este contexto, las medidas de integración en los distintos sectores quedan cada vez más en manos de las instancias locales y de actores privados y del Tercer Sector.

A pesar de la apuesta por las políticas generales y por el reparto de las medidas de integración entre los sectores de políticas tradicionales, desde los orígenes de este campo de políticas se ha sentido la necesidad de crear una entidad específicamente responsable del tema: la Dirección para la Coordinación de la Política de Integración y de Minorías (DCIM) del Ministerio de Justicia¹¹. La función esencial de este organismo es la coordinación interdepartamental y entre los distintos niveles territo-

riales, para asegurar cierta coherencia entre las medidas de integración de distintos ministerios. Este organismo también tiene la responsabilidad de desarrollar medidas de integración específicas, tanto directamente como mediante la estimulación de otros ministerios para que se impliquen.

En el ámbito específico de la integración los dos actores políticos esenciales en la actualidad son el Estado central (la mencionada Dirección de Integración DCIM) y las autoridades municipales¹². Se trata de una red pequeña y con mucha concentración de poder que se caracteriza en la práctica por relaciones muy complejas de cooperación y competencia (Kamerling 2007). Fundamentalmente las bases de la relación entre estos dos actores clave en la política siguen el principio constituyente de la responsabilidad compartida (*complementair bestuur*). Esto quiere decir que pese a su autonomía los municipios *deben* cooperar con el Ministerio de Justicia y la relación entre estos dos actores es determinante sobre la política resultante. La distribución de responsabilidades entre la Dirección DCIM y autoridades locales se establece formalmente de la siguiente manera: “ La prioridad en el desempeño y ejecución de la política recae sobre los municipios. (...) La administración del Estado se concentrará sus esfuerzos en la definición de las condiciones marco para un enfoque mejor y más efectivo de la problemática. Para ello proveerá buenos sistemas de información y de evaluación. Además la administración central tiene una función reguladora y de control” (Ministerio del Interior, 1994, p.23). Además, se indica que: “... se promoverá que todas las partes implicadas desde su propia responsabilidad contribuyan a un enfoque intensivo y de cooperación” (ibid).

Sin embargo, esta distribución de responsabilidades entre Estado y municipios en este campo no es unívoca ni ha permanecido constante a lo largo del tiempo. En este sentido, esta división del trabajo está en constante discusión, pues como Hajer & Wagenaar (2003) destacan la sociedad contemporánea de redes se caracteriza por las políticas constitucionales (*constitutional politics*, según Edelman 1964) en las que no sólo los principios de las políticas están en discusión sino las propias reglas del juego. Kamerling (2007) realiza un análisis de la relación de cooperación entre ambos entes en las políticas de integración de inmigrantes. En su investigación destaca como contrastan las interpretaciones que el Departamento de Integración DCIM y la federación de municipios holandeses VNG hacen de las mutuas responsabilidades en la política de integración. Por una parte, el Ministerio del Interior define la función de los ayuntamientos en términos de puro brazo ejecutor, al tiempo que utiliza términos abiertamente ambiguos para referirse al rol del Estado (“regulador y controlador”) y hablar de la contribución de “cada parte implicada desde su propia responsabilidad” (Ministerio del Interior 1994 –ver el párrafo arriba citado–). Por otra parte, Kamerling (2007) encuentra que el discurso de la federación de municipios VNG relega a la administración central a un mero papel de apoyo con respecto a la política municipal de integración. La conclusión general de esta investigación es que la relación entre DCIM y municipios se caracteriza por percepciones e intereses enfrentados, y visiones divergentes de la distribución de tareas entre ambos actores.

Por otra parte, las prácticas apuntan a la pérdida de poder relativo de la Dirección de Integración DCIM dentro de la red respecto de los municipios. Como ya veíamos en la sección anterior desde los 90 ha habido un proceso gradual de pérdida de capacidad de liderazgo y control de DCIM sobre los

12. Por otra parte, la federación de municipios holandeses (VNG) es un actor fundamental en las elaboración de las políticas nacionales funcionando como intermediario entre ciudades y Estado y sentándose a la mesa de negociaciones como representante los intereses municipales.

13. Para una descripción de los cargos e instituciones de cada informante citado ver Apéndice al final del capítulo.
14. Desde el 2002 la dirección ostenta la responsabilidad exclusiva sobre integración cívica, así como, sobre naturalización y el desarrollo de una formación específica para inmigrantes. Esto se ha reflejado en el cambio reciente en el nombre de la Dirección ha perdido la C de coordinación (Dirección de Integración e Integración cívica).

otros ministerios implicados en integración (informante 9)¹³. En este sentido, la capacidad de control del departamento DCIM se ve amenazada por los amplios márgenes de actuación de sus dos socios principales: los demás ministerios implicados en la integración de inmigrantes y los municipios. Aunque documentos internos de la Dirección destacan que el objetivo del DCIM de realizar políticas propias se ha fortalecido con el tiempo¹⁴ en otros documentos se reconoce que en 2006 la mayor parte de los temas de integración dependían de otros ministerios, ya sea parcialmente (discriminación, emancipación) o totalmente (segregación escolar, alumnado con desventajas, barrios de concentración étnica, mercado laboral, criminalidad, vitalidad urbana) (Ministerio de Justicia, 2006 p.15-16). En parte por ello, con el paso del tiempo el DCIM interpreta su labor coordinadora sobre todo como coordinación vertical (Estado-municipios) ya que los municipios se han convertido en su socio más importante. A pesar de sus ambiciones de coordinar las políticas locales (y sectoriales) nuestros informantes del DCIM reconocen que su papel es fundamentalmente persuadir (intentar convencer a sus socios para que colaboren) y que en último término dependen de la voluntad de participación de los municipios u otros ministerios puesto que éstos tienen los recursos en definitiva. Las entrevistas también indican la gradual disminución del presupuesto propio del departamento si bien “Siempre ha sido así que el dinero estaba en otra parte” (informante 2). En un documento oficial la Dirección reconoce que sus posibilidades reales de influencia son bastante reducidas porque: “En primer lugar porque la política de integración local es la responsabilidad de los ayuntamientos. En segundo lugar porque en muchas áreas temáticas de políticas el poder esta en manos de otros departamentos. En tercer lugar porque muchas políticas están descentralizadas (los recursos están en las arcas municipales) y los subsidios específicos han finalizado” (DCIM 2003d, pag 1, 2).

Por último, hemos de destacar la excepción que constituyen las medidas de integración cívica y acogida dentro de las medidas explícitas de integración. La tendencia a la centralización es muy clara en el caso de los programas de integración cívica. Los sucesivos gobiernos Balkenende (2002-2006) dieron prioridad en su agenda a la reforma de la ley de integración cívica y recién llegados (WIN), creando un departamento específico (PI) encargado de tal tarea y dotando a estos programas con un presupuesto considerable. Una de las consecuencias administrativas más claras de tal reorganización de la acogida fue que los ayuntamientos perdieron competencias y dinero, por lo que la oposición de las ciudades y las interminables negociaciones con éstas han sido uno de los grandes obstáculos que la reforma ha encontrado. La creación del departamento para la reforma de la ley de integración cívica (PI), dotado con presupuestos propios y de la atención prioritaria de la ministra, ha relegado el antiguo DCIM –encargado de los asuntos de integración en general- a un segundo plano. Esto viene a acusar la pérdida de poder relativo del DCIM y la descentralización de las medidas específicas de integración hacia los ayuntamientos. Esto se refleja en las entrevistas con funcionarios de la Dirección de Integración (DCIM), del departamento (PI) y con funcionarios municipales de Rotterdam (“[La ministra] Verdonk no ha hecho nada o casi nada en lo tocante a integración nacional. Apenas hay dinero en juego (Informante 1)”). Igualmente, los entrevistados de los estudios de caso de Kamerling (2007) consideran que el discurso Verdonk sobre integración es puramente retórico puesto que “la administración central no ha hecho absolutamente nada sobre integración en los últimos cuatro años (concejal de una ciudad de tamaño medio). “La ministra considera la integración totalmente secundaria” (concejal de una de las grandes ciudades).

En cualquier caso, a pesar de los recortes la integración cívica es en la actualidad el único capítulo de integración del que las autoridades municipales reciben fondos específicos (y directrices políticas) provenientes del Ministerio de Justicia. Como veremos, esto explica el que algunos municipios medianos tengan políticas locales de integración únicamente en lo relativo a acogida .

En resumen, a pesar de la clara voluntad recentralizadora en el ámbito de las políticas de integración cívica, en el resto de las dimensiones de las políticas de integración apreciamos una devolución considerable de competencias hacia las autoridades municipales. Esto es así por diversas razones. Las políticas sectoriales que implican medidas de integración han sido en gran medida descentralizadas y/o desreguladas. Por parte del organismo de la administración central con competencias específicas en integración no ha habido esfuerzos de legislar o definir líneas de acción conjunta¹⁵, ni tampoco se han abierto líneas de financiación que incentiven políticas en determinada dirección. Las acciones específicas emprendidas por la Dirección de Integración han sido campañas de sensibilización puntuales o proyectos piloto aislados en cooperación con otros ministerios. El grado de interacción entre los niveles central y local en el periodo que nos ocupa (2002-2006), en particular durante el ejercicio de la ministra Verdonk, se ha mantenido en unos niveles mínimos. Por otra parte, no se puede hablar de conflicto nacional-local sino más bien de ausencia de relación puesto que como explicaba uno de los informantes locales, “no hay contribuciones sustanciales del Estado central sobre la promoción de la integración” (informante 1).

15. Si que ha habido un intento por parte del DCIM de crear un Marco Nacional para la Política Local de Integración, pero que nunca ha ido más allá de las conversaciones iniciales con los municipios (Kamerling2007).
16. El término neerlandés *medebewind* quiere decir que los ayuntamientos funcionan como delegados del Estado

¿En qué medida formulan los municipios políticas de integración?

En los Países Bajos las ciudades tienen relativamente bastante poder, mientras que el ámbito provincial juega un papel más bien modesto. Los municipios en general gozan de bastante autonomía en el *polycymaking*, pero más en particular las cuatro grandes urbes del Randstad, es decir, Róterdam, Ámsterdam, Utrecht y La Haya. El marco legal de la autonomía local cobra sentido en el tipo de Estado “descentralizado unitario” de que se han dotado los Países Bajos. Esto implica que, si bien numerosas competencias políticas están en manos de los municipios, la actuación de los entes locales es supervisada por el Estado central y aquellos deben rendir cuentas ante éste. En último término, las leyes de niveles territoriales superiores están por encima de las de niveles inferiores. De acuerdo con la Ley de Municipios (artículo 117) el Estado debe promover que las responsabilidades de la Administración pública se realicen lo más posible a escala municipal, a menos que los ayuntamientos no sean capaces de desempeñar su tarea con efectividad. Esta libertad de los municipios de dotarse de políticas propias se conoce como autonomía municipal. Además de esta autonomía en el diseño de políticas, el margen de maniobra de las ciudades se ha ampliado mediante la transferencia de competencias nacionales para ser implementadas por los entes locales¹⁶.

Por lo que se refiere a las políticas de integración, ya desde sus orígenes en los años ochenta, las ciudades han jugado un papel central en la toma de decisiones más allá de la implementación de medidas formuladas a niveles superiores. En particular, las cuatro urbes de mayor tamaño (Róterdam, Ámsterdam, Utrecht, y La Haya) fueron las primeras en desarrollar políticas propias. Éstas han servido sistemáticamente de ejemplo e inspiración a las demás, habida cuenta de la mayor envergadura de sus problemáticas de integración y de su

17. Otras seis ciudades completan el grupo G31 de las ciudades neerlandesas con mayores porcentajes de inmigrantes: Alkmaar, Almelo, Deventer, Heerlen, Helmond, Hengelo, Leeuwarden, Schiedam, Sittard-Geleen y Venlo.

constante innovación para buscar soluciones (Kamerling, 2007). En los años setenta los municipios grandes y otros actores locales (escuelas, por ejemplo) tomaron las primeras iniciativas políticas como respuesta a la presión de problemas concretos. También en los ochenta, aunque la Política de Minorías Étnicas fue iniciada y formulada por el Estado central, las autoridades locales fueron estimuladas mediante presupuesto y responsabilidades para que desarrollaran sus propias políticas (si bien el Ministerio del Interior tenía la responsabilidad última) (*Ontwerp-minderhedennota*, 1981). A partir de los 1990, los dos desarrollos que explican en mayor medida el creciente papel jugado por los municipios en la definición de las políticas son las tendencias a la descentralización y la desregulación. El impulso descentralizador iniciado en los años ochenta y afianzado en los noventa ha traído aparejado un aumento de la capacidad de las autoridades municipales para desarrollar políticas en el área de la integración, acentuándose por tanto la divergencia entre líneas políticas en distintas localidades. También el desarrollo de la Política Urbana en barrios desfavorecidos desde mediados de los noventa, estrechamente vinculada a la de integración, ha venido a reforzar la tendencia descentralizadora, debido a las competencias y recursos que reciben las ciudades en esta política. Además de todo esto, las ciudades grandes y medianas han servido regularmente de laboratorio de experiencias para la Dirección de Integración que ha aplicado diversos proyectos piloto en ellas. Desde los años noventa las ciudades de tamaño medio elaboran cada vez en mayor medida sus propias políticas locales para favorecer la integración de los inmigrantes.

Tabla 1. Presencia de política local de integración en las 25 ciudades¹⁷ con mayor porcentaje de población de origen inmigrante (extranjeros de países no desarrollados)

Ciudades	Presencia de plan de integración	Número de habitantes (01.01.2006)	% Extranjeros	% Extranjeros de países no desarrollados
	Sí *	178.466	34,7	25,1
Amersfoort	Sí	136.999	22,0	13,5
Amsterdam	Sí	743.079	48,4	34,3
Appeldoorn	No específica	156.051	14,8	7,0
Arnhem	Sí	142.195	28,5	17,2
Breda	Sí	169.709	20,2	10,1
Dordrecht	Sí	118.821	26,3	16,7
Ede	No específica	107.048	14,0	7,0
Eindhoven	No específica	209.172	26,5	15,0
Emmen	No específica	108.589	10,4	3,7
Enschede	Sí	154.377	26,6	14,2
La Haya	Sí	457.627	45,1	32,2
Groningen	Sí *	180.729	18,5	9,1
Haarlem	No específica	147.015	23,3	12,8
Haarlemmermeer	No específica	135.136	20,8	10,8
Den Bosch	No específica	134.717	18,5	9,9
Leiden	Sí	118.069	25,9	14,2
Maastricht	Sí	120.175	21,9	7,3
Nijmegen	Sí	159.522	24,0	12,0
Róterdam	Sí	588.697	45,4	35,4
Tilburg	Sí	200.380	21,5	13,3
Utrecht	Sí	280.949	30,7	20,8
Zaanstad	No específica	140.270	24,0	15,4
Zoetermeer	Sí	116.979	26,3	15,3
Zwolle	Sí	113.078	15,0	8,5

*Plan de integración solamente relativo a la integración cívica/ acogida de recién llegados..

Fuente: Elaboración propia con datos de población de la Oficina Central de Estadística (CBS) y con información de las páginas web municipales sobre sus políticas.

La influencia que tienen los ayuntamientos en la red de actores no se refleja sólo en su autonomía relativa para elaborar políticas locales, sino que además los municipios -particularmente los cuatro "Grandes"- participan activamente en la definición de la agenda nacional (Uitermark & Duyvendak 2005). Esta participación aparece reflejada en las entrevistas a funcionarios municipales de Róterdam: "No te ocupas simplemente de implementar política, o de formular políticas a nivel local, sino que se te escucha en La Haya" (Informante 1). Esta opinión hay que matizarla recordando que son en todo caso las cuatro grandes ciudades las que gozan de dicho acceso directo al ministro y los funcionarios del ministerio implicados en procesos de definición de la agenda. Además, Róterdam goza probablemente de un mayor acceso relativo a las redes de decisores nacionales en relación a otras ciudades ("No es por presumir pero nosotros [ayuntamiento de Róterdam] somos muy conocidos en La Haya [ministerios]. Y si se formula nueva política tenemos a menudo conversaciones con los funcionarios de los ministerios" (Informante 1)). Esto se explica tanto por su reputación (creativo, laboratorio de políticas piloto, buenas prácticas) como por su actitud emprendedora y su lobbying sistemático en la arena nacional.

Por otra parte, la participación de las autoridades locales en la definición de la agenda nacional se ha visto probablemente limitada en el periodo que nos ocupa (2002-2006), debido a que el grado de interacción entre los niveles central y local se ha mantenido en unos niveles mínimos. Aún así, a pesar del escaso diálogo que ha tenido lugar entre ministro y concejales en las legislaturas analizadas, las ciudades han encontrado otras vías para influir en la formulación de políticas a nivel nacional. Un ejemplo de esto lo encontramos en la iniciativa de la Dirección de Integración de desarrollar un marco nacional para las políticas locales de integración. El rechazo que las ciudades han mostrado a dicho proyecto ha conllevado el fracaso del mismo, mostrando que su participación es indispensable para los intentos nacionales de elaborar políticas.

Por último, la erosión gradual del esquema de gobernanza y el reposicionamiento de los municipios con mayor margen de autonomía conlleva reacciones ambivalentes por parte de las autoridades locales. En cualquier caso, en el material analizado se identifica un discurso del descontento que parte de la metáfora de las ciudades cargando con el peso de una problemática -unas afectadas en mayor medida que otras. Este tema común se bifurca en dos líneas argumentales distintas, entre aquellos que reclaman del Estado mayor autonomía para darle solución a esta problemática (acompañada de apoyo financiero) y aquellos que preferirían no tener que asumir la responsabilidad de darle respuesta al asunto. En la primera postura, la actitud de los ayuntamientos hacia el Estado central se puede resumir en palabras de informantes de la federación de municipios: "Las ciudades pueden hacerlo solas y no siempre han valorado el rol dominante del DCIM". Kamerling (2007) resume esta actitud como "La información y el dinero son bienvenidos, pero por lo demás simplemente dejadnos espacio (autonomía)". La segunda postura aparece también reflejada en el análisis de los discursos en la sensación de abandono o de falta de apoyo por parte de la administración central ("Este gobierno (...) deja a los ayuntamientos solucionar sus propios problemas y lo que consiguen son planes radicales como el del gobierno municipal de Róterdam" [Informante 1]). Unas y otras posturas no son

necesariamente representadas por distintos gobiernos municipales o discursos políticos locales, sino que pueden ser desplegados por un mismo actor local en distintos momentos estratégicos de su práctica discursiva.

En resumen, los municipios se han constituido en diseñadores de políticas locales de integración mediante una combinación de mecanismos bottom-up y top-down. Desde los años setenta hasta hoy en día encontramos tanto propia iniciativa en ausencia de políticas nacionales y de responsabilidades locales, presión de abajo-arriba, como respuesta a la atribución explícita de competencias a los entes locales y a los incentivos de arriba-abajo para fomentar las políticas locales.

18. Ciudades que han formado parte de la investigación: Alkmaar, Almelo, Amersfoort, Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Bosch, Den Haag (La Haya), Dordrecht, Eindhoven, Emmen, Enschede, Groningen, Haarlem, Heerlen, Helmond, Hengelo, Leeuwarden, Leiden, Lelystad, Maastricht, Nijmegen, Róterdam, Schiedam, Sittard-Geleen, Tilburg, Utrecht, Venlo, Zaanstad y Zwolle.
19. Si bien el grupo de ciudades que participan en las políticas urbanas son 31 (de ahí el nombre de este lobby de ayuntamientos, G31) la muestra se redujo a 30, puesto que Deventer no tomó parte en las elecciones locales de marzo del 2006.
20. En el grupo 1 se incluyen: Enschede, Leiden, Eindhoven, Zaanstad, Dordrecht, Arnhem, Lelystad y Schiedam.
21. Grupo 2: Breda, Hengelo, Venlo, Helmond, Alkmaar, Nijmegen, Haarlem, Almelo, Tilburg y Amersfoort.
22. Grupo 3: Emmen, Sittard-Geleen, Heerlen, Maastricht, Zwolle, Groningen, Leeuwarden y Den Bosch.

¿Qué lugar ocupa la integración en las agendas locales?

En la actualidad no existen programas marco nacionales ni presupuestos en lo relativo al tema de la integración. Puesto que no existen ni marcos políticos ni presupuestos específicos, la política de integración ha quedado en manos de los municipios, lo que trae aparejado una considerable arbitrariedad y diversidad. (“En este sentido, la política de integración es una opción municipal: quieres o no invertir en ello. Y para un gran número de ayuntamientos estas cuestiones no tienen absolutamente ningún sentido” [informante 1]). El hecho de la creciente implantación de las políticas locales de integración parece indicar una afirmación de la voluntad política de los municipios de tomar medidas en esta área. Para ver en qué medida la integración es una prioridad en la agenda política de los municipios podemos utilizar como indicador la existencia de planes municipales de inmigración/integración o de concejales específicos para esta área.

Las cuatro grandes urbes de los Países Bajos poseen programas de integración local y estructuras administrativas más o menos claras encargadas de su implementación. Nuestro análisis de fuentes secundarias muestra que una gran parte de los municipios medianos también tienen plan de integración y/o concejal encargado de esta cartera. La investigación de Kamerling (2007) confirma esta conclusión. La investigación de Bos y Tillie (2006) indica además que las 30 ciudades con mayor proporción de minorías étnicas del país¹⁸ conceden atención a la integración en los textos de sus programas municipales. Estos autores han analizado los programas electorales antes de las elecciones locales del 2006 y los programas de gobierno resultantes en cuanto a los temas de integración y multiculturalidad. Para ello han seleccionado aquellas ciudades que se inscriben dentro del programa nacional de políticas urbanas (de barrios desfavorecidos), lo que prácticamente viene a coincidir con las 30 ciudades de mayor tamaño del país¹⁹. En la presentación de resultados han agrupado las ciudades en cuatro grupos según el porcentaje de extranjeros no occidentales: En el grupo 0 se encuentran las cuatro ciudades “grandes”; en el grupo 1, las que tienen más de un 14%²⁰ de inmigrantes no occidentales; las del grupo 2, entre 10% y 14%²¹; y el grupo 3, menos de 10%²². Las conclusiones del estudio muestran que en los treinta programas municipales analizados se presta atención en el texto a la sociedad multicultural. En particular en todos los programas municipales de las mayores ciudades de los Países Bajos (Ámsterdam, Róterdam, Útrecht, y La Haya) y de las ciudades del grupo 1 hay un párrafo específico sobre la política de integración.

La conclusión de toda la evidencia empírica analizada es que la integración tiene un lugar relevante en las agendas de las cuatro grandes ciudades de los Países Bajos y, en menor medida, en las agendas de las ciudades de tamaño medio. Los temas de integración todavía conciernen fundamentalmente a las grandes ciudades (“Una vez más [el interés] está muy limitado a las grandes municipios donde la gente sí que está a favor de la igualdad de oportunidades, a favor de hacer política [de integración] (...)” [informante 3]). Según representantes de la VNG, aunque los municipios juegan en los últimos años un papel relevante en las políticas de integración de inmigrantes esto no quiere decir que la integración sea una prioridad en las agendas municipales en general (“Los municipios tienen buenas intenciones, etc., todos quieren dotarse de un Plan municipal de integración, pero esto no supone que [la integración] esté en el puesto número uno de la agenda” [informante 4]).

¿Qué presupuestos utilizan los ayuntamientos para sus políticas locales?

Por otra parte, vemos que una de las conclusiones de la investigación de Bos y Tillie (2006) es el elevado contenido simbólico de las políticas locales de integración en las cuales no hay una definición clara de objetivos ni de medios para alcanzarlos. La indefinición, la vaguedad de los términos utilizados, los lugares comunes, la falta de instrumentos e indicadores de evaluación, son la norma en una mayoría de los planes locales de integración. El carácter eminentemente simbólico de las políticas locales de integración matiza nuestra conclusión anterior referida a la creciente voluntad política municipal de poner en marcha políticas locales de integración. Una forma de ver el grado de compromiso real de dichas políticas es mediante el análisis de los presupuestos asignados.

La ausencia de presupuestos nacionales para fomentar la integración de inmigrantes, aparte de los destinados a los programas de integración cívica, ha conllevado el fracaso de los intentos de la DCIM de ‘coordinar’ y de controlar la intervención de las ciudades. Las políticas locales se vienen financiando fundamentalmente en la actualidad con fondos municipales, puesto que no existen líneas específicas de financiación provenientes del Ministerio de Justicia (Dirección de Integración). En palabras de nuestros informantes: “No existe ninguna línea de financiación [del Estado] para la integración de los inmigrantes. Y no las ha habido nunca, por cierto” (informante 4, también 1, 2, 3). Otra fuente de financiación para las políticas locales de integración –además de los fondos propios– son los fondos de las políticas sectoriales de otros ministerios. Por ejemplo, el Ministerio de Educación es en la actualidad el que más dinero invierte en políticas de integración (Comisión Blok, 2004). Prácticamente la única línea de financiación que los ayuntamientos reciben de la cartera de Extranjería e Integración para programas locales es la relativa a programas de integración cívica.

El Ayuntamiento de Róterdam –con casi 600.000 habitantes– estimó un gasto total en integración para el periodo 2003-2006 de 127.783.000 euros. Para cubrir estos gastos recibía del Estado 130,2 millones de euros, de los cuales 32,4 millones provenían del Ministerio de Educación (6,6 para alumnado recién llegado y 25,7 para educación de adultos), y 97,7 millones del Ministerio de Justicia, cartera de Integración de los fondos para programas de integración cívica. La inversión de fondos propios del Ayuntamiento

se estableció en casi dos millones de euros (1,9). Un ayuntamiento más pequeño como el de Tilburg (200.380 habitantes) en su programa municipal de noviembre 2005 presupuestó en 2,4 millones de euros sus gastos en integración. Mientras tanto, declara recibir del Ministerio de Justicia –de la DCIM– 1,9 millones de euros para programas de integración cívica, pero esto dice explícitamente contabilizarlo aparte del resto de las actividades dirigidas a fomentar la integración. En cambio, vemos que el presupuesto del Ayuntamiento de Róterdam no incluye todas las políticas relativas a integración dentro de este documento, lo que quiere decir que el resto queda diluido en los presupuestos de otras secciones de la Administración local. Además, si comparamos los 1,9 millones de euros que Róterdam aporta de sus propios recursos para integración en el cuatrienio 2002-2006 con los 7,5 anuales que el Ayuntamiento de Ámsterdam –743.079 habitantes– invierte de sus propias arcas para su nueva política local de integración (2006), el presupuesto de Róterdam nos parece exageradamente escaso. Esto sólo puede ser interpretado como resultado de comparar un presupuesto que incluye más exhaustivamente los gastos en integración con otro que se limita a hacer una relación de los gastos estrictamente denominados como integración, o incluso bajo el término aún más restringido de integración cívica. En el caso de Róterdam, habiendo requerido por escrito al departamento municipal de integración una retrospectiva de sus presupuestos en los últimos años recibimos la siguiente respuesta: “(...) la política municipal desde finales de los años ochenta está compuesta de diversas áreas, cada una de las cuales tiene sus propias responsabilidades en lo que a integración respecta. Esto quiere decir que los recursos –generalmente y en su mayor parte– no estaban destinados específicamente a la política de integración. Partir solamente de las cifras registradas en el presupuesto [de integración] no ofrece una imagen fiable [de la realidad]” (informante 7).

En conclusión, el estudio de los presupuestos invertidos en las ciudades en políticas de integración es muy problemático. En primer lugar, existen múltiples interconexiones entre niveles territoriales. En segundo, resulta difícil acotar que se entiende por gasto en integración de los inmigrantes, por lo que toda aproximación al concepto de gasto en inmigración tiene un carácter subjetivo (Fernández, 2001). El carácter transversal de la política de integración de inmigrantes hace difícil estimar los presupuestos locales que los municipios invierten realmente. En palabras de una informante: “(...) la integración es un concepto muy difuso. Integración es todo. Por tanto, si los municipios reciben dinero para empleo y desarrollan proyectos específicos para fomentar el empleo entre inmigrantes, esto sería política de integración” (informante 3). Tercero, a menudo los ayuntamientos no poseen presupuestos de integración que registren con precisión todo el gasto relativo a esta área que incluya todas las políticas sectoriales implicadas. Por último, los distintos criterios y terminologías utilizados para ver qué se incluye bajo el capítulo de integración hacen la comparación entre políticas municipales extremadamente difícil.

¿Y cuáles son los contenidos de las medidas políticas de los ayuntamientos que tienen política local?

Los municipios que efectivamente desarrollan políticas locales de integración presentan una gran diversidad. Un ejemplo claro lo encontramos si comparamos Ámsterdam con Róterdam. La segunda se ha convertido desde 2002

en el emblema de la política de mano dura con, por ejemplo, la aplicación de políticas de tolerancia cero y medidas punitivas para reorganizar la ciudad. El programa de actuación municipal de Róterdam 2002-2006 (titulado "Róterdam continua en su camino hacia una ciudad mas equilibrada") parte de la premisa de que la ciudad ha alcanzado sus límites de absorción de residentes con desventajas socioeconómicas. El razonamiento de fondo es que los inmigrantes suponen una carga para el Estado de bienestar –en particular los solicitantes de asilo que deben percibir subsidios por no tener permiso para trabajar. A partir de aquí, se plantea una intervención en materia de vivienda para lograr una distribución mas equilibrada de personas con pocas oportunidades dentro de la ciudad, de la región y del país. El programa plantea que lo que Róterdam necesita no es solamente dinero sino la posibilidad de desarrollar legislación especifica para su caso particular. El planteamiento de cerrar sus 'fronteras' municipales a los nuevos residentes sin recursos y a los solicitantes de asilo provocó el efecto deseado de abrir negociaciones políticas a alto nivel para buscar soluciones específicas a su caso. El resultado de dicho proceso fue la llamada Ley de Róterdam que estipula que los nuevos residentes de la ciudad deben demostrar tener unos ingresos de un 120% el salario mínimo. En nuestras entrevistas aparece sobre todo recogido cómo Róterdam despliega un discurso asimilacionista y el hecho que culpabiliza a los inmigrantes: "(...) Róterdam ha girado su atención hacia el punto de vista de 'vamos a enseñarles a que se adapten a nosotros'. (...) El punto de partida es que 'este grupo de gente con distinto color, cultura, religión, son problemáticos o son criminales'" (informante 3). Pero al mismo tiempo, Róterdam muestra una extraña mezcla de asimilacionismo y medidas disciplinarias con unas políticas de vivienda y de participación que promueven explícitamente el contacto interétnico. Uitermark y Duyvendak (2005) definen esta combinación como una fusión entre políticas represivas e integradoras. Posiblemente éstas últimas son herencia de sus 20 años de políticas marcadamente multiculturalistas.

Ámsterdam, por su parte, ha abordado una política postmulticulturalista que promueve explícitamente el diálogo interétnico y desmonta los estereotipos étnicos resultantes de la política multicultural. El punto de partida es, pues, la crítica al multiculturalismo plasmada en dos premisas: que las políticas deben centrarse en individuos en lugar de en grupos (étnicos), y que deben financiar proyectos de gran calidad en lugar de financiar estructuralmente a organizaciones (Uitermark et al., 2005). El contraste entre las dos administraciones se plasma en los discursos de sus alcaldes: Cohen (Ámsterdam) con su eslogan de destacar las similitudes para 'mantener el todo unido' (en neerlandés '*de boel bij elkaar houden*') y Opstelten (Róterdam) con su reiterado énfasis sobre mejorar la seguridad.

Pero, ¿es posible identificar una tendencia generalizada en los contenidos de las políticas locales? Nuestros informantes de la federación de municipios sostienen que el enfoque de igualdad de oportunidades es el que predomina, todavía hoy en día, entre aquellos ayuntamientos que tienen medidas de integración. La integración es abordada como un problema (socio)económico: fundamentalmente se trata de abordar los factores de desventaja y desigualdad social. Lenguaje y trabajo son dos elementos clave para integrar a los inmigrantes. Esto supone también que entienden que la integración socioeconómica produce integración sociocultural, y no a la inversa. También implica que no consideran la diversidad étnica como un obstáculo para la integración (económica)

23. El tipo de relación que se concibe entre integración socioeconómica e integración cultural supone una diferencia esencial entre modelos de políticas. Para una discusión de cómo han conceptualizado esta relación los distintos esquemas de políticas nacionales en los Países Bajos, véase Rijkschroeff et. al., 2003.

sino más bien neutral (años noventa) (Rijkschroeff et. al., 2003)²³. Según los informantes de la federación de municipios VNG, los temas de integración han sido fundamentalmente abordados desde “la perspectiva de la igualdad de oportunidades (educación, vivienda, etc.)”. Esto también aparece en numerosos programas municipales de integración analizados.

Este enfoque contrasta diametralmente con el que pretendía promulgar el Gobierno nacional (Balkenende I, II, y III) en el que se daba prioridad a la dimensión cultural de la integración, entendiendo que la asimilación a la cultura mayoritaria daba la llave a la integración (socio)económica. De ahí se desprende el énfasis que se pone en el aprendizaje del idioma neerlandés. Desde esta perspectiva la diversidad étnica se entiende como un obstáculo a la integración.

Por otra parte, el tipo de retórica que predomina entre las ciudades grandes y medianas pone el acento en las similitudes en lugar de en las diferencias –como en la estrategia de la ministra Verdonk. Los gobiernos locales creen que de lo que se trata es de “implicar a las personas, crear confianza mutua, buscar lo que les une” (Kamerling, 2007). El discurso Verdonk se caracterizó por exigir la adaptación de los inmigrantes a las normas y valores tradicionales neerlandeses, desde una perspectiva de la inmigración como amenaza a la cohesión social y como riesgo de seguridad (criminalización de la inmigración). Frente a esto, la postura general de los ayuntamientos es de condena frontal a esta conceptualización del tema. Consideran que las consecuencias de este discurso son nefastas y acarrear el enrarecimiento del ambiente público, la fragmentación y el enfrentamiento entre grupos, y la creación de una espiral de intolerancia y desconfianza mutua. Encontramos una declaración clara de principios en este sentido en el manual de política de integración publicado por la federación de municipios neerlandeses con el título *La agenda de la integración local* (2003): “Los municipios piensan que el Gobierno debería apoyar la política local contribuyendo a un clima en el que se promueva la comprensión y la convivencia entre los distintos grupos de población” (De lokale integratie agenda, 2003).

Kamerling (2007) también ha confirmado esta tendencia en sus entrevistas a concejales de una muestra de ciudades medianas y grandes. Estos informantes consideran que el discurso nacional pone demasiado énfasis en los aspectos negativos y demasiado poco en los aspectos positivos, e implica demasiada represión y demasiada poca prevención. En general, predomina el discurso inclusor y universalista que enfatiza las similitudes en lugar de las diferencias culturales y reivindica una identidad local que supera las identidades particulares. Son políticas que apelan a todos los habitantes de la ciudad (*Amsterdammers, Rotterdammers, Tilburgers*). Se valora la residencia sobre el lugar de nacimiento o la nacionalidad, la participación de todos los habitantes de la ciudad en la construcción de una sociedad local, y el énfasis en la convivencia entre grupos. Una muestra de estas tendencias queda ilustrada en las palabras introductorias del plan de integración de Tillburg (2005): “Cada *Tilburger* (habitante de Tilburg), independientemente de su origen/ Se siente parte de la comunidad, de la ciudad de Tilburg/ Se siente corresponsable de mantener la ciudad ‘vivable’/ Y se comporta en este sentido/ Al mismo tiempo reconocemos y apreciamos la diversidad de personas y grupos en la ciudad/ Porque todos somos *Tilburgers* (habitantes de Tilburg)”.

Incluso el plan de Ámsterdam de integración (“Nosotros los habitantes de Ámsterdam invertimos en personas y fronteras”), presentado dos semanas después del asesinato de Theo Van Gogh y que parte del diagnóstico de una situación de “una grave situación social y un conflicto potencial en la ciudad”, se plantea tres objetivos fundamentales: “la lucha contra el terror y la prevención de nuevos atentados, la oposición a la radicalización, y la prevención de la polarización y la movilización de las fuerzas positivas” (Wij Amsterdammers II, 2006).

Si bien el programa parte de una concepción de amenaza y tiene una línea de objetivos centrada en la seguridad, el planteamiento que prevalece es el de la prevención y el de movilizar los elementos positivos de la sociedad multicultural para crear puentes. El trasfondo de esta política es el discurso que proclamó la ministra Verdonk en el Ayuntamiento de Ámsterdam tras el asesinato de Theo Van Gogh. Los municipios comparten una aversión por Verdonk, por la actitud autoritaria e intransigente de la ministra, y tienen poca confianza en la política nacional, ya que consideran que se basa en problematizar la pertenencia étnica.

En cualquier caso, la contrastación de nuestra evidencia empírica con otras fuentes secundarias nos lleva a la conclusión de que la postura dura de Róterdam es minoritaria y que a escala local lo que predomina es una inercia clara de la política multiculturalista y del enfoque de igualdad de oportunidades. Además, con su nuevo gobierno municipal de 2006, Róterdam se ha asimilado a esta línea de discurso generalizada. En la nueva retórica de la política de la segunda ciudad del país, la política de integración debe hacerse para todo el mundo y no solo para minorías étnicas²⁴ (Acuerdo de la Junta Municipal de Róterdam, 2006: 4).

Por último, otro rasgo compartido es que incluso los contenidos, que son herencia del pasado, se arrogan de una nueva retórica influida por el nuevo ambiente político, post Fortuyn, Van Gogh, etc. En este ambiente predomina una voluntad de hallar la resolución para la brecha democrática y volver a llegar al ciudadano (especialmente al nativo) por lo que se hace uso de políticas generalistas dirigidas a toda la población y retóricas que destacan a todos los habitantes como objetivo –incluso de instrumentos que en último término se dirigen a la inclusión de las minorías étnicas²⁵. En este sentido, los gobiernos pueden utilizar medidas no explícitamente orientadas a la integración de inmigrantes como “sustituto político” (*policy replacement*), lo que viene a ser un instrumento político a menudo escogido para “evitar reconocimiento oficial de divisiones sociales consideradas como causa del problema, si bien permiten la redistribución que beneficia a los grupos desfavorecidos” (De Zwart, 2005)

¿Qué grado de coherencia interna tienen las políticas municipales?

Dentro de la política municipal de integración encontramos una considerable inconsistencia entre sectores y diversidad interna. Las distintas políticas sectoriales implicadas en la integración difieren notablemente en su grado de continuidad-discontinuidad en las políticas, los márgenes de discrecionalidad a la hora de aplicarlas, y a las consecuencias de exclusión o inclusión de los inmigrantes en los mecanismos de protección social. Como veíamos en la descripción de políticas en Róterdam, las

24. En el acuerdo de gobierno de la coalición municipal 2006-2010 (PvdA, CDA, VVD, GroenLinks), las tres prioridades son “participación, emancipación, e integración cívica”. Bajo el lema de “participación” podemos encontrar claramente esta llamada a todos y cada uno de los habitantes de Róterdam a participar en una política que se ocupa de la convivencia y no solamente de integración unilateral de los inmigrantes a la sociedad local.
25. Sobre el uso de *policy replacements* en el campo de las políticas de integración, véase: De Zwart, 2005 y De Zwart y Poppelaars, 2004.

26. Por otro lado, en algunos sectores la desregulación ha conducido a puentear la autoridad municipal, como en el caso de la política de educación, que ha pasado de ser competencia municipal a instituir los colegios y sus juntas directivas como actores principales.

diferencias entre sectores implican a menudo contradicciones y ambigüedades en el sistema –mientras unos excluyen, los otros incluyen– puesto que las prácticas de unos y otros sectores se anulan o contraponen. En el caso de Róterdam, mientras algunos sectores han abrazado las políticas de mano dura del gobierno de derechas (vivienda), otros sectores han continuado medidas socialdemócratas instauradas en la década de la Política de Minorías Étnicas (educación).

Incluso dentro de un mismo sector podemos encontrar grandes ambigüedades. Es el caso de la vivienda donde podemos ver como, por una parte, se continúa apostando por una política que fomenta los barrios mixtos (lanzada en la segunda mitad de los noventa) mientras que, por otra, ciudades como Róterdam (bajo la batuta del concejal Pastor, del partido ultraderechista Leefbaar Róterdam) ha abordado una política represiva y punitiva para las minorías étnicas. Algunas medidas ilustrativas son el límite de cinco años de residencia previa para poder regresar a las viviendas rehabilitadas, y la persecución implacable de subarriendos en las viviendas sociales que castiga principalmente a la población indocumentada.

Factores que explican la variación entre ciudades

Las ciudades formulan políticas municipales de integración cada vez en mayor medida. Sin embargo, esto no quiere decir que todas las ciudades grandes y medianas hayan definido planes municipales de integración de inmigrantes. Por otro lado, la descentralización y el vacío de marcos nacionales en el periodo 2002-2006 se ha plasmado, por su parte, en tendencias divergentes entre las distintas autoridades locales. En primer lugar, han producido desequilibrios territoriales dejando al libre albedrío de las autoridades locales el desarrollo o no de políticas para los inmigrantes. Mientras algunas ciudades ponen en marcha políticas ambiciosas y proactivas, otras no desarrollan ninguna medida en absoluto. La desregulación de los años 2000 lleva a que los planes locales de integración de aquellas ciudades que los tienen se plasmen en contenidos muy divergentes en las políticas locales. La ausencia de regulación conlleva además mayor discrecionalidad²⁶. Finalmente, esta flexibilidad afecta también la medida en que unos u otros municipios se constituyen en actores en la arena nacional para promover intereses locales en la agenda de la integración.

¿Qué variables ayudan a explicar las ciudades que tienen plan de integración y las que no? Las investigaciones muestran que la probabilidad de que un municipio tenga plan de integración es directamente proporcional a su tamaño (Bos y Tillie, 2006; Kamerling, 2007). A mayor número de habitantes existe una mayor tendencia a desarrollar políticas locales de integración. El tamaño de las ciudades es una variable crucial puesto que está correlacionada con el nivel de recursos y en definitiva el poder de cada gobierno local, y con el porcentaje de población inmigrante y, por tanto, con la incidencia de los temas de inmigración en el debate y en los servicios públicos. Según Bos y Tillie la atención dedicada a la inmigración en las treinta ciudades estudiadas representa una media de un 6% del programa municipal (unas 25 frases) y está en proporción directa con el porcentaje de inmigrantes y con el tamaño de la ciudad: cuantos menos inmigrantes y menos habitantes en general, menor atención se presta a la integración.

Bos y Tillie (2006) mencionan cuatro posibles interpretaciones para la escasa prioridad que recibe la integración en una mayoría de agendas municipales. Es posible que el tema se sienta como menos urgente desde el ámbito local que desde el nacional. Igualmente, es posible que los partidos políticos y juntas municipales no quieran destacar en un tema tan sensible, por sus consecuencias potencialmente polarizadoras, o podría ser que estén internamente divididos. Una última alternativa es que los entes locales carezcan de una visión clara de una política de integración.

Más allá de esto, es preciso identificar los factores que permiten explicar el tipo de política que hacen los municipios que tienen planes de integración. La relativa autonomía local unida al elevado grado de desregulación del periodo analizado lleva a que distintos colores políticos de las coaliciones gobernantes se plasmen en contenidos muy divergentes en las políticas locales. En esta misma línea, Bos y Tillie (2006) llegan a la conclusión de que el lugar que ocupa la integración en la agenda política está correlacionado con el variable color político. Sin embargo, el estudio no confirma la expectativa de que los partidos de izquierdas son los que prestan más atención al tema. Los datos muestran que las coaliciones de izquierdas y las coaliciones amplias (es decir, izquierda y derecha) conceden similar atención al tema, mientras que las coaliciones de centro-izquierda lo hacen en menor medida. Los autores lo interpretan de dos posibles maneras: o bien los partidos de izquierdas y los partidos de derechas consideran este tema más importante o bien los partidos que no le prestan atención piensan que la políticas generalistas dirigidas a la población en general cubren adecuadamente las cuestiones de integración. En cualquier caso, los partidos de centro tienen mayor tendencia a abordar indirectamente el tema²⁷.

27. Estos resultados apuntan a la mayor atención concedida por parte de los partidos de izquierda y de derecha pero no indican similitudes en las respuestas planteadas por unos u otros.

Otro elemento determinante son las redes de actores políticos y sus juegos de poder. Las redes de actores locales que hay detrás de ambas políticas locales son claramente distintas. Mientras que el proyecto revanchista de Róterdam responde a una estrategia populista de la derecha por mantener a los socialdemócratas fuera del poder municipal (Uitermark y Duyvendak, 2005; Burgers y van der Waal, 2006), la política postmulticulturalista de Ámsterdam es por el contrario una reacción de los socialdemócratas locales frente a la etnización del debate y a las consecuencias fragmentadoras de la Política de Minorías de los ochenta. Mientras Róterdam se apoya en la política restriccionista y asimilacionista del Estado central, Ámsterdam responde frente a esto. El gobierno municipal de Róterdam entre 2002-2006 buscaba apoyo popular para su enfoque de integración mediante un discurso populista que hace responsables de la degradación urbana a las minorías étnicas y a sus socios, los políticos socialdemócratas.

Conclusiones

El estudio del material empírico muestra que los municipios grandes y medianos desempeñan un papel fundamental en la elaboración de políticas de integración local. Nuestros datos no confirman la hipótesis de la recentralización de las políticas, sino que más bien identifican una tendencia descentralizadora creciente. El análisis de nuestras entrevistas y de la literatura secundaria nos indica que las ciudades

28. Puesto que este asunto cae dentro del terreno de las políticas de inmigración y no tanto de integración no lo hemos analizado en este documento.

por encima de los 100.000 habitantes no sólo formulan cada vez en mayor medida sus propias políticas de integración, sino que participan en la definición de la agenda nacional. Todos los municipios grandes y casi todos los medianos poseen un plan local de integración y un concejal responsable del área. Así pues, como también confirman otras investigaciones, el número de habitantes de la ciudad y el porcentaje de inmigrantes es una variable relevante para explicar el desarrollo o no de política de integración explícita. Nuestro análisis sugiere también que el color político, y las redes de actores y coaliciones locales contribuyen a explicar diferencias en los contenidos de las políticas. En cualquier caso, es difícil decir cuáles de estos factores tienen la capacidad de predecir la aparición y orientación de las políticas locales (Penninx y Martiniello 2006).

La ausencia de marcos políticos nacionales y de presupuestos (con excepción de los destinados a integración cívica) ha acentuado el margen de autonomía municipal en este ámbito. La escasa interrelación entre los responsables de la elaboración de políticas en los ámbitos nacional y local durante el cuatrienio 2002-2006 ha venido a exacerbar esta autonomía. La contradicción generalizada de la línea política nacional, tanto en términos de retórica como de estrategia y metas por parte de las políticas locales, puede interpretarse como un efecto del amplio margen de maniobra que los municipios gozan en los Países Bajos. La autonomía local en materia de integración se ha traducido en actuaciones en abierta y consciente oposición con las políticas nacionales. Un caso ilustrativo de desobediencia civil de muchos municipios es el conflicto sobre las deportaciones de solicitantes de asilo sobreeséido²⁸.

Por otra parte, las investigaciones de los acuerdos de gobierno municipal (Bos y Tillie, 2006) concluyen que el tema de la integración ocupa un lugar secundario en las agendas políticas de las ciudades medianas y que sus políticas de integración son altamente simbólicas. No obstante, el carácter transversal de las competencias de integración dificulta el análisis de los presupuestos municipales para la integración y, por tanto, impide sacar conclusiones definitivas sobre en qué medida la intervención en materia de integración es meramente simbólica o no.

Nuestra interpretación de la situación es que el esfuerzo retórico e institucional que las ciudades grandes y medianas están realizando en materia de integración no es en absoluto despreciable. Aunque ciertamente no todos estos planes de integración se traducen en instrumentos y prácticas concretos, por lo que, en último término, constituyen políticas simbólicas. Bos y Tillie (2006) destacan como posibles explicaciones la falta de sensación de urgencia del tema y la falta de visión política. Sin embargo, en un marco altamente desregulado donde los municipios no tienen por qué desarrollar políticas en este terreno, la intervención de los municipios –incluso en un nivel puramente retórico e institucional– formulando planes locales implica una toma de posición. La pregunta es por qué una vez hecho esto no se desarrolla una política activa de facto. En este punto parece lógico suponer que, bien por compromisos alcanzados entre los socios de la coalición de gobierno, bien porque se entiende que la integración de los inmigrantes es un tema políticamente sensible y potencialmente fragmentador (Bos y Tillie, 2006), el resultado es que se acaba recurriendo a mecanismos generales de protección social en lugar

de a políticas específicas. Aquí es preciso puntualizar que la opción de las políticas generales no equivale a una no política de integración. En esta línea encontramos también casos en los que se trata de fomentar la integración social empleando “substitutos políticos” de escasa visibilidad pública (De Zwart, 2005).

Otra conclusión es que, como consecuencia de esta autonomía local en la elaboración de políticas, se produce una brecha entre la política nacional, más simbólica, y la local, más orientada a la resolución de problemas concretos. Se trata, además, de una disociación entre la retórica nacional (asimilacionista) y lo que realmente ocurre en la práctica de los contextos locales de las urbes grandes y medianas (fomento de la igualdad de oportunidades). La política en la práctica responde principalmente a constreñimientos relativos a dicha práctica y no es en absoluto resultado de meramente trasponer las intenciones políticas formuladas en la arena nacional. A pesar de que las políticas han sido constantemente reformuladas desde los años setenta, los cambios sobre el papel se han reflejado sólo parcialmente en las prácticas locales. En definitiva, las dinámicas locales parecen responder a factores distintos de los de las dinámicas de la formulación en el ámbito nacional (Poppelaars y Scholten, 2005). La presión de problemas inmediatos (*problem-pressure*), las políticas locales de elección estructural (Moe y Wilson, 1994) y las inercias institucionales locales pesan mucho más que los modelos ideológicos de integración diseñados por la Administración central.

También aparece una cierta disonancia entre la pauta de gobernanza y los actores principales en el ámbito local y en el ámbito nacional. En la local nuestra investigación empírica parece apuntar más bien hacia la continuidad de los actores locales presentes en las políticas, como resultado de inercias institucionales (*path-dependencies*), pero también debido a la relativa estabilidad del modelo de regulación predominante en la prestación de servicios²⁹. Esto nos lleva a plantearnos la hipótesis de la importancia de los actores del tercer sector como una constante en la política local, a pesar de los cambios de gobernanza en el ámbito nacional. Por ejemplo, en Róterdam los socios fundamentales del municipio eran en los años ochenta las organizaciones de inmigrantes, organizaciones sociales y los empleadores. Una década después vemos que siguen presentes los mismos actores básicos, mientras que en la arena nacional han perdido su relevancia como socios del Gobierno.

Por último, la documentación de otras ciudades y las conclusiones de otras investigaciones nos han permitido contextualizar el caso de Róterdam y ver qué tipo de políticas locales de integración predominan. Róterdam presenta particularidades en diversos aspectos que convierten su caso en un caso extremo. En el periodo que hemos analizado, Róterdam constituye la excepción frente a una tendencia generalizada hacia políticas locales que enfatizan las similitudes entre distintos grupos étnicos, y la búsqueda de puntos de encuentro para construir una sociedad local de todos y para todos. Predomina, por tanto, el discurso inclusor que reivindica una identidad local que supera las identidades particulares incluyendo a todos/as en un todo más amplio y valorando las diferencias. Además, la mayoría de las políticas locales, en ese mismo periodo, entienden la integración en términos de integración socioeconómica y de fomento de la igualdad de oportunidades.

29. Por una parte, la introducción de criterios de *New Public Management* buscando eficiencia ha implicado una tendencia a reducir los servicios directamente prestados por las autoridades públicas; por otra, toda una plétora de actores sociales (organizaciones para la defensa de los inmigrantes, asociaciones de inmigrantes, ONG, etc.) han sido los socios ejecutores de las políticas nacionales (Bruquetas et al., 2007).

Referencias bibliográficas

AYUNTAMIENTO DE RÓTTERDAM. *Acuerdo de la Junta Municipal*. Róterdam, 2006.

ALEXANDER, M. *Host-Stranger Relations in Rome, Tel Aviv, Paris, and Amsterdam. A comparison of local policies toward labour migrants*. Ámsterdam: Universidad de Ámsterdam, 2003.

AYUNTAMIENTO DE ÁMSTERDAM. *Wij Amstedammers II*. Ámsterdam, 2006.

AYUNTAMIENTO DE TILBURG. *Uitvoeringsprogramma Allemaal Tilburgers*. Tilburg, 2005.

BOS, L. y TILLIE, J. *Van Alkmaar tot Zwolle. Het thema integratie in de verkiezingsprogramma's en collegeakkoorden in 30 steden*. Utrecht: Forum, 2006.

BLOK COMMISSION. *Bruggen Bouwen. Eindrapport van de Tijdelijke Parlementaire Onderzoekscommissie Integratiebeleid*. La Haya: SDU, 2004.

BOURDIEU, P. *Le sens pratique*. París: Les Editions de Minuit, 1980.

BRODKIN, E.Z. "Policy Politics: If We Can't Govern, Can we Manage?" *Political Science Quarterly*. Vol. 102. No. 4 (1987). P. 571-587.

—"The organization of disputes: The bureaucratic construction of welfare rights and wrongs". *Studies in Law, Politics, and Society*. No. 12 (1992). P. 53-76.

—"Implementation as policy politics". En: PALUMBO, D. J. y CALISTA, D. J. (eds.) *Implementation and the policy process: Opening up the black box*. Nueva York: Greenwood, 1990. P. 107-118.

—"Investigating policy's 'practical' meaning: street-level research on welfare policy". *Working paper*. No. 162 (March 2000). Chicago: Joint Center for Poverty Research.

BRUQUETAS, M.; GARCÉS-MASCAREÑAS, B.; PENNINX, R. y SCHOLTEN, P. "Policymaking related to immigration and integration. The Dutch Case". *IMISCOE Working Papers*. No. 15 (2007).

BURGERS, J. y VAN DER WAAI, J. "Hoe werken Ámsterdam en Róterdam? Kansen op grootstedelijke arbeidsmarkten voor lager opgeleiden en minderheden". En: *Ámsterdam vs. Róterdam*. Conferentie Wetenschap en Lokale Politiek, 23 de febrero 2006.

DE ZWART, F. "The dilemma of recognition: Administrative categories and cultural diversity". *Theory and Society*. No. 34. (2005). P. 137-169.

DE ZWART, F. y POPPELAARS, C. "Ontwijkende administratieve categorieën en etnische fragmentatie. Een internationaal perspectief", *Beleid & Maatschappij*. Vol. 31. No. 1 (2004). P. 3-4.

EDELMAN, M. *Symbolic uses of politics*. Urbana: University of Illinois Press, 1964.

ENTZINGER, H. "Changing the rules while the game is on; From multiculturalism to assimilation in the Netherlands". En: BODEMANN, M. y YURKADUL, G. (eds.) *Migration, Citizenship, Ethnos: Incorporation regimes in Germany, Western Europe and North America*. Nueva York: Palgrave MacMillan, 2005.

HAJER, M. y WAGENAAR, H. "Editors' Introduction". En: HAJER, M.A. y WAGENAAR, H. (eds.) *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

HOPPE, R. "Veertig jaar minderhedenbeleid: van onbedoelde beleidsevoluatie tot gefrustreerde beleidsopvolging". En: HOPPE, R. (ed.) *Etniciteit, Politiek en Beleid in Nederland*. Amsterdam: VU Uitgeverij, 1987.

KAMERLING, P.J. *Sturen op samenhang. Een casusstudie naar de wijze waarop samenhang in het integratiebeleid tot stand komt*. Róterdam: Universidad Erasmus de Róterdam, 2007.

KRAAL, K. y ZORLU, A. "City Template Amsterdam". En: UNESCO. *City Templates of MPMC Project. Research Report*. París: UNESCO, 1999.

LIPSKY, M. *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas on the individual in public service*. Nueva York: Russel Sage Foundation, 1980.

MEYERS, M. K., GLASER, B. y MACDONALD, K. "On the front lines of welfare delivery: Are workers implementing policy reforms?" *Journal of Policy Analysis and Management*. No. 17 (1998) P. 1-22.

MINISTERIO DE INTERIOR. *Minderhedennota*. 1983.

MINISTERIO DEL INTERIOR Y RELACIONES CON EL REINO, *Contourennota Etnische Minderheden*, 1994.

MINISTERIO DE JUSTICIA. *Jaarnota integratiebeleid 2006*. La Haya: SDU, 2006.

MOE, T.M. y WILSON, S.A. *Presidents and the Politics of Structure. Law and Contemporary Problems*. Vol. 57. No. 2 (Spring 1994). P. 1-44.

MOLLEMAN, H. "Het minderhedenbeleid in historisch perspectief: leren van gemaakte fouten". En: MEULEMAN, L. y KLINKERS, L. *Kleur bekennen. Integratiebeleid, denkstijlen en Bestuurstijlen*. La Haya: SDU Uitgevers, 2004.

MUNICIPIO DE RÓTTERDAM. *Acuerdo de la Junta Municipal*. Róterdam, 2006.

PENNINX, R. "Towards an overall ethnic minorities policy". En: SCIENTIFIC COUNCIL FOR GOVERNMENT POLICY. *Ethnic Minorities. Informe No. 17* (1979). La Haya: State Publishers.

PENNINX, R. "Immigration, minorities policy and multiculturalism in Dutch society since 1960". En: BAUBÖCK, R.; HELLER, A. y ZOLBERG, A.R. (eds.). *The challenge of diversity. Integration and pluralism in societies of immigration*. Aldershot: European Centre Vienna/Avebury, 1996. P. 187-206.

PENNINX, R.; GARCÉS-MASCAREÑAS, B. y SCHOLTEN, P. "Policymaking related to immigration and integration: a review of the literature of the Dutch case". *IMISCOE Working Papers* (2005).

Penninx, R. & Martiniello, M. (2006). 'Processos de integración y políticas (locales): estado de la cuestión y algunas enseñanzas', in: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, no. 116, Octubre-Diciembre 2006, 123-156.

POPPELAARS, C. y SCHOLTEN, P. "Integration Policy in the Netherlands. Between national policy frames and local policy practices". Comunicación presentada en el Marktdag Sociologie (2 junio de 2005), Vrije Universiteit Brussel.

RATH, J. "Research on Immigrant Ethnic Minorities in the Netherlands". En: RATCLIFFE, P. (ed.) *The politics of social science research. Race, ethnicity and social change*. New York: Palgrave, 2001.

RIJKSCHROEFF, R.; DUYVENDAK, J.W. y PELS, T. *Bronnenonderzoek Integratiebeleid*. Utrecht: Verwey-Jonker, 2003.

RIPLEY, R.B. y FRANKLIN, G.A. *Policy Implementation and Bureaucracy*. Chicago: Dorsey Press, 1986.

SCHOLTEN, P. y TIMMERMANS, A. "Doorbraken en zachte landingen in het Nederlandse immigrantenbeleid. Een theoretische analyse van beleidsdynamiek". *Beleidswetenschap*, Vol.18. No. 1 (2004). P. 3-30.

SNEL, E. *De vermeende kloof tussen culturen*. Enschede: Oratie, Universidad de Twente, 2003.

UITERMARK, J. y DUYVENDAK, J.W. "Civilizing the City : Revanchist Urbanism in Rotterdam". *ASRR Working Paper 05/05* (September 2005).

UITERMARK, J.; ROSSI, U. y VAN HOUTUM, H. "Reinventing Multiculturalism: Urban Citizenship and the Negotiation of Ethnic Diversity in Amsterdam". *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 29. No. 3 (September 2005).

URBANUS, R. *Reacties op de ontwerp-Minderhedennota. Een analyse van de commentaren op de ontwerp-Minderhedennota*. Leiden: COMT, 1983.

VAN DER LEUN, J. y KLOOSTERMAN, R. "Going underground: Immigration Policy changes and shifts in modes of provision of undocumented immigrants in the Netherlands". *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*. Vol. 97. No. 1 (2006). P. 59-68.

VAN DER LEUN, J. "Excluding Illegal Migrants in The Netherlands: Between National Policies and Local Implementation". *West European Politics*. Vol. 29. No. 2 (2006).

VEENMAN, J. *Changing policies in immigrants in Rotterdam*. Róterdam: Departamento de Asuntos Sociales y Culturales, Autoridad Municipal de Róterdam, 2001.

VNG. *De lokale integratieagenda*. La Haya: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2003.

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid). "Etnische minderheden". *Rapport*. No. 17 (1979). La Haya: Staatsuitgeverij.

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid). "Allochtonenbeleid". *Rapport*. No. 36 (1989). La Haya: SDU.

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid). *Nederland als immigratiesamenleving*. La Haya: SDU, 2001.

RELACIÓN DE INFORMANTES CITADOS

Informante 1: funcionario municipal de Róterdam, jefe del Departamento de Juventud, Educación, y Sociedad.

Informante 2: funcionario de la Dirección para la Coordinación de la Política de Integración y Minorías (DCIM), Ministerio de Justicia.

Informante 3: representante de la Federación de Municipios Neerlandeses (sigla neerlandesa: VNG).

Informante 4: representante de la Federación de Municipios Holandeses (VNG).

Informante 5: funcionario del ayuntamiento de Róterdam, asesor del Departamento de Gobierno.

Informante 6: funcionario del Departamento "Proyecto Integración Cívica" (PI), Ministerio de Justicia.

Informante 7: funcionario del ayuntamiento de Róterdam. Archivo de documentos de gobierno.

Informante 9: ex jefe de departamento de Políticas Urbanas, Ministerio del Interior.

Informante 11: representante de la Federación Holandesa de Municipios VNG, en entrevista con el Haagse Courant (2003b).

INMIGRACIÓN Y ESTRATEGIAS DEL ENTE LOCAL: UN DESAFÍO PENDIENTE

Reflexiones paralelas a la investigación realizada en el barrio Carmine de Brescia (Italia)

Emilio Tanzi

*Doctor en Economía Empresarial y Administraciones Públicas.
Profesor asistente del CERGAS y la School of Management
de la Università Bocconi de Milán
emilio.tanzi@unibocconi.it*

RESUMEN

El presente trabajo se propone identificar qué líneas estratégicas tiene que adoptar el Ente local para favorecer una integración sociolaboral de los ciudadanos extranjeros, teniendo como objetivo la construcción y gestión del sistema de bienestar comunitario. Entre octubre de 2005 y marzo de 2006 se entrevistó a 60 personas y se recogió información de 36 entes/servicios, centrando el análisis en tres áreas temáticas: identificación y descripción de servicios (públicos y privados) activos en el territorio del barrio y en el área urbana, pensados principalmente (y a veces únicamente) para ciudadanos extranjeros; las relaciones de colaboración entre entidades públicas (ayuntamiento, provincia, jefatura de policía, instituciones educativas, Seguridad Social, etc.) y entidades privadas (instituciones laicas y católicas, sindicatos, asociaciones empresariales, etc.), así como la representación de las mismas dentro de una hipotética red de apoyo a la integración; y la postura estratégica de la Administración municipal respecto al tema de la inmigración y el papel que ella misma se ha planteado dentro de la red de relaciones con las otras entidades territoriales. En esta línea ¿en qué términos se puede definir el actual sistema de gobernanza adoptado en la ciudad de Brescia para la gestión del fenómeno de la inmigración? ¿Nos encontramos frente a redes espontáneas (que nacen, se desarrollan y mueren en el ámbito de la informalidad) o frente a redes estructuradas? ¿Nos encontramos frente a una red paritaria (es decir, en la que ningún actor, tanto por dimensión como por liderazgo, cuenta con las características necesarias para desempeñar la dirección del sistema) o frente a una o varias redes pivotaes? El resultado es el de una situación que privilegia las relaciones informales, en la medida en que los actores mismos tienen dificultades para consolidar o estructurar formas de colaboración duraderas. Este resultado (aunque sería mejor hablar de una ausencia de resultado) se basa esencialmente en la ausencia de un liderazgo en el sistema, capaz de desempeñar una función de bisagra respecto al tema que nos interesa.

Tradicionalmente el fenómeno de la inmigración ha sido objeto de estudio de algunas áreas disciplinarias (como el derecho, la sociología y, en el campo de las ciencias económicas, la economía política). Sólo desde hace algunos años, el tema ha despertado también el interés de las ciencias empresariales. Respecto a esto, hay dos líneas emergentes que consiguen conjugar los temas de gestión con el de la inmigración:

1. Un primer bloque de estudios (denominado gestión de la diversidad) focaliza la atención en el extranjero como trabajador, y realiza una serie de reflexiones apoyadas por las empresas cuya plantilla reúne personal operativo y administrativo multicultural o multiétnico;
2. Una segunda línea de estudio interpreta al extranjero como usuario de servicios públicos y focaliza la atención en el impacto que está teniendo este nuevo tipo de cliente en las decisiones de esas empresas (públicas y sin ánimo de lucro) que, por su propia naturaleza, están obligadas a dar una respuesta a estas nuevas necesidades.

Siguiendo esta segunda línea, el presente trabajo se propone identificar –a través del análisis de la literatura y la realización de una investigación empírica en un contexto territorial específico– qué líneas estratégicas tiene que adoptar el Ente local para favorecer una integración sociolaboral de los ciudadanos extranjeros, teniendo como objetivo la construcción y gestión del sistema de bienestar (*welfare*) comunitario.

El hecho de concentrar el análisis a escala local, obedece a varios motivos (CeSPI, 2000; Zucchetti, 1999; Zucchini, 1997):

1. La modalidad misma en que el fenómeno de la inmigración se manifiesta en el territorio italiano, caracterizado por una fuerte diversificación de las condiciones de incorporación en el sistema productivo, y con una fuerte concentración de extracomunitarios (que se diferencian por su nacionalidad o etnia) en algunas áreas urbanas o rurales del país;
2. Las lagunas que caracterizaron, durante largo tiempo, las intervenciones del legislador y del Gobierno nacional. Dicho comportamiento obligó a gestionar de forma local los problemas y tensiones provocadas por la presencia de extranjeros. Así, la experiencia lograda en cada uno de los contextos locales desempeñó una importante función de laboratorio, en los que se han llevado a cabo soluciones innovadoras;
3. La ciudad y la dimensión del barrio representan el máximo desafío a la convivencia entre diversidades, en la medida en que las relaciones están basadas en la proximidad, característica que raras veces se encuentra en otros contextos. En un barrio, en el que la incidencia o la visibilidad de las minorías de inmigrantes o de origen extranjero cobran cierto relieve, la convivencia se transforma en un desafío y en un gasto, en primer lugar para quien tiene que gobernar la “cosa pública”.

Teniendo en cuenta estas observaciones, la elección del caso de estudio obedeció a la identificación de una serie de criterios importantes a la hora de estudiar el impacto de la inmigración en el ámbito del territorio:

- La incidencia significativa de los ciudadanos extranjeros residentes sobre el total de la población residente;
- La incidencia significativa de las empresas administradas por ciudadanos extranjeros sobre el total de las empresas locales;

- La presencia de muchos grupos de diferentes nacionalidades;
- El elevado nivel de visibilidad de presencia extranjera, en términos de uso de los espacios públicos y de los espacios comerciales;
- La coherencia del territorio estudiado, muy claramente identificable desde el punto de vista urbanístico.

Entre octubre de 2005 y marzo de 2006 se entrevistó a 60 personas (testigos privilegiados; directivos; operadores, etc.), y se recogió información acerca de 36 entes/servicios, de los cuales algunos actúan directamente en el territorio del Carmine (el 61% de los casos analizados) y otros operan en todo el territorio urbano (el 39% de los casos analizados). De estos casos, el 50% pertenece a la Administración pública, el 22% se engloba dentro de las entidades sin ánimo de lucro italianas, mientras que el 11% son entidades sin ánimo de lucro extranjeras. El 8% está representado por el mundo sindical y el restante 8% son asociaciones empresariales de Brescia. El trabajo de codificación del material (transcripción de las entrevistas y documentos de las empresas) se llevó a cabo con un programa especialmente diseñado para la investigación cualitativa, y permitió focalizar el análisis en tres áreas temáticas:

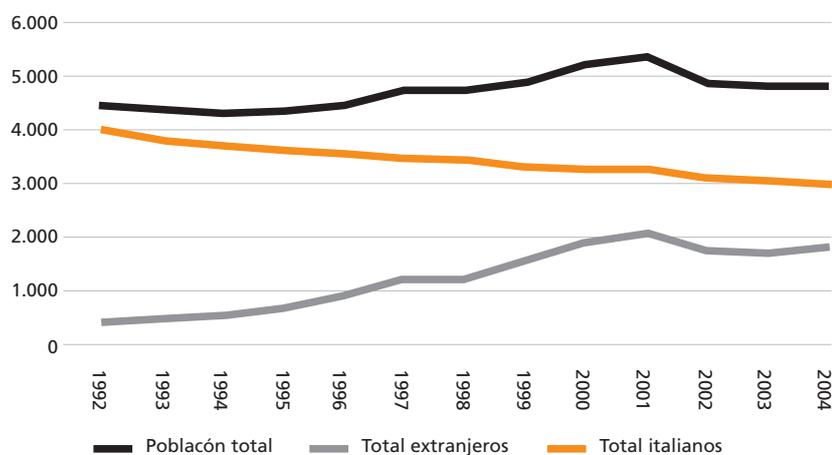
- La identificación y la descripción de los servicios (públicos y privados) activos en el territorio del barrio y en el área urbana, pensados principalmente (y a veces únicamente) para ciudadanos extranjeros;
- Las relaciones de colaboración entre entidades públicas (ayuntamiento, provincia, jefatura de policía, instituciones educativas, Seguridad Social, etc.) y entidades privadas (instituciones laicas y católicas, sindicatos, asociaciones empresariales, etc.) y la representación de las mismas dentro de una hipotética red de apoyo a la integración;
- La postura estratégica de la Administración municipal respecto al tema de la inmigración y el papel que ella misma se ha planteado dentro de la red de relaciones con las otras entidades territoriales.

¿Por qué el Carmine de Brescia?

El Carmine surge como barrio popular de alta densidad edilicia y de viviendas que, a partir de los años sesenta, vivió un fuerte éxodo de la propia población hacia zonas periféricas de la ciudad. El avanzado estado de deterioro material de muchas viviendas abandonadas, y la marcada incidencia de fenómenos de marginación social y de desviación (prostitución, tráfico de drogas, robos y delincuencia común) determinaron, desde mediados de los años setenta, el desarrollo de planes de recalificación urbana y de saneamiento del territorio. De hecho, en esos años el Ayuntamiento de Brescia puso en marcha un vasto y articulado programa de recalificación que consistía en la recuperación de edificios degradados, abandonados o carentes de mantenimiento por parte de sus propietarios. A partir de finales de los años ochenta y durante todos los años noventa, la amplia oferta de viviendas sociales y de unidades con alquileres reducidos atrajo una importante cantidad de inmigrantes extranjeros, lo que produjo una modificación del tejido socioeconómico. De hecho, durante años el barrio del Carmine ofreció a muchísimos extranjeros la posibilidad de encontrar un “techo” a bajo coste, lo que provocó un considerable aumento de la población por unidad de vivienda y, por tanto, una

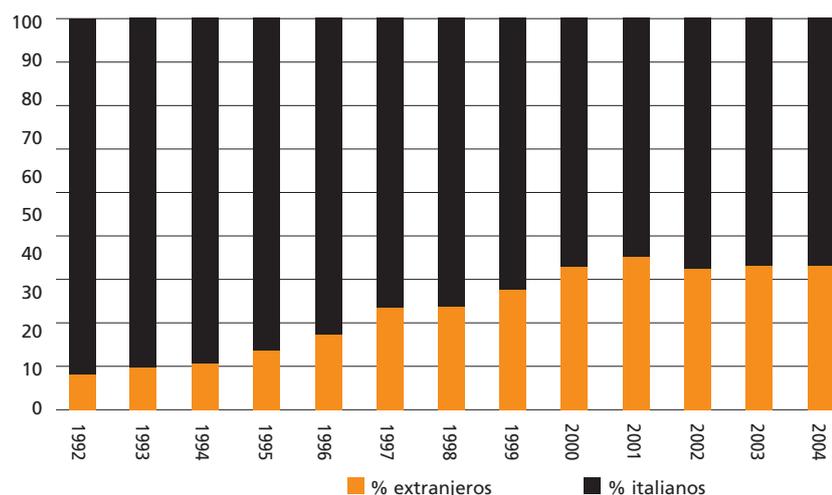
nueva degradación edilicia y social. Paralelamente, muchos gremios de artesanos y comercios tradicionales cesaron su actividad, y éstas fueron sustituidas por nuevas actividades étnicas, destinadas a satisfacer las necesidades de la población extranjera de toda la ciudad y de la periferia. Todos estos elementos llevaron al Ayuntamiento a realizar –desde 2001 hasta la actualidad– un plan de recuperación (denominado Proyecto Carmine), con el objetivo de recuperar el valor del barrio desde el punto de vista urbano y económico.

Gráfico 1. Evolución de la población residente



Fuente: Ayuntamiento de Brescia. Departamento de Datos Estadísticos.

Gráfico 2 – Porcentaje de extranjeros sobre el total de residentes



Fuente: Ayuntamiento de Brescia. Departamento de Datos Estadísticos.

Respecto a la situación demográfica, en 2004 los ciudadanos extranjeros residentes en la ciudad de Brescia ascendían a 23.059, lo que equivale al 12% del total de la población residente, mientras que la media nacional era del 4,8%. De éstos, casi 1.800 (es decir el 8% del

total) vivían en el Carmine, con un índice de incidencia sobre el total de la población residente del 37%. Analizando los datos demográficos de los últimos 12 años (gráficos 1 y 2), podemos ver que se ha producido una auténtica sustitución de los residentes italianos (cuya presencia se ha reducido un 25%) por los residentes extracomunitarios (cuya presencia ha experimentado un incremento del 246%). El impacto de este nuevo fenómeno se verifica también comparando el número de ciudadanos extranjeros e italianos: en 1992 había en el barrio 10,1 ciudadanos extranjeros por cada 100 ciudadanos italianos; en 2004, esta relación era de 59,6 ciudadanos extranjeros por cada 100 ciudadanos italianos.

Teniendo en cuenta los aspectos cualitativos, los resultados son los siguientes:

1. El componente étnico-nacional resulta particularmente articulado y complejo. De hecho, en el barrio residen ciudadanos provenientes de 65 países. Los primeros ocho grupos nacionales, sobre aproximadamente el 60% de los extranjeros presentes, son: de Bangladesh (10%), Egipto (9%), Pakistán (9%), Albania (8%), Filipinas (7%), China (6%), Sri Lanka (6%) y Ghana (5%);
2. La presencia femenina en la población extranjera –con un porcentaje equivalente al 41,1%– empieza a cobrar cierta importancia, aunque su proporción es inferior a la media nacional (48,4%);
3. La composición por grupos de edad refleja una fuerte presencia de ciudadanos extranjeros jóvenes y muy jóvenes. El 56,6% de los extracomunitarios se incluye en la franja de edad comprendida entre los 20 y los 39 años, y el 23,6%, en la franja comprendida entre los 0 y los 19 años. La media nacional se frena en el 17,6%.

En cambio, respecto a la presencia de actividades económicas, a finales de 2001 el número de empresas individuales étnicas (es decir, cuyo titular es un ciudadano extranjero) que operaban en el territorio del Ayuntamiento de Brescia ascendían a 420 (equivalente al 3,5% del total de las empresas activas en la ciudad). El 27,6% de ellas (o sea, 116 empresas) tienen su sede dentro de la IX Circunscripción, es decir, en el casco antiguo de la ciudad. Éste, a su vez, se divide en tres barrios diferentes: Brescia Antica, Centro Storico Nord (que corresponde al barrio del Carmine) y Centro Storico Sud (véase tabla 1).

Tabla 1. Empresas individuales italianas y extranjeras por circunscripción (2001)

	Total empresas	Total empresas extranjeras	% empresas extranjeras	% Distribución territorial de las empresas extranjeras
1	1.421	52	3,7	12,4
2	1.473	28	1,9	6,7
3	1.186	26	2,2	6,2
4	880	38	4,3	9,0
5	661	34	5,1	8,1
6	1.122	39	3,5	9,3
7	1.342	53	3,9	12,6
8	908	33	3,6	7,9
9	2.981	116	3,9	27,6
nd	10	1	10,0	0,2
	11.984	420	3,5	100,0

Fuente: Ayuntamiento de Brescia. Departamento de Datos Estadísticos.

¿A qué conclusiones llegó la investigación?

Luces y sombras del sistema de oferta actual

Si bien desde diferentes instancias se reconoce que la ciudad de Brescia ha podido manejar el fenómeno de la inmigración desde sus primeras manifestaciones, mediante la puesta en marcha de intervenciones en las que participaron entidades sin ánimo de lucro católicas, el mundo sindical y la misma Administración municipal, es igualmente evidente que en los últimos años no se ha tenido la capacidad de seguir la evolución del fenómeno, ni de tener en cuenta la diversificación de necesidades que éste exige.

“En el ámbito cultural seguimos estando en una situación de emergencia. Entre el reconocimiento de un derecho y su verdadera concreción hacen falta políticas locales que puedan traducir, con instrumentos operativos, los derechos reconocidos.”

Actualmente el sistema de oferta se presenta como un sistema “de manchas de leopardo”, en el que conviven áreas de necesidad protegidas (que podrían incluirse en las áreas de intervención *soft*, y que pueden contar con el consenso de la población autóctona, mucho más que otras) con áreas de necesidad poco protegidas (que podrían incluirse en las áreas de intervención *hard*, para las que el riesgo de disenso por parte de la población local es más alto) [Tabla 2].

“Hay cosas que se superponen, cuando en realidad sería más inteligente ir a la raíz del problema y no echar mano de tantos parches, ni dispersar tantos recursos... Esto resuelve problemáticas inmediatas, pero una red que funciona bien va a la raíz del problema y encuentra la manera para que los recursos converjan. Éste es el paso que falta.”

Áreas soft	Áreas hard
Servicios de información y asistencia legal	Vivienda y mercado inmobiliario
Escuela primaria y secundaria	Formación profesional y orientación para el trabajo
Cursos de italiano para adultos	Apertura y apoyo para las actividades comerciales étnicas
	Servicios de integración y para el tiempo libre

Si analizamos detalladamente los servicios ofrecidos por la Administración pública, los principales problemas de gestión se focalizan en algunas cuestiones estratégicas y operativas.

En el caso de que existan servicios específicos (sobre todo las “oficinas para extranjeros” o denominaciones por el estilo), se manifiesta una tendencia a la *guetización* y al aislamiento de los mismos, en la medida en que no queda claro el papel que dichas unidades deberán desempeñar dentro de la organización. ¿Constituyen acaso un servicio de acceso inicial y de acompañamiento para los demás servicios? ¿Funcionan acaso como un servicio de *staff unit*? Muchas veces esta falta de claridad lleva a otros operadores a “echarle el fardo” del usuario extranjero a estos servicios, independientemente de lo que éstos estén necesitando, simplemente por el hecho de tener otra nacionalidad.

El Servicio Integración y Ciudadanía del Ayuntamiento (al que muchos siguen llamando Oficina de Extranjeros, lo que denota cierta visión del fenómeno) nos brinda un claro ejemplo de ello. A pesar del reconocimiento oficioso por parte de la dirigencia y el papel carismático que ejerce su responsable, el servicio no consigue realizar, como debería ser, su función de apoyo y/o *staff* para los otros servicios del Ayuntamiento en materia de inmigración, porque dentro de la organización no representa una unidad en sí, sino que está incluido dentro de un sector más amplio que es el de los servicios sociales. Además, esta posición dentro de la organización vuelve a proponer una ecuación muy significativa (según la cual el extranjero es portador de problemáticas sociales), que a su vez está en clara disonancia con la nueva denominación que el Servicio se ha dado (según la cual el extranjero es portador de problemáticas que van más allá de la esfera social y que ponen en juego los derechos y deberes de ciudadanía).

1. Se refiere a la llegada de prófugos (N. del A).

Los operadores públicos advierten claramente de la necesidad de adecuar su propio sistema de oferta a las exigencias expresadas por la nueva clientela, y esta exigencia atañe a diferentes ámbitos:

1. La formación integrada sobre el tema de las distintas culturas y de la normativa que involucre a toda la estructura de la organización y no sólo a los operadores que interactúan de forma directa con el ciudadano extranjero;
2. Una mayor inversión en la traducción lingüística del material informativo y de los impresos que favorezca una comprensión más clara y completa de los propios derechos y deberes;
3. La resolución de los problemas relacionados con el uso de mediadores lingüístico-culturales, que se reducen esencialmente a tres cuestiones: a) falta de reconocimiento de la figura profesional, lo que hace que no se defina de manera clara su papel y su responsabilidad dentro de los servicios; b) un sistema de formación variado, que no asegura una uniformidad en la preparación de dichos operadores; c) la falta de preparación de los mismos servicios respecto a la función de estos profesionales.

Asimismo, los operadores del Ayuntamiento reclaman mayor presencia –o más información– respecto a las líneas estratégicas adoptadas por la Administración en materia de inmigración, tanto a nivel institucional como interinstitucional (por ejemplo, en la formulación del Plan de Zona). Además, cabe destacar la significativa divergencia que existe entre algunos exponentes de la dirigencia y los operadores en cuanto a la lectura del fenómeno de la inmigración y de las prioridades que deberían afrontarse.

“Las prioridades son las actuales. No puedo ser profeta y ver lo que en realidad va a pasar. El fenómeno de la inmigración no presenta una tendencia definitiva, sino que se ve de año en año cuántos son y cuáles son los problemas que surgen”. (Jefe de servicio del Ayuntamiento)

“Es difícil plantear una política fuerte sobre la inmigración a escala local (...) porque se hace a escala nacional. A escala local lo que se hace básicamente es una política sobre los servicios sociales. Nosotros no hemos llevado a cabo políticas de intervención general sobre el tema de la inmigración, salvo en casos de exigencias muy fuertes¹”. (Jefe de servicio del Ayuntamiento).

Esta dicotomía se percibe además desde afuera, en términos de falta de uniformidad, de coherencia y de confusión de la organización en los comportamientos adoptados por la Administración municipal.

“La relación con el Ayuntamiento de Brescia es total. Mantenemos un contacto diario en varios servicios (...) Cada uno de ellos hace lo que puede, pero hay un gobierno único. Falta una dirección política clara, cada uno sigue su propio camino”.

Las relaciones de colaboración entre actores públicos y privados

Parte de la información recogida a través del trabajo de campo se ha usado para evaluar las experiencias de colaboración del pasado y comprobar la adopción de instrumentos adecuados de Administración de redes [véase tabla 3, anexo].

- En el ámbito del sistema, es decir, analizando el conjunto de las relaciones de colaboración entre actores públicos y privados en su globalidad;
- En el ámbito de la Administración municipal, es decir, observando los mecanismos de funcionamiento dentro del Ayuntamiento, con el objetivo de verificar, o no, la presencia de las competencias que le permitirán al Ente local desempeñar la función de promoción y gobierno de la red de integración.

¿Qué aspectos caracterizarán de manera más significativa las relaciones de colaboración entabladas en los últimos años entre los diferentes actores del territorio?

En primer lugar, y de forma muy parecida a lo que se verificó en otros contextos locales y en otros ámbitos de intervención, la Administración pública tiende a interpretar de manera residual el principio de subsidiariedad horizontal. Las entidades no lucrativas de Brescia cuentan con una larga historia y tradición, y en reiteradas oportunidades esto ha impulsado a los servicios públicos a buscar formas de “cooperación no programada” (delegación informal de competencias) o incluso a instaurar simples relaciones de intercambio comercial (apoyo puramente financiero por una determinada prestación de servicios). Por tanto, los miembros del Tercer Sector exigen que se los involucre y se reconozca formalmente su papel, independientemente de si existen o no relaciones contractuales con la Administración pública.

Paralelamente a esta situación –y se podría afirmar que de manera coherente con la misma– muchos actores locales consideran que no existe, en el ámbito ciudadano, una coordinación orgánica respecto al tema de la inmigración: no hay espacios de debate estructurados y las políticas territoriales se definen de manera unidireccional. Por otro lado, todos son conscientes de que las mejores experiencias que se han realizado no nacieron alrededor de una mesa institucional (que por lo general no han dado ningún fruto), sino que nacieron del encuentro y la colaboración (formal e informal) entre los operadores de los diferentes servicios. Además, dentro del sistema, se verifica cierta resistencia a compartir las buenas experiencias, tanto dentro del mismo sector (por ejemplo, entre

escuela primaria y escuela secundaria) como entre sectores diferentes (por ejemplo, entre formación profesional y sistema empresarial). El hecho de condicionar estas experiencias a la obtención de financiación de cada uno de los proyectos hace difícil la consolidación de las mismas dentro de los servicios y/o de las organizaciones. Además, el énfasis puesto en la financiación de proyectos exaspera la competencia entre las mismas entidades (que tienden a actuar de manera individual) y presupone una carga de trabajo y una exigencia de profesionalidad difícilmente sostenible por parte de estructuras pequeñas o medianas (sobre todo las no lucrativas), que representan, sin embargo, un recurso indispensable para el territorio.

Por último, cabe señalar que las diferentes tendencias políticas han sido un obstáculo para la puesta en práctica de relaciones de colaboración en materia de inmigración. Durante los últimos años, el papel desempeñado por la Diputación Provincial ha ido perdiendo importancia, privando a todo el sistema de un importante interlocutor respecto a ciertas áreas de necesidad (trabajo y formación profesional), además de generar un vacío informativo que ha provocado una falta de unidad en la recolección de datos necesarios para el conocimiento del fenómeno (de hecho, sólo recientemente se ha puesto en marcha un Observatorio Provincial sobre Inmigración). Además, otro punto débil del sistema se basa en la ausencia del componente empresarial (indispensable, dado lo importante que es el tema del trabajo en el proceso de integración de los ciudadanos extranjeros) y en la fragilidad del asociacionismo formal "étnico".

Orientaciones en términos de gestión

La situación que pone de manifiesto el análisis del Carmine de Brescia replantea problemáticas que se han encontrado ya en otros contextos locales y que se pueden sintetizar de la siguiente forma (Tanzi, 2006):

- La mayoría de las intervenciones propuestas se plantean el objetivo de dar respuestas a situaciones de emergencia. Sin embargo, muchas veces estas acciones no logran superar el corto plazo. Así, al tratar de seguir el sistema inmigratorio, se replantea siempre lo mismo, de manera preocupante.
- La invisibilidad parecería ser el criterio fundamental de las decisiones de políticas específicas y de erogación de los servicios a favor de los inmigrantes. La preocupación fundamental es la de mantener un perfil bajo, limitándose a lo estrictamente necesario y enfrentando la emergencia, fijando la cantidad y el tipo de intervenciones, y tratando de camuflarlos dentro de intervenciones de mayor amplitud. Una de las claves de lectura plausible de esta decisión podría radicar en la interdependencia entre el Ente local y las expectativas expresadas por la sociedad local y por los electores.
- El papel que la Administración pública atribuye a las empresas sin ánimo de lucro se limita esencialmente a una función de sustitución frente a su propia actuación sobre el tema de la inmigración. De hecho, uno de los puntos de fuerza que se le suelen reconocer a las organizaciones no lucrativas es el de responder con rapidez, flexibilidad y capacidad de escucha a las necesidades que emergen en la sociedad (Ambrosiani, 2000; Tanzi y otros, 2003). Así, muchas organizaciones del Tercer Sector han logrado desarrollar competencias especializadas, capaces de responder a las exi-

gencias de determinados grupos de usuarios (por ejemplo, prófugos de guerra, detenidos, personas que piden asilo político, etc.) y/o capaces de desarrollar nuevas modalidades de intervención en los servicios (por ejemplo, la introducción de la mediación lingüístico-cultural en los servicios o la experimentación del enfoque etnopsiquiátrico en los procesos de cura). Sin embargo, y paralelamente a esto, cabe señalar los males de los que adolecen actualmente las organizaciones no lucrativas italianas en lo que se refiere a la inmigración:

- a) El predominio de pequeñas organizaciones, que operan a nivel parroquial y/o se basan en el voluntariado. Si bien estas estructuras son fuertes por su amplia difusión territorial, por su cercanía respecto a la situación de necesidad y por su capacidad de entablar relaciones de confianza con las comunidades étnicas en cuestión, en contraposición, su actuación se ve limitada por su escaso nivel empresarial así como también por la imposibilidad de ampliar y/o consolidar sus propios servicios.
- b) El predominio de organizaciones administradas por italianos. Son muy escasas, en cambio, las organizaciones no lucrativas que surgen voluntariamente y que están administradas por los mismos inmigrantes. De hecho, el asociacionismo formal "étnico" es un fenómeno aún muy frágil y sujeto a un elevado *turn-over* debido a una falta de recursos estructural, a la dificultad de incorporar a personal con dedicación exclusiva y de ser administradas por personas que, por las exigencias de su vida privada, abandonan fácilmente el puesto y/o que no siempre reciben el reconocimiento de la propia comunidad como figuras representativas.

Tras haber reunido esta información, sería pertinente sintetizarla en una visión de conjunto. Para ello cabe preguntarse: ¿en qué términos se puede definir el actual sistema de gobernanza adoptado en la ciudad de Brescia para la gestión del fenómeno de la inmigración? ¿Nos encontramos frente a redes espontáneas (que nacen, se desarrollan y mueren en el ámbito de la informalidad) o frente a redes estructuradas? ¿Nos encontramos frente a una red paritaria (es decir, en la que ningún actor, tanto por dimensión como por liderazgo, cuenta con las características necesarias para desempeñar la dirección del sistema) o frente a una o varias redes pivotaes? (Montanelli, R.; Turrini, A., 2006). El resultado es el de una situación que privilegia las relaciones informales, en la medida en que los actores mismos tienen dificultades para consolidar o estructurar formas de colaboración duraderas. Este resultado (aunque sería mejor hablar de una ausencia de resultado) se basa esencialmente en la ausencia de un liderazgo a escala de sistema, capaz de desempeñar una función de bisagra respecto al tema que nos interesa.

Frente a esta situación, ¿qué competencias deberá desarrollar el Ente local para gobernar el fenómeno de la inmigración? ¿Qué tipo de lógica debería estar a la base de las decisiones estratégicas que habrán de adoptarse durante los próximos años? A este respecto, las orientaciones a considerar deberían ser dos (Tanzi, 2006):

1. Pasar de un sistema de intervención asistencial a una intervención promocional, a través de la redefinición de los contenidos de los servicios erogados.

2. Pasar de una intervención fragmentada a una intervención estructurada, a través de la experimentación de cooperación con los otros actores del territorio.

Repensar los servicios públicos para los usuarios extranjeros

Una primera cuestión que no se puede subestimar atañe a los aspectos que caracterizan las necesidades de los inmigrantes y que las hacen diferentes respecto a las necesidades de los locales. Se deben considerar básicamente cuatro puntos (Longo, 1993; Tanzi y otros, 2003):

1. La importancia del componente cultural. Estilos de vida, valores y creencias desempeñan un papel importante en los procesos de acceso/uso de los servicios. Por ejemplo, en el área de salud, durante los procesos de cura se enfrentan/se contraponen modelos culturales fuertes y diferentes, que se asocian a diferentes conceptos de la enfermedad o de la muerte, a la visión del propio cuerpo, al sentido de la maternidad, etc. y que pueden llevar a un enfoque diferente de la intervención sanitaria o de la relación médico-paciente.
2. La importancia del factor comunicativo (verbal y no verbal). Muy a menudo los inmigrantes tienen un escaso conocimiento de la lengua italiana y de sus modalidades de comunicación, y viceversa, lo mismo podría decirse del operador público respecto de las reglas comunicativas del extranjero. El hecho de no cuidar este aspecto puede llevar a situaciones de no comunicación o de malentendidos entre las partes.
3. La incapacidad de transformar las propias necesidades en una demanda clara de servicios. Esta situación se genera esencialmente por dos motivos:
 - i. La situación de ilegalidad y/o clandestinidad que caracteriza el estatus jurídico de muchos ciudadanos extranjeros, lo que impide su acceso a algunos tipos de servicios.
 - ii. La falta de conocimiento de los derechos que nuestro sistema jurídico les reconoce.
4. La imposibilidad de definir una jerarquía de prioridades de las necesidades. A este respecto, cabe destacar que existe una presencia de diferentes fases de inmigración (con la consecuente superposición de necesidades expresadas por diferentes grupos de extranjeros presentes en el territorio) y la apremiante correlación entre las diferentes áreas de necesidad: por ejemplo, la falta de solución del tema vivienda será, a mediano o largo plazo, fuente de problemas sanitarios y, por lo tanto, será mucho más difícil mantener el puesto de trabajo.

Teniendo en cuentas estas consideraciones, ¿qué intervenciones podrá efectuar la Administración pública para que los servicios sean más adecuados a las exigencias de estos nuevos usuarios?

Podemos encontrar una respuesta a esta pregunta en la introducción de “discriminaciones positivas” (Longo, 1993). De hecho, bastaría con proyectar los servicios teniendo en cuenta las diferencias existentes entre “usuarios locales” y “usuarios extranjeros” para que el Ente público pueda operar respetando el principio de igualdad y garantizar así un cambio del simple reconocimiento de los derechos formales a la efectiva realización de los derechos sustanciales. Dichas discriminaciones positivas

podrán concretarse actuando en los diferentes componentes del servicio, en lo que se refiere a:

- Personal, con la incorporación de operadores que ofrezcan entrevistas personalizadas que actúen como guía y orientación a los servicios; la incorporación de mediadores lingüístico-culturales para facilitar la interacción entre usuarios y operadores italianos;
- Ubicación, buscando la localización del servicio cerca de los sitios donde más se reúnen los ciudadanos extranjeros;
- Comunicación, a través de la traducción a su lengua del material informativo; la activación de canales de información/publicidad específicos, adecuados para difundir el servicio a las comunidades étnicas en cuestión.

La introducción de estas innovaciones puede representar para el extranjero una oportunidad de emanciparse, con vistas a un empoderamiento. En efecto, a través de estas acciones el usuario extranjero será mucho más consciente de sus propios derechos y, al aumentar su conocimiento de las reglas de funcionamiento de los servicios públicos, adquirirá consiguientemente las herramientas necesarias para moverse autónomamente por los servicios del territorio.

Conscientes pues, de la necesidad de volver a proyectar los servicios en base a los criterios descritos anteriormente, se plantea una nueva pregunta: ¿Todos los servicios de la Administración pública tienen que ocuparse de los extranjeros (la policía, los servicios sociales, la *public housing* o vivienda social, etc.) o sólo algunos servicios especiales (creados expresamente)?

A este respecto, sería deseable que se tomaran en cuenta dos cuestiones organizativas:

- La diferenciación y personalización de los servicios deberá involucrar a todos los operadores a través de actividades de formación adecuadas. Por tanto, éstos deberán desarrollar competencias también en cuestiones de inmigración. De esta forma, la inmigración puede representar una buena oportunidad para renovar las competencias del sector público, favoreciendo el dinamismo y la capacidad de adaptarse a las dinámicas que requiere el territorio;
- Si tiene que existir un servicio específico para extranjeros, éste debería ser la puerta de entrada, la activación de un servicio de *counseling*, que pueda ayudar a los ciudadanos a moverse por la red de servicios de bienestar social (*welfare*). De hecho, el pasar de una intervención asistencial a una intervención promocional sólo puede garantizarse induciendo al inmigrante a una progresiva autonomía e independencia, mediante una acción de educar a ayudarse (*enabling strategies*).

Lógicas de red para administrar el fenómeno de la inmigración

La inmigración en Italia y las necesidades que de ella se desprenden son, en sí mismas, complejas por su dinamismo y variedad. Así, resulta difícil pensar que un único actor pueda implementar de forma autónoma las medidas adecuadas para gobernar el fenómeno. Por tanto, y más que en cualquier otro contexto social, la gestión de los extranjeros podría ser una excelente oportunidad para experimentar nuevas formas de colaboración y nuevas

herramientas de integración capaces de activar y coordinar sinérgicamente todos los recursos, las competencias y las intervenciones aportados por los diferentes actores del territorio, con el objetivo de realizar un “intercambio” ventajoso para ambas partes.

Desde el punto de vista estructural, se puede construir una relación de cooperación entre actores territoriales teniendo en cuenta cuatro tipologías de nexos (Longo, 2005):

- Nexos contractuales: acuerdos explícitos (programación negociada, protocolos de entendimiento, convenios y concesiones a terceros) por los que la Administración pública comparte con terceros (públicos y privados) objetivos y proyectos, responsabilizándose de la conducción y uso de los recursos que tiene a disposición;
- Nexos organizativos dinámicos: mecanismos operativos interinstitucionales (sistema de planificación interinstitucional, sistema informativo y de comunicación compartido, implementación de espacios de formación conjuntos y/o mecanismos de rotación en los servicios, praxis operativas compartidas, etc.);
- Nexos organizativos estáticos: unidades o roles organizativos específicos para la defensa de las interrelaciones más importantes (unidades organizativas de sistema o puestos directivos de conexión, que tengan una “función de asesoramiento”, unidades organizativas de coordinación constituidas de forma colegiada);
- Nexos institucionales: estructuras de concertación institucional (órganos consultivos, mesas mixtas de trabajo, foros de sector, etc.) en las que conviven diferentes visiones de un problema y se comparte una línea estratégica unitaria de intervenciones; constitución de entidades interinstitucionales, en las que confluyen diferentes actores públicos y privados, en calidad de sujeto constituyente para la gestión directa de servicios y/o actividades específicos.

En cambio, desde el punto de vista del procedimiento, la construcción y/o potenciación de red de gobernanza no puede prescindir de ciertas condiciones (Regio, 2005; Tanzi, 2006) respecto a:

- Uniformidad en la lectura del fenómeno en el que deberá efectuarse la colaboración, en la medida en que implica una potencial cohesión dentro de la red;
- Uniformidad en la consideración de las prioridades estratégicas que deberán afrontarse y la atemperación de los intereses individuales.
- Desarrollo de competencias (internas y externas a cada actor) y planteamiento de mecanismos adecuados que permitan un manejo correcto de las relaciones entre las partes².

Una vez terminado el estudio en el barrio del Carmine, y partiendo de estas consideraciones, se ha abierto una mesa de debate integrada por los actores (públicos y privados) involucrados directamente en la actividad de investigación. El objetivo final de esta intervención (cuya conclusión está programada para julio de 2007) es la reactivación del debate local sobre el tema de la inmigración, que deberá concluirse con la firma de un “Manifiesto por la integración y la convivencia” en el que se establecerán los principios y los objetivos que animan la acción de los firmantes, así como también el compromiso que éstos asumen respecto a esos objetivos.

2. Las principales causas de fracaso de las cooperaciones radican en la escasa atención que se dedica a la de-finición de sus aspectos de gestión. Por tanto, se deberá prestar especial atención a los siguientes aspectos:
 - definición y distribución del poder atribuido a los diferentes miembros de la cooperación;
 - definición de los instrumentos/órganos decisorios;
 - identificación de los mecanismos de comunicación y difusión de la información;
 - construcción de figuras y/o espacios de contacto, integración y confrontación entre las partes;
 - uniformidad de lógicas y mecanismos de programación y evaluación de las actividades.

3. *El Action Planning* es un método de origen anglosajón que sirve para definir los problemas presentes en un determinado contexto territorial, a través de la contribución de la comunidad local, para llegar a establecer líneas de intervención junto con quienes conocen los problemas porque se enfrentan a ellos cotidianamente. El proceso se articula en diferentes fases:
 - se reconstruye la imagen que los habitantes tienen de su propio barrio, identificando los aspectos positivos y negativos actuales.
 - se invita a los participantes a que expresen previsiones sobre los cambios que atañen al barrio, sobre los efectos esperados (tanto favorables como desfavorables).
 - por último, se identifican algunos principios y líneas maestras que pueden permitir alcanzar los efectos positivos y prevenir los negativos.
4. ALER: Azienda Lombarda Edilizia Residenziale (Empresa Lombarda Edificación Residencial)
5. ASL: Azienda Sanitaria Locale (Seguridad Social)
6. CSI: Centro Sanitario Immigranti (Ambulatorio para inmigrantes)
7. ANOLF: Associazione Nazionale Oltre Le Frontiere

Desde un punto de vista operativo, esta actividad se estructuró según el método de plan participado *Action Planning*³. Partiendo de la representación del territorio relevada en la investigación, se ha intentado que se expresen las expectativas que tienen los actores respecto al territorio y la contribución que los mismos estarían *dispuestos* a aportar para el cumplimiento de su "sueño". El objetivo de esta intervención es la de recomponer una relación de confianza entre las partes, en la medida en que la confianza es la amalgama para la creación y el desarrollo de cooperaciones y será también la confianza el factor determinante cuando dichas relaciones de cooperación se vean teñidas de oportunismo y disgregación (Manfredi, 1998).

Dentro de este nuevo marco de relaciones la Administración pública deberá modificar su actitud respecto a los sujetos terceros, valorando las experiencias y competencias que se desarrollan fuera de la misma. De hecho, el ser conscientes de la importancia de los aportes de estos sujetos para la consecución de los objetivos institucionales implica la introducción de mecanismos de gestión del consenso que ya no estarán basados en la lógica del detalle y del corto plazo, sino que se centrarán en un proyecto de colaboración duradero y en el reconocimiento de una retribución justa, de acuerdo con una perspectiva de gobierno atenta a los diferentes *stakeholder* (Valotti, 2005).

Anexo

Tabla 3. Síntesis de las relaciones entre los actores del territorio

<p>Provincia ↔ Ayuntamiento Relaciones ausentes.</p>	<p>Diputación Provincial ↔ Sujetos terceros Relaciones voluntariamente limitadas, no sólo respecto a sus competencias específicas (trabajo y formación profesional), sino también como consecuencia de las mismas estrategias empresariales. Además del apoyo económico a algunas iniciativas (que a su vez tampoco son específicas para el tema), la única intervención ha sido la apertura del Punto Informa (que se focaliza en la instrucción y la formación de los operadores), gestionado con una entidad sin ánimo de lucro mediante convenio.</p>
<p>Jefatura de policía ↔ Ayuntamiento Pocos espacios formalizados (además del encuentro semanal). La mayoría de las relaciones se desarrollan en un plano informal entre operadores.</p>	<p>Jefatura de policía ↔ Sujetos terceros A pesar de la importancia de su papel en el tema, parece que la Jefatura de policía no ha entablado relaciones especiales con los actores de la ciudad, más allá del encuentro de los miércoles y la colaboración con algunas entidades no lucrativas para la gestión de la acogida. Resulta interesante, aunque fuera del contexto ciudadano, la experiencia de descentralización de trámites burocráticos.</p>
<p>ALER⁴ ↔ Ayuntamiento Relaciones formalizadas para políticas de vivienda elaboradas por la Asesoría de Servicios Sociales.</p>	<p>ALER ↔ Sujetos terceros Los intentos de entablar una colaboración con las asociaciones empresariales no llevó a los resultados esperados. Buena experiencia de colaboración (contractual) con el Tercer Sector.</p>
<p>ASL⁵ ↔ Ayuntamiento Relaciones consolidadas con el CSI⁶ o estructuras del territorio. Relaciones ausentes con la otra parte de la ASL.</p>	<p>ASL ↔ Sujetos terceros Relaciones ausentes o muy limitadas. Falta de apertura incluso dentro del mismo sector (respuesta negativa frente a espacios de encuentro/confrontación con los médicos de cabecera o los pediatras).</p>
<p>Instituciones escolares y profesionales ↔ Ayuntamiento Experiencias de colaboración significativas y consolidadas. Aumento en la articulación de intervenciones y coparticipaciones con todos los ámbitos de la Administración municipal (instrucción, servicios sociales, Oficina de Integración, policía local, etc.). Experiencia en mecanismos de coordinación (ver la otra columna).</p>	<p>Instituciones escolares y profesionales ↔ Sujetos terceros Amplia colaboración entre los actores del sector y las ONG. Se han experimentado varios mecanismos de coordinación (mesas de debate/confrontación, elaboración compartida, formación conjunta, unidades interempresariales).</p>
<p>Entidades no lucrativas italianas ↔ Ayuntamiento Relaciones consolidadas, aunque con algunos problemas. Relaciones mayoritariamente contractuales (para la gestión de algunos servicios por convención) o informales entre operadores (sobre todo de los servicios sociales y la instrucción)</p>	<p>Entidades no lucrativas italianas ↔ Sujetos terceros Papel central dentro de la red de servicios mediante la construcción y consolidación de muchas relaciones, tanto formales como informales. Hay especialización: las cooperativas laborales (en colaboración con la Diputación Provincial), las asociaciones de menores (en colaboración con las instituciones educativas). El Tercer Sector garantiza este tipo de relaciones. Se buscan instrumentos de coordinación con el objetivo de ir más allá de la simple (y limitada) relación contractual.</p>
<p>Asociaciones empresariales ↔ Ayuntamiento Relaciones ausentes.</p>	<p>Asociaciones empresariales ↔ Sujetos terceros Relaciones muy limitadas con los otros actores.</p>
<p>Sindicatos ↔ Ayuntamiento Relaciones formales limitadas a la gestión de algunos servicios. Prevalce el carácter informal entre operadores.</p>	<p>Sindicatos ↔ Sujetos terceros Escasas relaciones de colaboración con los otros actores del territorio y dentro del mismo mundo sindical.</p>
<p>Entidades no lucrativas extranjeras ↔ Ayuntamiento Relaciones esporádicas y poco estructuradas, dados los problemas organizativos y de representación del interlocutor mismo.</p>	<p>Entidades no lucrativas extranjeras ↔ Sujetos terceros Entidades estructuralmente débiles y poco organizadas. Además de la experiencia del Forum (que por su parte se encuentra en una prolongada fase de inactividad) las organizaciones extranjeras no tienen la capacidad de actuar en red. Asimismo, las relaciones con los actores del territorio son muy limitadas. Las únicas experiencias interesantes se realizaron en el marco de una colaboración con la asociación de comerciantes y su participación en la actividad de ventanilla de ANOLF⁷.</p>
<p>Parroquias ↔ Ayuntamiento Tras un largo período de informalidad, relaciones consolidadas y en fase de formalización (definición de acuerdos para la realización de proyectos, reconocimiento de retribuciones económicas).</p>	<p>Parroquias ↔ Sujetos terceros Los otros actores no les prestan demasiada atención y por eso reivindican un reconocimiento más formalizado por su aporte. Se está intentando pues pasar de relaciones informales entre operadores a un reconocimiento formal (no sólo de naturaleza contractual sino también durante la definición de las políticas sociales del territorio).</p>
<p>IX Circunscripción ↔ Ayuntamiento Relaciones difíciles, dado que se enfrentan diferentes posiciones políticas.</p>	<p>IX Circunscripción ↔ Sujetos terceros Dadas las funciones limitadas que se le atribuyen a esta entidad, no es un interlocutor importante dentro de la red de servicios, aunque en los últimos años, y gracias a la personalidad de su presidente, está desarrollando una importante actividad de protección del territorio.</p>
<p>Universidad ↔ Ayuntamiento Relaciones formales de naturaleza contractual y limitadas a la asignación y/o compra de inmuebles dentro del barrio.</p>	<p>Universidad ↔ Sujetos terceros Ausencia de toda relación y debate respecto al papel que esta entidad debería desempeñar en el territorio del barrio.</p>

Referencias bibliográficas

AA.VV. *Migrazioni. Scenari per il XXI secolo*. Roma: Agenzia romana per la preparazione del Giubileo, 2000.

ALLASINO, E.; BOBBIO, L. y NERI, S. "Crisi urbane: che cosa succede dopo? Le politiche per la gestione della conflittualità legata ai problemi della immigrazione". *Working paper*. No.135 (2000). Torino: IRES.

AMBROSINI, M. *I volti della solidarietà. Immigrazione e Terzo Settore in Lombardia*. Milano: Franco Angeli, 2000.

BOBBIO, L. (ed.) *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Roma: Edizioni Scientifiche Italiane, 2004.

CAPONIO, T. "Policy networks e immigrazione. Il caso delle politiche sociali a Milano e Napoli". En: COLOMBO, A. y SCIORTINO, G. (ed.). *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*. Bologna: Il Mulino, 2002. P. 253-282.

CENTRO STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE. "Migrazioni e politiche locali: l'esperienza italiana nel quadro europeo". En: AA.VV., *Migrazioni. Scenari per il XXI secolo – Volume II*, Roma: Agenzia romana per la preparazione del Giubileo, 2000. P. 833-948

CROSTA, P.; MAROTTO, A. y TOSI, A. "Immigrati, territorio e politiche urbane. Il caso italiano". En: AA.VV., *Migrazioni. Scenari per il XXI secolo – Volume II*. Roma: Agenzia romana per la preparazione del Giubileo, 2000. P. 1215-1294.

DE GREGORIO, E. y MOSIELLO, F. *Tecniche di ricerca qualitativa e di analisi delle informazioni con ATLAS.ti*, Roma: Edizioni Kappa, 2004.

KICKERT, W.J.M.; KLIJN, E. H. y KOPPENJAN, F.M. *Managing complex networks*. London: SAGE Publications, 1997.

KLIJN, E.H. y TEISMAN, G.R. "Governing public-private partnership". En: OSBORNE, S.P. (ed.) *Public-Private Partnership. Theory and practice in international perspective*. London: Routledge, 2000.

LONGO, F. "Strategie di attuazione degli interventi a favore degli immigrati da parte delle pubbliche amministrazioni". *Azienda Pubblica*. No. 3 (1993).

LONGO F. *Governance dei network di pubblico interesse. Logiche e strumenti operativi aziendali*. Milano: Egea, 2005.

MENDOZA, M.X. "Le trasformazioni del settore pubblico nelle democrazie avanzate: dallo Stato del benessere allo Stato relazionale". *Azienda Pubblica*. No.5. (1997).

MANFREDI, F. "Il paradigma della competizione collaborativa come modello per la gestione dei rapporti tra soggetti pubblici e privati".

Azienda Pubblica. No.5. (1998).

MENEGUZZO, M. "Dal New Public Management alla Public Governance: il pendolo della ricerca sull'amministrazione pubblica". *Azienda Pubblica*. No.1 (1997).

MENEGUZZO M. "Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale". *Azienda Pubblica*. No. 6 (1997b).

MONTANELLI, R. e TURRINI, A. *La governance locale nei servizi sociali*. Milano: Egea, 2007.

MUHR, T. *User's manual and references for ATLAS.ti 5.0*. Berlino: Scientific Software Development, 2004.

OSBORNE, S.P. (ed.). *Public-Private Partnership. Theory and practice in international perspective*. London: Routledge, 2000.

REGGIO, P. (ed.). *Contro l'esclusione. Le reti per l'inclusione sociale: creazione, sviluppo e valutazione*. Milano: Guerini Studio, 2005.

TANZI, E. y VISCONTI, L.M. "Immigrazione nel territorio milanese: le aziende non profit tra affiancamento e innovazione nel sistema del welfare sanitario". En: CAVENAGO, D. (ed.) *Problematiche di gestione nelle aziende non profit*. Trento: Edizione 31, 2003.

TANZI, E. "L'integrazione socio-economica degli immigrati: strategie dell'Ente Locale per la costruzione e la gestione del welfare comunitario". *Azienda Pubblica*. No. 2 (2006).

VALOTTI, G. *Management pubblico. Temi per il cambiamento*. Milano: Egea, 2005.

ZUCCHETTI, E. (ed.). *Enti Locali e politiche per l'immigrazione*. Quaderni Fondazione ISMU. Milano: Franco Angeli, 1999.

ZUCCHINI, F. "Le politiche pubbliche locali per l'immigrazione". En: FONDAZIONE ISMU, *Secondo rapporto sulle migrazioni 1996*. Milano: Franco Angeli, 1997.

LAS ASOCIACIONES DE INMIGRANTES

- LA FINANCIACIÓN DE ASOCIACIONES Y PROYECTOS COMO ÍNDICE REVELADOR DE LAS POLÍTICAS SOBRE INMIGRACIÓN EN ANDALUCÍA Y ESTRATEGIAS COLECTIVAS DE INMIGRANTES

Susana Moreno Maestro

- AUTORIDADES LOCALES E INTEGRACIÓN POLÍTICA EN CIUDADES DE NUEVA INMIGRACIÓN: LOS CASOS DE MADRID Y BARCELONA

Margit Fauser

- NUEVOS ACTORES DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL: OPORTUNIDADES Y LÍMITES EN EL CASO DE LA COMUNIDAD ECUATORIANA DE MILÁN

Bárbara Del Sole

LA FINANCIACIÓN DE ASOCIACIONES Y PROYECTOS COMO ÍNDICE REVELADOR DE LAS POLÍTICAS SOBRE INMIGRACIÓN EN ANDALUCÍA Y ESTRATEGIAS COLECTIVAS DE INMIGRANTES

Susana Moreno Maestro

*Grupo de Investigación GEISA, Universidad de Sevilla
mipanico@us.es*

RESUMEN

Con este trabajo se quiere aportar un análisis de las políticas a partir de los tipos de proyectos y asociaciones subvencionados en el Primer Plan Integral para la Inmigración en Andalucía. Se verá cómo la mayoría de los proyectos financiados van destinados, por un lado, a la adquisición de competencias para una integración exclusivamente individual del inmigrante —el objetivo es dar respuesta a lo que se entiende que son necesidades y problemas individuales supuestamente traídos desde los lugares de origen y planteados principalmente en términos de déficit, lo que convierte a las culturas en el problema por resolver— y, por otro lado, a la sensibilización de la sociedad receptora hacia la diversidad cultural y contra el racismo y la xenofobia. Se mostrará, asimismo, que las asociaciones de inmigrantes y sus proyectos a los que se da financiación no pueden ser analizados sin que se tenga en cuenta el funcionamiento del grupo al que se dirigen o que los lleva a cabo; ninguna medida puede verse desligada del resto de organismos y redes a través de los cuales actúan los miembros de los distintos colectivos de inmigrantes. Para ejemplificar este hecho, se tratará el caso de los senegaleses de Sevilla.

Los principios rectores en la gestión de la diversidad

1. Consideramos que el concepto que utilizamos de multiculturalismo incorpora la idea de interculturalidad, y es en este sentido en el que lo empleamos a lo largo de la ponencia. Apoyándonos en los argumentos de Ruiz Vieitez (2006), en el Estado español, ha tenido muy buena acogida el término *interculturalismo* como modelo alternativo al *multiculturalismo*, al que se acusa de promover la separación entre comunidades étnico-culturales y de provocar la ausencia de comunicación entre los grupos. Sin embargo, esta distinción no encuentra justificación porque, en realidad, el contenido de quienes defienden dicho concepto hoy viene a coincidir sustancialmente con lo que en términos políticos se entiende como multiculturalismo en el debate internacional (en lengua inglesa, por ejemplo, el término interculturalismo no ha cuajado). Los argumentos que acusan al multiculturalismo de no incidir en la comunicación entre grupos se demuestran poco consistentes, pues la idea de intercambio cultural (interculturalismo) ha estado presente en el concepto canadiense de multiculturalismo desde su adopción como política oficial en 1971. De hecho, en la propuesta gubernamental presentada ese mismo año en la Cámara de los Comunes se incluían cuatro iniciativas o ejes básicos de actuación multicultural, y el tercero de ellos consistía en “promover encuentros creativos e intercambio entre todos los grupos culturales canadienses en interés de la unidad nacional”. En Québec, el término interculturalismo se adoptó en oposición al multiculturalismo canadiense, pues aquel era visto con recelo por pueblos indígenas y amplios sectores políticos y académicos, que consideraron y consideran al multiculturalismo como instrumento

El término genérico de “inmigrantes” engloba una diversidad enorme de colectivos y, a su vez, una pluralidad interna en cada uno de ellos. Cada grupo y su proceso de inserción traen consigo sus necesidades, malentendidos, conflictos y oportunidades; es fundamental conocer los modos y maneras de cada colectivo y no tomar a los inmigrantes como un todo homogéneo. Para analizar los procesos de inserción es necesario el estudio de los contextos de interacción, atender no tanto a las diferencias culturales en sí mismas como al uso de estas diferencias en la relación con otros colectivos (Martín, 2003). ¿Cuáles son las estrategias de los diferentes grupos en la interacción? ¿Cuál es el papel de los elementos del patrimonio cultural propio en estas estrategias?

Nuestra pretensión es analizar las actuaciones concretas del colectivo senegalés en relación con los programas y actividades impulsados y ejecutados desde el Primer Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (IPIIA), a partir del análisis de los principios que rigen las políticas de integración del Gobierno andaluz, esto es: el *universalista*, el *particularista* y el *multiculturalista*. Cada uno de estos principios dota a la diferencia cultural de un estatus específico y define y establece una relación específica entre ciudadanía y pertenencia nacional (Helly, 1996a):

1. El *principio universalista* es la base de políticas que buscan asegurar unos mínimos estándares de vida a toda la población que reside legalmente en un Estado. Los extranjeros son considerados un segmento más de la población receptora de los servicios que proporciona el Estado de bienestar (López Sala, 2005; Helly, 1996a). El objetivo es conseguir la uniformización cultural mediante la gradual eliminación de las diferencias culturales (Bauböck, 1996). Las políticas basadas en este principio *universalista* consideran que las actuaciones dirigidas exclusivamente a grupos específicos estigmatizan a dichos grupos. Se corresponde con el eslogan del “derecho a la indiferencia”.

2. El *principio particularista* considera que las diferencias culturales son origen de un trato discriminatorio a los *diferentes* en la sociedad “de acogida”. Por ello, se piensa, han de tomarse medidas directas dirigidas a la población inmigrante. Este principio actúa, por tanto, sobre los individuos que sufren marcas sociales particulares, pero no sobre la situación del grupo como tal; es decir, su objetivo es extender los derechos sociales a todos los individuos, sean ciudadanos nacionales o extranjeros, sin atender a su origen étnico o nacional. No incluye el reconocimiento institucional de las formas de organización étnicas ni la diversidad cultural como rasgos definitorios del Estado; este continúa siendo el lugar de definición de los ciudadanos sin ninguna referencia cultural.

3. El *principio multiculturalista* se apoya en el reconocimiento de la pluralidad cultural existente en el seno de la sociedad. Las políticas multiculturalistas que pretenden la integración de los inmigrantes –dejamos aquí a un lado las que alimentan, por vía jurídica o de hecho, la segregación– se encaminan a la reducción de los obstáculos que impiden la participación social y política de los grupos culturales marginados y el apoyo a los mismos para que puedan reproducir sus culturas propias y ofrecer estas a otros colectivos étnicos, incluido el autóctono

mayoritario (Helly, 1996b). Este modelo multiculturalista –también frecuentemente denominado interculturalista¹– defiende la inclusión de la pluralidad como uno de los atributos del Estado, tan definidor como la Constitución, el territorio, la ciudadanía o la lengua “nacional”. Esta característica marca la diferencia principal con las otras políticas para la integración de las poblaciones de inmigrantes y permite, al menos en teoría, que estos desarrollen una doble o triple lealtad, lo que conecta con una de las características definidoras de las actuales migraciones transnacionales: la identificación tanto con el país de origen, como con el de acogida, e incluso con una diáspora, en ciertos casos; como ocurre, según nuestro análisis, con la comunidad senegalesa de Sevilla.

La gestión de la diversidad en el Primer Plan Integral de la Inmigración en Andalucía

La Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, asesorada por la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias, coordinó la elaboración del Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004 e impulsó y dirigió su ejecución. El Plan, destinado a servir de orientación de las políticas sobre inmigración en Andalucía durante esos años –aunque de hecho duró hasta 2006, fecha de inicio del II Plan Integral–, fue aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno de 9 de enero de 2002². Para conocer las orientaciones del Plan nos centraremos en el análisis de las asociaciones y los programas subvencionados desde el mismo. Los resultados nos mostrarán, en gran medida, hacia dónde se dirigen las políticas de integración más allá del discurso oficial sobre la interculturalidad, discurso aceptado, muchas veces, sin ningún tipo de evaluación del impacto de los proyectos e iniciativas financiados desde el Plan. Nuestro análisis se dirige a comprender a qué fines y en provecho de qué grupos se dirigen los fondos públicos para la gestión de la diversidad etnocultural.

Metodología

Conscientes de que debiéramos haber volcado nuestro análisis no solo en los proyectos financiados sino en la totalidad de programas presentados durante los años de vigencia del IPIIA, fuesen subvencionados o no, la dificultad de acceso a este monto de proyectos nos decidió a basarnos en listados hechos públicos de aquello que estuvo financiado. Los datos los hemos abstraído de los *Documentos Técnicos de Evaluación del Primer Plan Integral para la Inmigración en Andalucía*, correspondientes a los años 2001, 2002 y 2003, ya que no existe un documento técnico de evaluación para 2004³.

Sin embargo, quisiéramos señalar algunas de las limitaciones que puede tener el análisis a partir de estas fuentes. Al estar realizado cada documento técnico de evaluación de manera diferente no es posible establecer comparaciones definitivas, pues en unos se enuncian todas las asociaciones y proyectos y en otros no. En este sentido, hemos decidido no incluir aquellas actividades en las que no queda especificado cuál es el organismo encargado de llevarlas a cabo, por considerar que puede tergiversar el resultado de la comparación. Únicamente las incluiremos para el año 2001, por ser el Documento de Evaluación más general y

utilizado por el grupo mayoritario de la sociedad canadiense a fin de diluir la idiosincrasia de los citados colectivos en un universo de múltiples diferencias culturales. Es en este sentido en el que las instituciones de la provincia de Québec prefieren usar el término *interculturalismo* frente a la posición federal a favor del *multiculturalismo* (Ruiz Vieytez, 2006:14-15).

2. Antes de la puesta en marcha del *Primer Plan*, la Junta desarrolló durante años políticas referidas a la inmigración. Ya el I Plan Andaluz de Servicios Sociales de Andalucía (1993-1996) incluía medidas referidas a la política de inserción social de la población inmigrante. Además de la Consejería de Asuntos Sociales, las Consejerías de Educación y Salud venían también aplicando medidas para las respectivas prestaciones a los inmigrantes. “No parte –pues– este Plan de cero, sino que pretende articular lo que está en marcha en esta nueva estrategia.” (IPIIA: 8). El IPIIA converge, además, con otros Planes Sectoriales: II Plan Andaluz de Salud, Plan para la atención educativa del alumnado inmigrante, II Plan Andaluz de Drogas y Adicciones y I Plan Integral de la Infancia.
3. El *Documento Técnico de Evaluación del Primer Plan Integral para la Inmigración en Andalucía/04* se editó en julio de 2007, después de haber sido presentada esta comunicación.

poder servirnos, al menos, como indicativo de lo realizado aquel año. Ocurre, además, que para el desarrollo de una misma acción puede haber habido convenio con más de una entidad, hecho que contribuye a que el número de asociaciones financiadas y de proyectos subvencionados –en los que incluimos los convenios firmados– no coincida, aunque sí se acerque. Además, al existir errores evidentes en la recogida de datos en los documentos técnicos –un mismo proyecto o una misma asociación pueden ser denominados de maneras diferentes y ser incluidos en más de una ocasión– y aunque creemos haberlos reconocido en su totalidad, alguno puede habérsenos escapado al control, lo que también afectará el resultado. Aún así, pensamos que el análisis que realizamos puede servirnos para acercarnos a la realidad de las actividades subvencionadas y, así, a la orientación de las políticas.

Por otro lado, al desarrollar nuestro trabajo de campo dentro del colectivo senegalés de Sevilla, hemos tenido acceso a los proyectos financiados desde el IPIIA a su asociación: Inmigrantes por la Igualdad, y hemos podido, de este modo, verter también nuestro análisis sobre los mismos y enmarcar estas actuaciones, por un lado, dentro del trabajo general que desarrolla la asociación y, por otro, dentro de la estrategia global del colectivo senegalés.

Como en los documentos de evaluación únicamente aparecen los nombres de las asociaciones, no sus objetivos ni su trayectoria, ha sido fundamentalmente a través de su nomenclatura, del contacto directo con algunas de ellas y de la información a la que hemos tenido acceso –a través de documentos particulares o de páginas web– que hemos situado a las entidades en una clasificación basada en la propuesta de Mc Andrew, Helly y Tessier (2005), pero reformulada para aplicarla específicamente a la sociedad andaluza:

1. *Asociaciones de inmigrantes*, distinguiendo dos tipos:
 - i. Las de carácter monoétnico, en las que estarían contempladas tanto las de un mismo origen étnico como las asociaciones panétnicas, es decir, las que integran a varios grupos etnoculturales, pero se definen como representantes de una comunidad específica, precisada por un marcador identitario compartido como puede ser la religión o la “raza”.
 - ii. Asociaciones multiétnicas, formadas por personas de diverso origen étnico.
2. *Asociaciones de ayuda al inmigrante* o pro inmigrantes, cuyos objetivos van encaminados exclusivamente al ámbito de la inmigración. Formadas fundamentalmente por población de la sociedad de acogida, cuentan, la mayoría de las veces, con algunas personas inmigrantes de diferentes orígenes nacionales y distinta procedencia para un mejor conocimiento y atención de los diversos colectivos.
3. *Asociaciones con vocación universal*: aquellas cuya labor no se dirige exclusivamente al tema de la inmigración, aunque constituye, en mayor o menor medida, uno de sus diversos ámbitos de acción. Incluimos aquí a las ONGD, dado que sus proyectos en nuestra sociedad se encaminan mayormente a la formación, sensibilización y educación en valores de los autóctonos que a la atención a los inmigrantes.

En cuanto a los tipos de proyectos subvencionados, los hemos clasificado según sus propios objetivos, estableciendo una división en categorías a partir de la reformulación de la tipología establecida por Mc Andrew, Helly y Tessier (2005):

- a) Proyectos de apoyo a lenguas y culturas minoritarias.
- b) Proyectos para la prevención o resolución de conflictos étnicos mediante el impulso de relaciones interculturales y adaptación de las instituciones a la diversidad.
- c) Proyectos de sensibilización de la sociedad autóctona respecto al valor de la diversidad cultural y de lucha contra el racismo y la xenofobia.
- d) Proyectos de integración y participación en la sociedad de personas inmigrantes y colectivos concretos: adquisición de competencias para la integración individual y colectiva, análisis de necesidades y resolución de problemas vividos por personas y por grupos, participación comunitaria y política e implicación social, y apoyo al funcionamiento de asociaciones.

4. En estos dos tipos de asociaciones se incluyen aquellas que hemos denominado “monoétnicas”, “multiétnicas” y “con vocación universal”.

Al establecer la división a partir de los objetivos, algunas acciones que pudieran ser clasificadas en el IPIIA dentro de una categoría por considerar que se dirigen a un fin determinado, nosotros la hemos podido situar en otra como resultado de una lectura distinta de los objetivos. Es decir, una medida para la formación de profesionales, por ejemplo, nosotros podemos haberla introducido en el apartado de sensibilización, por considerar que persigue más este objetivo que otro.

Resultados

Si observamos la evolución de las asociaciones y los proyectos financiados en los tres años de los que se dispone de evaluación –2001, 2002 y 2003– podemos extraer una serie de datos:

- El *Documento Técnico de Evaluación* para el 2001 señala que obtuvieron subvención pública 33 asociaciones de inmigrantes y 44 proinmigrantes⁴. De estas asociaciones, hemos contabilizado cinco asociaciones monoétnicas, dos asociaciones multiétnicas, tres de ayuda al inmigrante y cinco con vocación universal.
- En cuanto a las actividades señaladas para dicho año, no hay ninguna dirigida a la protección de culturas minoritarias; los proyectos de sensibilización –cursos, jornadas, encuentros, fiestas interculturales, coloquios, actividades de concienciación, etc.– y de adquisición de competencias para la integración sobrepasan cuantitativamente de manera evidente.
- En el año 2002 se financiaron 15 asociaciones monoétnicas para llevar a cabo 26 proyectos, 10 asociaciones multiétnicas para 18 proyectos, 23 asociaciones de ayuda al inmigrante o pro inmigrantes para la realización de 60 proyectos y 51 asociaciones con vocación universal para 91 proyectos. El total de proyectos, contando los realizados por todas las asociaciones, suman 195; esta cifra coincide con el resultado de la suma de los proyectos especificados en el *Documento Técnico/02*.

- En cuanto a los proyectos, tres estuvieron dedicados al mantenimiento de las culturas minoritarias, 18 a la comprensión intercultural y adaptación institucional –muchos más dedicados a la mediación que a la adaptación de las instituciones–, 39 a la sensibilización y 135 a la adquisición de competencias para la integración, la mayoría de ellos dirigidos, directa o indirectamente, a la inserción laboral.
- En el año 2003, se otorgó subvención a 26 asociaciones monoétnicas para que realizasen 57 proyectos, a 11 asociaciones multiétnicas para 25 proyectos, a 29 asociaciones proinmigrantes para llevar a cabo 79 proyectos y a 50 asociaciones con vocación universal para 120 proyectos. El número de proyectos subvencionados a las asociaciones suman un total de 281. Si atendemos, sin embargo, a los proyectos concretos que aparecen en el *Documento Técnico/03*, fueron 289 los proyectos financiados; esta diferencia puede responder a las diversas causas que enunciamos en el apartado de la metodología.
- En cuanto a los proyectos subvencionados el año 2003, las actividades dedicadas al mantenimiento de culturas minoritarias fueron ocho, las encaminadas a la comprensión intercultural y adaptación institucional pasaron de 18 a 28, en lo referido al ámbito de la sensibilización se pasó de 39 a 88 actividades, y en cuanto a las acciones financiadas para la adquisición de competencias para la integración, continuaron siendo mayoritarias: 165 de las 289.
- Si consideramos qué tanto por ciento de los proyectos se financió para cada uno de los tipos de asociaciones, observamos lo siguiente: en base al número de proyectos financiados a las asociaciones en 2002, que fue de 195, el porcentaje correspondiente a cada categoría es el siguiente: 15 asociaciones monoétnicas para 26 proyectos (13'33% de los proyectos financiados); 10 asociaciones multiétnicas para 18 proyectos (9'23% de los proyectos); 23 asociaciones proinmigrantes para 60 proyectos (30'77% de los proyectos); 51 asociaciones con vocación universal para 91 proyectos (46'67%).
- Si agrupamos las asociaciones de inmigrantes (monoétnicas y multiétnicas) por un lado y las asociaciones proinmigrantes y de vocación universal, por otro, observamos que la proporción, según el número de proyectos financiados a unas y a otras, es la siguiente: las asociaciones monoétnicas y las asociaciones multiétnicas realizaron 44 proyectos, lo que supone el 22'56%. Las asociaciones proinmigrantes y las asociaciones con vocación universal realizaron 151 proyectos, lo que corresponde al 77'44% restante.
- En base al número de proyectos financiados a las asociaciones en 2003, que fue de 281, el porcentaje para cada uno de los tipos queda de la siguiente manera: 26 asociaciones monoétnicas para 57 proyectos (20'28% de los proyectos financiados); 11 asociaciones multiétnicas para 25 proyectos (8'90% de los proyectos); 29 asociaciones proinmigrantes para 79 proyectos (28'11%); 50 asociaciones con vocación universal para 120 proyectos (42'70% de los proyectos financiados).
- Si volvemos a agrupar a las asociaciones de inmigrantes (monoétnicas y multiétnicas) por un lado y a las asociaciones proinmigrantes y de

vocación universal, por otro, observamos las siguientes proporciones, según el número de proyectos financiados a unas y otras: las asociaciones monoétnicas y multiétnicas realizaron 82 proyectos, lo que supone el 29'18%, y las asociaciones proinmigrantes y las de vocación universal realizaron 199 proyectos, lo que corresponde al 70'82% de proyectos financiados.

- Fueron financiadas, por tanto, más del triple de asociaciones proinmigrantes y de vocación universal que asociaciones de inmigrantes en los años analizados. Como recogemos únicamente datos de dos años, no podemos extraer como conclusión que el incremento de proyectos para asociaciones de inmigrantes signifique un cambio importante, ya que la diferencia sigue siendo muy grande.
- Si observamos la proporción de proyectos en los años 2002 y 2003 para cada una de las categorías que hemos definido en relación con la totalidad de lo subvencionado, observamos lo siguiente:

Año	Proyectos a)	Proyectos b)	Proyectos c)	Proyectos d)	Total proyectos
2002	3 (1'54%)	18 (9'23%)	39 (20%)	135 (69'23%)	195 (100%)
2003	8 (2'77%)	28 (9'69%)	88 (30'45%)	165 (57'09%)	289 (100%)

- Los tipos de proyectos más financiados son los de *integración y participación* (d) y los de *sensibilización* (c); estos últimos crecen significativamente de un año a otro y lo hacen de forma directamente proporcional al decrecimiento de los de integración y participación. Se subvencionan, pues, sobre todo aquellos proyectos a cuyos objetivos se dedican, muy mayoritariamente, las asociaciones proinmigrantes y las de vocación universal.
- Los proyectos de *sensibilización de la sociedad a la diversidad y lucha contra el racismo* se basan en el fomento, por un lado, de actitudes de rechazo al racismo y la xenofobia y, por otro, de la transmisión de "grandes valores" como los de integración, interculturalidad y tolerancia. A estos dos objetivos se dirigen la organización de encuentros interculturales, los talleres de educación en valores, la cooperación internacional, las actividades de concienciación e integración, las jornadas culturales, veladas musicales, encuentros gastronómicos, etc. Apenas hay actividades para la adquisición de un conocimiento de *los otros* por parte de los autóctonos, más allá de las diversas gastronomías y danzas, desligándolas, en numerosas ocasiones, de su contexto cultural.
- Respecto a los proyectos de *integración y participación en la sociedad de personas inmigrantes y colectivos concretos*, encaminados a la adquisición de competencias para la integración individual y colectiva, podemos afirmar que las medidas no van dirigidas a colectivos –a no ser que se hable del "colectivo de inmigrantes" o del colectivo de "mujeres inmigrantes"–, sino a individuos de todos los colectivos. Se trata, en todos los años y para todos los casos, de la adquisición de competencias para una integración exclusivamente individual. El objetivo es dar respuesta a lo que se entiende son necesidades y problemas individuales, necesidades y problemas

5. Aquellos proyectos que cuentan con un nombre genérico como de *atención* o *asesoramiento* a inmigrantes van dirigidos a este mismo ámbito laboral.

supuestamente traídos desde los lugares de origen planteados principalmente en términos de déficit, y esta concepción convierte a las culturas diferentes en el problema “a resolver” para la integración de inmigrantes. Prima totalmente el principio *particularista*. Se supone que superados estos “problemas” se llegará a la pretendida *normalización*, “igualándose” el inmigrante al autóctono en todos los ámbitos de la vida: vivienda, sanidad, educación y, sobre todo, trabajo⁵.

- Queremos detenernos en el ámbito laboral por cuanto nos parece crucial en dos aspectos. El primero es que todos los demás campos que se consideran para la integración están en relación directa con este. Si analizamos, por ejemplo, los proyectos enmarcados en el ámbito jurídico, en la medida en que tener *papeles* está íntimamente ligado a la existencia de un contrato laboral vemos que son, en su mayoría, medidas de “mantenimiento y potenciación de la Red de información, orientación y asistencia sociolaboral”. Igualmente, si entramos a analizar los proyectos dirigidos a mujeres, observamos que, junto a cuestiones relacionadas con la prostitución –que también debería considerarse dentro del ámbito laboral pero que no es tratado así por la Administración andaluza–, todo está encaminado a la integración sociolaboral de las mujeres inmigrantes –como decimos, dentro de lo que se entiende como “trabajo”: los cursos de orientación sociolaboral, cursos de enseñanza de español para facilitar la incorporación al empleo, etc. El segundo aspecto enlaza con el anterior: no existen medidas destinadas a acabar con la estratificación étnica y de género del trabajo; el mercado de trabajo andaluz y el espacio reservado en él a los inmigrantes no se ponen en cuestión. El tratamiento de la situación laboral de los inmigrantes se reduce exclusivamente a una cuestión de *empleabilidad* de cada individuo, a medidas encaminadas a la adquisición de competencias individuales para la mejor colocación de cada quien en lo que el sistema económico le reserva en Andalucía. Es decir, no se entra en el bagaje de experiencias de cada quién –en su cultura del trabajo– ni en las opciones que pueda tener el individuo según la situación de su grupo de pertenencia en el contexto andaluz.
- En definitiva, con el *Primer Plan Integral de la Inmigración en Andalucía* se financian, por un lado, proyectos dirigidos, mayoritariamente, a una integración individual en la sociedad andaluza, a la superación de necesidades particulares individuales; por otro, dentro de los programas de sensibilización, se financian cada vez más los proyectos que tienen por objeto la organización de actividades en las que participan miembros de distintos grupos étnicos, entendiendo la diversidad como relaciones entre personas de diferentes orígenes más que como apoyo a la pervivencia de las diferentes culturas y la relación entre ellas. Se promueve, fundamentalmente, lo multiétnico y apenas se financia lo monoétnico. Las necesidades culturales específicas de los colectivos concretos quedan, en consecuencia, desatendidas. Con estos dos enfoques, hacia lo exclusivamente individual y lo exclusivamente multiétnico, ¿es posible la integración?

El Primer Plan Integral para la Inmigración en Andalucía y la asociación de senegaleses de Sevilla

Indudablemente, las políticas de integración se dirigen, antes de nada, a la sociedad receptora en su conjunto, y la mayor parte de los programas financiados están dirigidos, por un lado, a hacer de los inmigrantes personas idóneas para el mercado de trabajo andaluz y, por otro, a una transformación de la opinión pública para que sea favorable a una abstracta diversidad cultural y se posicione contra el racismo y la xenofobia. Por este motivo, son las entidades de ayuda al inmigrante y las de vocación universal las más financiadas. Unido a esto, debe decirse que gran parte de las actuaciones de las asociaciones de inmigrantes siguen en gran medida estas pautas. Es el caso de la financiación a la asociación de senegaleses Inmigrantes por la Igualdad de Sevilla.

Analizando los proyectos subvencionados desde el IPIIA a esta asociación, enmarcados dentro del área de sensibilización social –en 2002, *Campaña de integración cultural para inmigrantes senegaleses en Sevilla* (medida 9.2.3. del IPIIA) y en 2003 *Actividades culturales y de promoción social del colectivo de inmigrantes senegaleses en Sevilla* (medida 9.2.3 del IPIIA)–, observamos que estuvieron financiados como “encuentros interculturales” dentro del objetivo de *Sensibilizar y prevenir las actitudes racistas y xenófobas*, y se dedicaron, fundamentalmente, a la organización de jornadas de debates y fiestas en las que la gastronomía y el baile del país de origen invitaban al resto de la sociedad sevillana a “acercarse al mundo senegalés”.

El 8 de febrero de 2002, encuadrada dentro de esta actividad, la asociación Inmigrantes por la Igualdad celebró sus *IV Jornadas sobre Inmigración* en el Centro Cívico del barrio de San Jerónimo. El acto consistió en una mesa redonda sobre “mujeres inmigrantes” en la que, junto a una mujer iraquí y otra colombiana, intervino una senegalesa; todas hablaron de la realidad social de su país de origen y de la mujer como agente activo en el desenvolvimiento de esa sociedad. Se trata, por tanto, de proyectos que se financian como apoyo al Gobierno andaluz en su gestión de la opinión pública acerca de la diversidad cultural y contra el racismo y la xenofobia.

Sin duda, si nos quedásemos solo en los proyectos directamente financiados y tomásemos a la Administración como único agente activo en la gestión de la diversidad, sería verdaderamente difícil contestar afirmativamente a la pregunta de si el IPIIA fomenta la integración; sin embargo, tomando la integración como proceso de interacción en el que gran parte del protagonismo lo tienen los colectivos de inmigrantes, la respuesta puede variar.

Como veremos a continuación con el caso senegalés, aunque las asociaciones étnicas reciban financiación para la organización de actividades y eventos culturales de sensibilización de la sociedad de acogida, es necesario considerar su relación con otras formas organizativas y redes étnicas, cuyas funciones suelen ser entendidas por la Administración como pertenecientes al ámbito privado –y, por tanto, no financiables– pero que tienen un papel fundamental en el proceso de inserción del colectivo, dado que funcionan de manera paralela y complementaria a las asociaciones “oficiales” de inmigrantes.

Los proyectos de Inmigrantes por la Igualdad en la estrategia del colectivo senegalés de Sevilla

La Asociación de Inmigrantes por la Igualdad es una asociación de senegaleses de Sevilla creada en 1997 y que fue “fundada por un grupo de senegaleses preocupados por la forma de inserción del propio colectivo en la sociedad receptora. Desde sus inicios la motivación de los componentes de la Asociación ha sido la de lograr una buena convivencia y la plena integración de los senegaleses en Sevilla (...) El objetivo de la Asociación es promover la participación de los inmigrantes en la vida social, política y económica, propiciando y apoyando las medidas de acción positiva y las reformas precisas tendentes a la efectiva incorporación de los inmigrantes en los ámbitos de la vida pública” (Estatutos de la Asociación de Inmigrantes por la Igualdad). El objetivo expreso de Inmigrantes por la Igualdad es la integración de la comunidad senegalesa en la sociedad sevillana y el fortalecimiento de lo que les identifica.

Las actuaciones que hemos descrito y que se han financiado a esta asociación no pueden analizarse desligadas del resto de sus actividades ni de las otras redes y entidades a través de las cuales el colectivo senegalés participa en la ciudad. Nos referimos tanto a las redes informales como a aquellas formalizadas en asociaciones o agrupaciones con modos de actuación complementarios a la Asociación de Inmigrantes por la Igualdad: la *dahira* y Agasis (Agrupación para la Acción Social de los Inmigrantes Senegaleses).

La *dahira* es una agrupación en la que, con el objetivo manifiesto de estar juntos y ayudarse, se realizan de forma conjunta las prácticas religiosas. Se trata de un marco de solidaridad y de cohesión del grupo que permite hablar, discutir, plantear problemas o buscar consejos. En la *dahira* se organiza la ayuda mutua, la repatriación de cuerpos, los cuidados por enfermedad o accidente, la acogida y financiación de la estancia de los *marabout* –o jefes religiosos– durante sus visitas, la colecta de fondos para el califa general de la cofradía, la organización de viajes para determinadas celebraciones, etc. (Moreno Maestro, 2005; 2006). Por ello, se afirman cosas como que “la primera integración se hizo dentro de la asociación religiosa” (Ousmane, senegalés de 55 años que lleva 19 años residiendo en Sevilla).

Agasis es una asociación de senegaleses cuyos miembros se benefician del dinero acumulado mediante cuotas mensuales en tres situaciones: a) cuando algún miembro de Agasis muere, la familia en el país de origen recibe una cantidad de dinero fijada; b) cuando algún familiar de un miembro muere en Senegal, dicha persona recibe el costo del billete de avión para el viaje; y c) cuando algún miembro enferma, si se da de baja en el trabajo, se le da una cantidad de dinero al mes.

Las tres asociaciones se complementan en cuanto a fines para el colectivo. La información que llega a la asociación Inmigrantes por la Igualdad es, fundamentalmente, aquella generada por las distintas administraciones y asociaciones que trabajan en el ámbito de la inmigración. Sin embargo, dependiendo del tipo de información y la importancia que se le asigne, la información será desechada, circunscrita al ámbito de la asociación o, si se la considera de mucho interés para la totalidad o para

gran parte del colectivo, transmitida a la *dahira*, lugar reservado para *asuntos de interés general* por la significación simbólica de su espacio.

Ocurre también a la inversa: un problema planteado en la *dahira* puede ser tratado en Inmigrantes por la Igualdad para ser gestionado desde allí si se necesita “tirar” de relaciones con otros organismos o con autoridades andaluzas, españolas o senegalesas, ya sea una cuestión que afecte a algún senegalés o senegalesa en particular, o a la totalidad o gran parte del colectivo en su inserción en la ciudad⁶. A su vez, Inmigrantes por la Igualdad también está íntimamente ligada a Agasis, que no se entiende sin su relación con la *dahira*, en cuanto a los fines y objetivos.

Como vemos, las redes sociales intracomunitarias traspasan los límites de cada agrupación para conectar en red asociaciones y grupos formalizados y no formalizados, haciendo circular todo tipo de información dentro del colectivo. En este sentido, la financiación de los proyectos mencionados a Inmigrantes por la Igualdad debe enmarcarse en el papel de la asociación dentro de la comunidad senegalesa de Sevilla. Así, entre las actividades que realiza la asociación, están aquellas dirigidas directamente a los senegaleses (información sobre procesos de regularización, posibilidad de proyectos en Senegal, cursos de castellano, otros cursos y convocatorias, etc.) y aquellas encaminadas a la participación del colectivo senegalés en la vida del barrio en el que este reside mayoritariamente (jornadas de inmigración, semanas culturales, caseta en la Velá del barrio de San Jerónimo, excursiones, etc.), estas últimas son las más subvencionadas por los planes de integración. Pero cada una de estas actividades, además de dirigirse a objetivos específicos, afianza la asociación, da mayor cohesión al grupo y aumenta, así, su capacidad organizativa.

Si la integración, como proceso, es un fenómeno de adaptación que comprende estrategias de acción que desarrollan los inmigrantes cara a las circunstancias en que se encuentran (Breton, 1994), la estrategia de adaptación del colectivo senegalés se cimienta en el mantenimiento de las redes intracomunitarias a través de las cuales se ejerce la solidaridad de grupo. Los senegaleses de la ciudad cuentan con competencia organizativa porque cada uno de ellos deposita su confianza en el conjunto del colectivo. Tanto las redes informales como las asociaciones formalmente constituidas cuentan con normas que obligan a los miembros a la ayuda mutua y a comprometerse en los recursos y proyectos comunes, adquiriendo así la competencia colectiva necesaria para participar –más que otros colectivos inmigrantes– en la vida sevillana. Tanto las relaciones familiares y otras formas de redes de comunidad, como Inmigrantes por la Igualdad, la *dahira* y Agasis –estas dos últimas constituidas en torno a los valores y pautas religiosas y culturales– afianzan y cohesionan al colectivo senegalés de la ciudad, y convierten a este en sujeto social con aspiración a una plena participación en la vida pública de la capital andaluza sin perder su carácter de “comunidad” sino desplegando las potencialidades de esta. Y es que, mientras más cohesionado y organizado esté un grupo, más posibilidades tendrá de funcionar de forma efectiva en el nuevo medio sociocultural y, por tanto, más posibilidades tendrá para una buena inserción. Si esto es así, uno de los objetivos prioritarios de las políticas migratorias debería ser aumentar la cohesión interna de los diferentes colectivos de inmigrantes y, como hemos analizado, es para lo que menos subvenciones se asignan. Aumentar la

6. Fue el caso del seguimiento de los papeles para entregar en el proceso de normalización de 2005, que se organizó en la asociación Inmigrantes por la Igualdad, y del cuidado de Mbegué, una paisana que al poco tiempo de llegar a la ciudad quedó ciega y parálitica por lo avanzado de su proceso de tuberculosis. Los senegaleses se organizaron desde la asociación para aportar dinero, hacer turnos de acompañamiento, entrar en contacto con personal médico, asociaciones y demás agentes sociales, particulares y autoridades de España y Senegal para demandar ayudas concretas, hasta conseguir que la hermana de Mbegué consiguiera papeles para poder viajar a Sevilla y acompañar a su hermana en el hospital.

cohesión interna de los grupos chocaría con los principios *universalista* y *particularista* que son preponderantes en nuestras políticas públicas respecto a la inmigración.

Las estrategias de adaptación de los colectivos de inmigrantes, no son, la mayoría de las veces, una reacción contra los modos de vida de la sociedad receptora a través de la reafirmación en lo propio –en lo senegalés en nuestro caso– sino de la respuesta del grupo a la situación de discriminación sistémica en la que se hallan sus miembros. Los senegaleses perciben sus redes y formas de agrupación “étnicas” no como una preservación de la cultura en sí misma, sino como instrumentos para organizar y gestionar las actividades, necesidades y dificultades de sus miembros, lo que incluye también el recurso a aquello que la Administración pública les brinda, fundamentalmente en forma de subvenciones para llevar a cabo actividades que forman parte de su estrategia de grupo. Se trata de una participación comunitaria, de una forma organizada y colectiva de acción que además de preservar el espacio comunitario propio aumenta la participación en la sociedad de acogida. Ambos objetivos se muestran perfectamente compatibles, sin que del primero de ellos deba pensarse que supone necesariamente un “enroque cultural”. El rol de las redes comunitarias es fundamental, y ello supone una fuerte identificación con el grupo propio, que está presente permanentemente en la vida cotidiana del inmigrante. Si la exclusión de la que son objeto se basa en su existencia colectiva (Martín, 2003:114), la estrategia de adaptación a su situación también es colectiva. En cierta medida, estaríamos hablando de *identidades-resistencia* orientadas hacia su conversión en *identidades-proyecto* (Castells, 1998).

El IPIIA y el reconocimiento a la diversidad cultural

Son muchos los factores que condicionan a cada colectivo y les dotan de sus características específicas, que son en gran parte consecuencia de la situación administrativa de sus miembros pero en las que intervienen también otras variables. En el área de formación e investigación del Plan Integral para la Inmigración en Andalucía no se contempla la importancia del funcionamiento real de los grupos concretos. Sus estudios, la mayoría de las veces, van orientados a investigaciones sobre cómo aumentar la “empleabilidad” de las personas inmigrantes, “en general” –para lo que, después, se ponen en marcha, como hemos visto, gran parte de los proyectos subvencionados–, a cómo hacer que las mujeres inmigrantes, “en general”, acudan a determinados servicios, a cómo hacer que padres y madres inmigrantes, “en general”, participen en actividades escolares...

Sin embargo, es indispensable, primero, conocer los valores, normas y formas de relación de los distintos grupos destinatarios de las políticas; y, segundo, conocer la situación concreta de los miembros de esos grupos en nuestra sociedad: su situación legal, nivel de escolarización, años en Andalucía, conocimiento de la lengua, existencia de redes formales e informales, entre otras cuestiones. Se trataría, sobre todo, de saber las estrategias de acción que desarrollan los inmigrantes frente a las circunstancias en que se encuentran (Breton, 1994).

La variedad de situaciones se obvia en el Plan, justificando esta carencia con el discurso de la no discriminación, cuando se trata de una igualdad mal entendida, que no hace sino desidentificar a las personas e intentar actuar sobre ellas sin tener en cuenta sus grupos de pertenencia, cuyas características están en la base de sus propias estrategias de inserción. Así, de forma no consciente, las actuaciones fomentan una discriminación indirecta: los programas y actividades no pretenden la desigualdad pero, al obviar la realidad de los colectivos –e incluso la existencia misma de estos–, de hecho la reproducen.

El hecho de no mirar la realidad concreta de cada uno de los colectivos de inmigrantes, ni su heterogeneidad interna, hace que no se conozcan cuáles son los elementos culturales de cada grupo que potencian la integración social de sus miembros en el conjunto de la ciudad. Es en este sentido que la cohesión interna del colectivo senegalés funciona tanto de estrategia de adaptación como de integración. Al ser el patrimonio cultural el factor principal de cohesión, sería imperativo apoyar su afianzamiento y desarrollo en la sociedad andaluza. Los senegaleses se informan, orientan y asesoran, es decir, cubren gran parte de las medidas señaladas para su integración en el Primer Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, principalmente a través de las redes intracomunitarias establecidas en Sevilla, constituyéndose estas en estrategia de optimización de recursos desde la misma llegada a la ciudad y durante toda la trayectoria migratoria. Por tanto, es mediante la integración del colectivo en la sociedad andaluza como mejor pueden integrarse en ella cada uno de sus miembros. Y creemos que esta situación podría también repetirse en otros colectivos de inmigrantes, aunque habría que analizar cada caso concreto.

Pensamos que muchos de los objetivos que se marca el IPIIA⁷, con los cuales difícilmente se podría no estar de acuerdo, podrían llevarse a cabo potenciando determinados elementos del patrimonio cultural de los colectivos concretos. Si se hubieran desarrollado programas que fomentasen el *reconocimiento cultural* es probable que se hubieran cumplido varios de los objetivos propuestos; sin embargo, ha sido en esta dirección en la que menos se ha trabajado, como hemos constatado en el análisis de los proyectos financiados.

Se demuestra así, una vez más, que la asimilación es contradictoria con la integración y no un requisito implícito de esta, como se suele entender aunque no se confiese. Las tradiciones culturales diversas deberían ser tenidas muy en cuenta por las instituciones, y la diversidad etnocultural debería ser considerada como parte del patrimonio cultural andaluz, lo que en la práctica equivaldría a una apuesta por la aplicación del *principio multiculturalista* y no del *particularista*. Pero el reconocimiento no debería ser de elementos concretos, sino de una tradición cultural en su conjunto –con la salvedad de aquellos rasgos que contravengan directamente derechos humanos o dificulten gravemente la convivencia intercultural–, pues de lo contrario aquellos quedarían convertidos en exotismos dentro de una supuesta *cultura mestiza*.

Consideramos un error, por tanto, circunscribir a la introducción del área sociocultural y no extender a la generalidad del IPIIA las afirmaciones siguientes: “la cultura es adquirida por la persona en tanto que miembro

7. El Capítulo V del Plan es el dedicado a enunciar los objetivos generales (IPIA: 79-82):
 - a) *Favorecer la plena integración social, laboral y personal de la población inmigrante*, como sujeto de derechos y deberes, creando las condiciones que favorezcan dicha integración en el seno de la sociedad andaluza.
 - b) *Asegurar el acceso de la población inmigrante a los servicios básicos comunes al conjunto de la población*, tales como la sanidad, la educación, la vivienda, los servicios sociales y la atención jurídica, impulsando y realizando estrategias activas que garanticen este acceso.
 - c) *Cualificar la oferta de bienes y servicios tanto a la población inmigrante como a la de acogida*, fomentando la coordinación y cooperación de las actuaciones de los poderes públicos, poniendo en valor los recursos disponibles.
 - d) *Mejorar permanentemente el conocimiento de la realidad y de las estrategias más adecuadas para el cambio*, mediante el mantenimiento sostenido de la actividad de investigación y la formación permanente de personal cualificado para este tipo de intervención.
 - e) *Fomentar la sensibilización social acerca de los valores positivos del hecho de la inmigración*, y de rechazo a toda forma de racismo y xenofobia, y cualquier clase de discriminación.
 - f) *Contribuir a mejorar las condiciones de vida y de las infraestructuras de los países de origen de la población inmigrante*, mediante el conjunto de actuaciones que constituyen la Cooperación al Desarrollo, incidiendo, así en las causas del hecho migratorio.

de un determinado grupo social" (IPIIA, 2002:159) y "cada pueblo posee su propia cultura con la que interpreta y se sitúa en el mundo". Si ya es negativo restringir estas consideraciones a una sola área en lugar de que atraviesen de forma transversal todo el Plan, no lo es menos que ni siquiera en la propia área sociocultural se plasmen en objetivos y medidas. Parece que todo se resuelve con la figura del mediador intercultural "oficial".

El área sociocultural del Plan no hace ninguna referencia a manifestaciones culturales ni religiosas y, sin embargo, no solamente tener trabajo, vivienda y derechos jurídicos genera bienestar, también el sentimiento de pertenencia a un grupo lo genera, como el tener valores y pautas colectivas que nos guían en nuestro quehacer diario. En el tratamiento de la inmigración casi están ausentes los proyectos encaminados a la pervivencia de las culturas de origen, cuando son, sobre todo, las manifestaciones públicas de expresión colectiva las que refuerzan el sentimiento de pertenencia grupal. Así, el calendario de fiestas y rituales, principalmente religiosos, organiza no solo la vida de los senegaleses en Senegal sino también la de los senegaleses en la emigración, ya sea por su celebración en los países donde se encuentran o por señalar la fecha del regreso temporal a Senegal, si ello es posible, marcando la alternancia entre el *aquí* y el *allí*. Se evidencia que el reconocimiento de las prácticas culturales, incluidas las religiosas, es fundamental para garantizar el bienestar del grupo, pues es a través de ellas que los miembros del colectivo dan sentido a las prácticas cotidianas y orientan sus vidas. Por ello, sería necesario darles presencia pública, ya que lo contrario solo sirve para alimentar guetos y sentimientos de sospecha entre los miembros de los demás colectivos. Como ya señalaba hace una década Touraine (1997), nuevas demandas, más culturales que sociales, no encuentran expresión política. Adquirir elementos culturales de la sociedad andaluza no debe entenderse como una sustitución de lo previo, sino como una complementariedad: nadie que emigra se vacía culturalmente, y aún menos cuando se trata de migraciones transnacionales.

Debemos tener en cuenta ya no solo la realidad de las redes intracomunitarias sino, también, las redes que unen en nuestro caso al senegalés, con el país de origen y con otras comunidades de senegaleses en la diáspora. El transnacionalismo pone en cuestión el sistema de gestión de la diversidad existente en Andalucía, el Estado español y la UE: el Plan entiende la integración desvinculándola completamente de las redes que conectan estrechamente a los inmigrantes con sus sociedades de origen y con otros grupos de la diáspora. Quizá el problema central, del que se deriva gran parte del tratamiento de la integración de los inmigrantes, es que las políticas públicas actúan sobre realidades que se pretenden estáticas pero que no lo son. Tanto las políticas del Estado como las autonómicas contemplan solo la situación y los problemas de los inmigrantes hacia adentro de la sociedad receptora, sin entrar en las múltiples conexiones que mantienen dentro de esta con los miembros de su propia comunidad y las que tienen con sus compatriotas del país de origen y en otros países.

El sistema de cadenas y redes migratorias que vincula diferentes sociedades y que está en estrecha relación con la situación laboral a

escala planetaria da a la migración, como proyecto familiar, una situación caracterizada, en ocasiones, por la rotación de los miembros de la familia. Pero mientras que los colectivos de inmigrantes son conscientes de actuar de forma transnacional –el caso de la diáspora comerciante mouride es paradigmático–, las políticas públicas continúan sin atender a esta realidad y siguen empeñadas en entender los procesos migratorios como unidireccionales, como un proceso de origen a destino: solo de ida –“han venido aquí a quedarse”–, o, a lo más, de ida y vuelta, para lo que se ponen en marcha ayudas para “proyectos de retorno”. Así, las políticas de integración de la Junta de Andalucía actúan sobre una realidad que, en muchos casos, no existe, lo que contrasta con la acción de otras entidades, como son las compañías de seguros y financieras, que han emprendido nuevas estrategias para obtener beneficios actuando conforme a los nuevos modos de migrar. La realidad transnacional obliga a pensar otros modelos de migraciones y, en consecuencia, a desarrollar otros modelos de políticas de integración en las sociedades receptoras.

Integrarse aquí no puede significar, por tanto, tener que desintegrarse de la comunidad de origen, porque, aunque se quisiera, no puede haber un reemplazo inmediato; estamos, siempre, en procesos que son prolongados en el tiempo. Se trataría, pues, de reconocer a “los otros” como interlocutores en pie de igualdad, no solo en cuanto a derechos individuales –sociales y políticos– sino también en el plano cultural –derechos culturales–. Solo así existirán las bases para un verdadero diálogo intercultural. En este sentido, el manejo de la lengua española, por ejemplo, no debe significar la sustitución de la lengua de origen, pues esto significaría un *no reconocimiento* de los grupos poseedores de esas lenguas, que constituyen un muy importante marcador de identidad y eje de cohesión comunitaria en las sociedades receptoras. Cuando los senegaleses y otros grupos adquieren los conocimientos básicos de la lengua española, no debe pretenderse que ello sea un paso hacia la utilización única de esta, antes al contrario, los inmigrantes se desenvuelven a lo largo del día en varios idiomas, haciendo un uso selectivo de estos en los diferentes contextos.

Por supuesto, la igualdad en el acceso a los servicios sociales es imprescindible para la cohesión del conjunto de la sociedad, pero esto no tiene por qué significar la necesidad de una identidad común, y sí la existencia de una estructura política y un marco de normas y valores que rijan la convivencia entre grupos culturales diferentes con identidades diversas no necesariamente excluyentes. En este sentido, se hace imprescindible el reconocimiento de la diversidad cultural como marcador definitorio de la realidad social de Andalucía. Sin embargo, el vínculo que se intenta construir para los miembros de todas las comunidades etnoculturales –con el requisito previo de que estén en situación regularizada– se basa, fundamentalmente, en la promoción social en tanto que individuos, poniendo como objetivo el acceso a los servicios sociales y al mercado laboral a partir de un contexto de *discriminación institucionalizada* para personas y colectivos inmigrantes. Sin embargo, la discriminación cultural –el no reconocimiento de la especificidad cultural– no se tiene en cuenta, y toda exclusión es un obstáculo a la adhesión que se requiere a los inmigrantes para conseguir su integración.

Referencias bibliográficas

BAUBÖCK, Rainer. "Social and Cultural Integration in a Civil Society". En: BAUBÖCK, Rainer; HELLER, Agnes y ARISTIDE R. Zolgber (eds.) *The Challenge of Diversity. Integration and Pluralism in Societies of Immigration*. Aldershot: Ashgate, 1996. P. 67-131.

BRETON. *Actes du Séminaire sur les indicateurs d'intégration des immigrants* (que tuvo lugar en Montreal del 28 de febrero al 3 de marzo). Montreal : Ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles et Centre d'études ethniques de l'Université de Montréal, 1994. P. 353.

CASTELLS, M. *La Era de la Información: economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad*. Vol. 2. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN, DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS MIGRATORIAS. *Primer Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004*. Sevilla: Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación, 2002.

– *Documento Técnico de seguimiento 101 Primer Plan Integral para la inmigración en Andalucía 2001-2004*. Sevilla: Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación, 2003.

– *Documento Técnico de seguimiento 102 Primer Plan Integral para la inmigración en Andalucía 2001-2004*. Sevilla: Junta de Andalucía, 2004.

– *Documento Técnico de seguimiento 103 Primer Plan Integral para la inmigración en Andalucía 2001-2004*. Sevilla: Junta de Andalucía, 2005.

HELLY, D. *Le Québec face à la pluralité culturelle 1977-1994. Un bilan documentaire des politiques*. Québec : Presses de l'Université Laval, 1996a. P.491.

– « Le Multiculturalisme canadien ». *Hommes et Migrations*. No. 1200 (1996b). P. 25-34.

LÓPEZ SALA, A.M. *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*. Barcelona: Anthropos Editorial, 2005. P. 238. ISBN: 8476587112.

MARTIN DÍAZ, E. *Procesos migratorios y ciudadanía cultural*. Sevilla: Mergablum. Edición y Comunicación, 2003. P.182. ISBN : 8495118874.

MC ANDREW, M; HELLY, D. y TESSIER, C. "Pour un débat éclairé sur la Politique canadienne du multiculturalisme : une analyse de la nature des organismes et des projets subventionnés (1983-2002) ». *Politique et sociétés*. Vol. 24. No. 1 (2005).

MORENO MAESTRO, S. "La Cofradía Mouride en la emigración senegalesa: ¿agente de desarrollo?". En: PALENZUELA, P. y GIMENO, J.C. (coords.) *Culturas y desarrollo en el marco de la globalización capitalista*. Sevilla: Fundación El Monte, 2005. P. 199-216.

– “Le mouridisme ou sein de l’immigration sénégalaise : agent de développement. Le cas de l’Andalousie ». *Diversité urbaine. Cahiers du Groupe de recherche ethnicité et société*. Vol. 6. No. 1. (2006). P. 93-110.

RUIZ VIEYTEZ, E.J. “Canadá y el multiculturalismo : un análisis crítico”. *Revista de derecho migratorio y extranjería*. Vol. 13. (noviembre 2006). P. 9-29.

TOURAINÉ, A. *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1997. P.335. ISBN: 9681662229.

AUTORIDADES LOCALES E INTEGRACIÓN POLÍTICA EN CIUDADES DE NUEVA INMIGRACIÓN: LOS CASOS DE MADRID Y BARCELONA

Margit Fauser

*Facultad de Sociología, Universidad de Bielefeld, Alemania
margit.fauser@unibielefeld.de*

RESUMEN

Esta contribución analiza la emergente acomodación política de los inmigrantes en dos grandes ciudades españolas: Madrid y Barcelona. La investigación en el ámbito del fenómeno de la inmigración se enfocó durante mucho tiempo a escala nacional, y sólo recientemente los estudios empiezan a considerar la escala local. Estos estudios apuntan al hecho de que los conceptos e instituciones de las políticas de integración forman parte de la emergente acomodación y al mismo tiempo constituyen estructuras de oportunidades para la participación de los inmigrantes y la resultante acomodación política. Sin embargo, hay factores externos que deben ser considerados, sobre todo en las estructuras de gobernanza local existentes, en el ámbito del Gobierno central y en el de la Unión Europea. En España, como en otras ciudades del sur Europa, los procesos de acomodación política de los inmigrantes están altamente influenciados tanto por políticas de descentralización, cambios administrativos, que incluyen nuevos canales participativos y nuevos modelos de gestión, como por recomendaciones, políticas y proyectos europeos. En este artículo se analizan los siguientes aspectos: el concepto y las instituciones por parte de las autoridades locales; las actividades de las organizaciones de inmigrantes y sus formas de participación; así como las influencias externas, sobre todo desde el Gobierno central, de la Unión Europea y desde las estructuras locales mismas. Asimismo intenta responder a la pregunta de cómo estos tres aspectos –autoridades locales, organizaciones de inmigrantes y factores externos– se relacionan y contribuyen a la específica acomodación política local que difiere en las dos metrópolis.

Introducción

Los países del sur de Europa se han visto transformados de países de emigración en países de inmigración desde principios de los años noventa, y de forma inesperada (Izquierdo, 1996; Tsuda, 2006a). Desde entonces, el número de inmigrantes ha crecido continuamente y numerosas personas han llegado a las áreas metropolitanas y a algunas regiones en particular, caracterizadas por carencias de mano de obra en sectores como la agricultura o el turismo. Entre tanto, los inmigrantes se han convertido en residentes a largo plazo o permanentes y han empezado a reagrupar a sus familias. Hoy en día, muchas localidades del sur de Europa se caracterizan por tener porcentajes considerables de población inmigrante cuando diez años antes, esta apenas figuraban en las estadísticas. Esta población comparte una heterogeneidad considerable en lo que se refiere a sus orígenes geográficos, étnicos, culturales y religiosos. Así, por ejemplo, y de manera novedosa, nuevas nacionalidades, como las procedentes de otros países europeos, especialmente de Europa del Este, se suman a los flujos migratorios hacia ciudades españolas. Estos flujos están protagonizados, desde tiempo atrás, por originarios de África del Norte, de América Latina y de África Subsahariana, pero también de países asiáticos, como Pakistán o China. Además, en todos los nuevos países de inmigración, la inmigración irregular es uno de los rasgos fundamentales de los flujos, hecho que lleva a desafíos adicionales para las autoridades locales.

Los ayuntamientos de las “nuevas ciudades de inmigración” empezaron relativamente temprano a reaccionar frente a esta nueva situación, y miraron hacia las ciudades del norte de Europa que, por su parte, habían empezado a desarrollar algunas décadas antes políticas municipales para afrontar la inmigración. En la actualidad, las políticas locales de inmigración constituyen un fenómeno urbano en toda Europa, con varias ciudades que se encuentran en diferentes fases del desarrollo de dichas políticas (Alexander, 2003: 412).

En este contexto, cabe constatar que las políticas municipales de inmigración son cada vez más autónomas de las políticas nacionales y muestran considerables variaciones tanto en el marco comparativo europeo como dentro de los mismos países. Hay ciudades que han introducido foros consultivos, y otras que están excluyendo a los no-nacionales de cualquier tipo de participación; algunos proporcionan recursos específicos a las expresiones políticas y culturales de los inmigrantes, y otros ponen el énfasis en los esfuerzos de los propios inmigrantes. Las concepciones varían entre políticas más inclusivas o más exclusivas, más específicas o más generales, más pronunciadas o menos respecto a la relación que los ayuntamientos establecen hacia los nuevos habitantes. A partir de reflexiones teóricas, y en base a estudios empíricos, algunos autores han elaborado tipologías para categorizar las políticas migratorias y de integración en vigor. Para estas tipologías, la perspectiva de las autoridades públicas acerca del fenómeno migratorio –como hecho temporal o permanente, que favorece la asimilación o garantiza las diferencias– resulta clave en las expresiones políticas.

Sin embargo, hay otros factores que deben ser considerados en esta relación y que contribuyen a la variedad de respuestas políticas locales. En el contexto de cambios macroeconómicos globales, los procesos de integración de los inmigrantes están altamente influenciados por políticas de descentralización y cambios administrativos, así como por la ampliación de canales participativos. Estos cambios se han agrupado bajo el término “gobernanza local” y puede que tengan un carácter más pronunciado en las ciudades españolas y en el sur de Europa en general. Estas políti-

cas urbanas definen un marco institucional y conceptual sobre el que se desarrollan las políticas hacia los inmigrantes.

A pesar de la importancia y variedad del ámbito local, la mayoría de la investigación y los modelos teóricos sobre este fenómeno se centran en el ámbito nacional. Sólo recientemente está creciendo el número de estudios dedicados al local, aunque los que tratan sobre las nuevas ciudades de inmigración en el sur de Europa son todavía escasos, sobre todo los que se refieren a la participación de los inmigrantes como actores individuales y colectivos en la toma de decisiones y en la implementación de políticas, es decir, los que tratan de su integración política (Però, 2005).

Este artículo intenta demostrar la importancia del ámbito local y la variedad de las reacciones municipales ante el fenómeno de la nueva inmigración, en este caso, dentro de un mismo contexto nacional. Se centra especialmente en las concepciones y políticas de participación colectiva de los inmigrantes. En primer lugar, argumenta que las ciudades españolas no pueden ser fácilmente caracterizadas por las tipologías existentes; o más bien, que dichas topologías deben ser afinadas. En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, se demuestra que, partiendo de conceptos de integración similares, hay una considerable variedad de respuestas entre las ciudades aquí investigadas, sobre todo en cuanto a la implementación de políticas e instituciones participativas. Tercero, se constata que no sólo las concepciones municipales de integración tienen relevancia para entender la relación establecida entre las autoridades locales y los inmigrantes y sus organizaciones, sino también que la gobernanza local existente juega un papel importante en esta relación.

La relevancia del ámbito local

La mayor parte de investigaciones centradas en las políticas de integración de inmigrantes están enfocadas al nivel nacional; tanto los modelos de integración como las leyes y regulaciones de ciudadanía han servido para caracterizar los diferentes modos nacionales de integración (Brubaker, 1992; Soysal, 1994; Castles, 1995; Koopmans/Statham, 2003). Más recientemente, ha crecido el número de investigaciones que están interesadas en el ámbito local, y en las políticas públicas dirigidas a los inmigrantes desarrolladas por los ayuntamientos. Entre ellos se pueden distinguir trabajos que parten de las legislaciones nacionales y observan sus efectos en contextos locales concretos (Caponio, 2005; Bousetta, 1997), y otros que parten de las políticas locales de integración mismas (véase los volúmenes editados por Pennix et al., 2004 y Rogers/Tillie, 2001). Unos pocos estudios comprenden los efectos de los dos niveles en su análisis (Ireland, 1994). Algunos, además, incluyen otros factores propiamente locales en el análisis, como la relación estructural entre Gobierno estatal y gobierno local (Garabaye, 2000) o el partido de gobierno de cada ciudad (Caponio, 2005). Todos estos estudios demuestran una variedad considerable de experiencias locales. Esta observación de carácter general subraya la importancia de las políticas locales y la necesidad de su investigación. Respecto a los nuevos espacios de inmigración en el sur de Europa, varios autores han subrayado la gran importancia del ámbito y gobiernos locales en las políticas migratorias, especialmente por las reacciones políticas tardías y lentas del ámbito estatal y por las concepciones más comprensivas y más rápidas de los niveles locales, directamente confrontados con la inmigración creciente en sus territorios (Pajares, 2006; Tsuda, 2006b). Durante muchos años, los gobiernos nacionales desatendieron la cuestión de la integración.

En España, por ejemplo, la primera Ley de Extranjería de 1985 no mencionaba el aspecto de la integración. Esta noción apareció por primera vez en un informe del Gobierno del año 1990 y en el Plan Nacional de Integración aprobado por el Congreso en 1994. Sin embargo, esto no supuso políticas de un mayor perfil, y fue el ámbito local el que reaccionó con más sensatez (Pajares, 2006). Ello contribuyó también a crear una imagen de dualismo entre el ámbito estatal –visto como regulador de control de flujos y acceso al territorio– y los ámbitos subnacionales –encargados de la gestión de la integración (Agrela/Dietz, 2006; Tsuda, 2006b; Koff, 2006; Pajares, 2006).

Modos de integración

En toda Europa, las políticas de integración han seguido diferentes concepciones. Para muchos investigadores, la tipología elaborada por Stephen Castles sirve de marco referencial. Castles (1995) distingue tres modelos: el modelo de la exclusión diferencial, el modelo asimilacionista y el modelo pluralista. El primero, el modelo de exclusión diferencial, parte de la lógica de la migración temporal, incorpora los inmigrantes en el mercado laboral y los excluye de otros ámbitos de la sociedad. Por su parte, el modelo asimilacionista se centra en una adaptación unilateral y no está interesado en las diferencias étnicas o culturales. Esta versión ha variado, y en algunos casos ha optado por el reconocimiento de las identidades étnicas como fenómeno temporal. El tercer modelo es el pluralista, basado en el reconocimiento de la identidad cultural y étnica diferentes de los inmigrantes, y en él podemos distinguir dos subtipos: una política de *laissez-faire*, que tolera pero no promueve la diversidad, y una política multiculturalista activa.

Con leves cambios, esta diferenciación ha sido aplicada en la elaboración de una tipología de experiencias locales. Michael Alexander (2003) distingue cuatro categorías conceptuales y las relaciona con determinadas políticas: la primera es una actitud transitoria, por parte de las autoridades públicas, acompañada de una no-política. En esta situación, que se da mayoritariamente al principio de los procesos de migraciones laborales, las municipalidades prácticamente no adoptan (todavía) ningún tipo de política, pues consideran la inmigración un fenómeno de carácter transitorio tendente a desaparecer en poco tiempo, cuando los inmigrantes regresen a sus países de origen o emigren hacia otros países. La segunda categoría se caracteriza por mantener la perspectiva del *guest-worker*. En esta situación, los municipios aceptan la presencia de los inmigrantes laborales, lo consideran un fenómeno temporal y las regulaciones están limitadas a ofrecer soluciones temporales como, por ejemplo, tolerar instalaciones religiosas ad hoc. La tercera actitud es asimilacionista, y ya considera la presencia de los inmigrantes como una situación permanente. Sin embargo, se considera que la identidad y articulación cultural diferenciada deberá disolverse a lo largo del tiempo: en esa concepción, el proceso de integración es unidireccional; el inmigrante se integra dentro de las estructuras de la sociedad y cultura existentes. Manifestaciones étnicas o culturalmente diferentes en el espacio público se ven como problemáticas o se ignoran. Por último, Alexander distingue una posición pluralista frente a los inmigrantes. En esta perspectiva no sólo el fenómeno migratorio es permanente, sino que también lo son sus expresiones culturales distintivas. La pluralidad cultural está considerada un enriquecimiento para la sociedad, tanto cultural como económicamente, y las políticas multiculturalistas empleadas son sensibles a la diferencia cultural (Alexander, 2003). Adicionalmente, Alexander (2004: 69) agregó

un nuevo modelo a su tipología que observó en varias ciudades europeas en los últimos años y que había emergido como reacción al modo pluralista y a la supuesta estigmatización y segregación con las que se había relacionado. Este modelo, denominado “intercultural”, enfatiza el intercambio inter-cultural, rechaza las estructuras de representación étnica y da preferencia a foros mixtos y estructuras no exclusivas; así se emplea el término en el ámbito académico español (Giménez, 2006).

No obstante, en estas categorizaciones generales de las políticas sobre inmigración, los instrumentos elegidos pueden variar considerablemente dentro de una misma categoría; en primer lugar, porque existe más de una lectura de los modos de integración y, sobre todo, del modo para alcanzar un determinado fin; y en segundo lugar, porque otros factores influyen también en el desarrollo de los instrumentos.

El contexto de la gobernanza local

Los recientes debates acerca de la gobernanza local ponen el énfasis, por un lado, en la importancia del ámbito local y, por el otro, se centran en el marco contextual e institucional básico sobre el que se establecen las políticas migratorias. Algunos autores ya han relacionado las políticas de inmigración e integración en España con los cambios estructurales administrativos y del Estado de bienestar como contexto para las políticas migratorias españolas (Ramos et al, 1998; Danese, 2001). Pero no existe un análisis detallado y sistemático sobre los efectos que tienen estos elementos de contexto, y aunque prácticamente toda la literatura existente en esta materia enfatiza la predominancia de los niveles locales, pocos los estudian. Se entiende la emergencia de la gobernanza local como un proceso uniforme derivado de cambios estructurales económicos globales y, hasta cierto punto, de las reacciones del Estado nacional y de sus políticas de descentralización. Sin embargo, estas políticas también están localizadas, y emergen estructuras de gobernanza local diferentes en distintas ciudades. Como veremos, estas diferencias son especialmente pronunciadas en los casos de Madrid y Barcelona. Además, en el caso de España, estos procesos también están vinculados a los procesos de democratización postdictadura y a los actuales debates sobre la democracia local. Esto implica que no sólo existe una tendencia a incorporar nuevos actores en la prestación de servicios, sino que, en términos más generales, la relación entre autoridades públicas y actores de la sociedad civil está cambiando.

Gobernanza local

Las estructuras de gobernanza local se han visto transformadas por la reestructuración del capitalismo global, que tiene fuertes repercusiones en el ámbito local (Brenner, 1999; Andrew/Goldsmith, 1998; García, 2006). Globalización, interdependencia económica y creciente competitividad, estructuras supranacionales e internacionales –como la Unión Europea– y la privatización y contratación de servicios públicos, han cambiado las condiciones para los gobiernos locales. Adicionalmente, en países como Italia, España o Francia, el Gobierno central ha establecido una política de descentralización de competencias, en parte en respuesta a demandas de los ámbitos subnacionales. Estos cambios en el gobierno local, que abren paso a una pluralidad de actores en la prestación de servicios y en la toma de decisiones, han sido elaborados bajo la noción de gobernanza local (Andrew/Goldsmith, 1998).

En el sur de Europa, el Estado del bienestar ya se había diferenciado con anterioridad de los modelos de los países del norte, donde el Estado jugó un papel importante como proveedor de servicios sociales, también para la inmigración. En estos países se había establecido una estructura que hasta hoy en día marca algunas de las características y oportunidades para las organizaciones de inmigrantes en dichos países. Con la reestructuración de su Estado del bienestar, el sur de Europa “está pasando a un modelo mucho más abierto y descentralizado, que combina formas de concertación de entidades privadas, la externalización de determinados servicios y la promoción de distintas formas de participación ciudadana” (Saras/Guiu, 2001: 125; Walliser, 2001; Navarro, 2004). Al mismo tiempo, y sobre todo en España, estos procesos se enmarcan en la democratización postdictadura (Navarro, 2004; Walliser, 2001).

En este contexto, está emergiendo una gobernanza local muy compleja de interrelación entre diferentes niveles de gobierno y varios tipos de actores. La gobernanza migratoria en muchas ciudades del sur de Europa incluye a un gran número de actores: organizaciones relacionadas con la Iglesia católica, sindicatos, ONG, asociaciones de solidaridad y apoyo, así como organizaciones de inmigrantes, todos ellos involucrados en la prestación de servicios y en la consulta y toma de decisiones (Casey, 1998; Danese, 2001; Marques/Santos, 2004; Morén, 2002; Agrela/Dietz, 2006; Petronoti, 2001; Caponio, 2005).

Gobernanza local en Barcelona y Madrid

Además de estas tendencias generales, las ciudades europeas han seguido pautas muy diferentes en la ampliación de las estructuras participativas, incluso dentro de un mismo contexto nacional. En España, los procesos de expansión institucional de la democracia participativa están muy extendidos, y más de tres cuartos partes de los municipios existentes tienen aprobados reglamentos de participación ciudadana (Navarro, 2004). Sin embargo, hay grandes diferencias entre ellos, y las dos ciudades objeto de estudio, Madrid y Barcelona, son un ejemplo evidente de estas diferencias.

Un análisis comparativo destaca las grandes diferencias entre estas dos metrópolis españolas. “While in Barcelona citizen participation and political and administrative decentralization were a priority for the new democratic governments, no such initiatives were launched in Madrid” (Bruquetas et al., 2004). Desde el principio de la etapa democrática, las autoridades de la ciudad de Barcelona han perseguido políticas de participación ciudadana como parte de la democratización y de la modernización postdictatorial (Brugué; Font; Gomà, 2001). Los primeros consejos consultivos fueron creados en 1985, y con ellos Barcelona contó con una estructura institucional y un marco participativo que más tarde pudo aplicarse a cuestiones de inmigración, tal y como anteriormente se había hecho con otros temas de relevancia municipal. Por su parte, el gobierno municipal de Madrid persigue una política activa de participación ciudadana desde hace poco tiempo, y la Asamblea madrileña aprobó el primer reglamento sobre el tema en 2003. Sólo a partir de esta estructura, la ciudad pudo crear un consejo consultivo en el ámbito de la inmigración, que fue uno de los primeros. A pesar de esas diferencias, desde fecha muy temprana ambas ciudades habían empezado a contratar varios servicios sociales a otros actores no gubernamentales y empresas privadas, que incluían servicios para inmigrantes. Por lo tanto, los modelos de integración que persiguen las autoridades públicas también interactúan con la gobernanza local existente y las respectivas estructuras participativas.

Los conceptos e instituciones de integración en Barcelona

Barcelona, y Cataluña en general, están entre los lugares que reaccionaron de manera más temprana al creciente número de inmigrantes que llegaron a España a partir de mediados de los años ochenta del siglo XX. En 1989, se creó el Grupo de Trabajo de Refugiados y Extranjeros, dentro del Consejo Municipal de Bienestar, a propuesta del cual se institucionalizó el Servicio de Atención a Extranjeros y Refugiados (SAIER) en 1991, que es fruto de una colaboración entre la Administración pública y varios actores no gubernamentales. Otros servicios vinculados a la sanidad y a la educación se establecieron en 1992 y 1996, respectivamente (Zapata-Barrero, 2002; Morén, 2002). En cuanto a la estructura institucional, a principios de los años noventa, se estableció una doble estructura, con un pilar en el departamento de Bienestar Social y otro en el de Derechos Civiles, que se constituyó como departamento en esa misma época (Morén, 2002). Por su estructura, ninguno de estos departamentos estaba exclusivamente dedicado a la inmigración. Después de varios cambios en la estructura política y administrativa del Ayuntamiento de Barcelona, hoy existe una mayor coordinación gracias al Gabinete Técnico de Inmigración, integrado en el departamento de Participación Ciudadana, Solidaridad y Cooperación, que colabora con otros departamentos involucrados en el desarrollo y la ejecución de la política migratoria.

Los principios de las políticas migratorias en Barcelona

Para entender el carácter y la orientación de la política hacia los inmigrantes y sus organizaciones por parte de la ciudad de Barcelona, esta sección analiza los principios básicos de estas políticas apoyándose en documentos oficiales y entrevistas con responsables de la ejecución de la política municipal.

En 2002, el Consejo de la ciudad de Barcelona aprobó un Plan de Inmigración que intenta orientar la política municipal migratoria para el mandato 2003-2007. Este plan detalla nueve principios que no se encuentran en un mismo nivel conceptual. Tres se refieren a cuestiones de procedimiento relativas a cómo implementar la política migratoria: el consenso político entre los grupos representados en el Consejo local, la temporalidad de las modificaciones necesarias a lo largo de los años y, en tercer lugar, la transversalidad que garantiza la relevancia y consideración del fenómeno inmigratorio dentro de todos los departamentos y ámbitos de acción de la municipalidad. Los otros cinco principios son, siguiendo el orden en el que se enumeran en el Plan de Inmigración: igualdad, cohesión social, convivencia, diversidad cultural, normalización y participación. Estos principios se complementan e interactúan.

“Normalización” es el término más utilizado en las políticas de integración en España, independientemente de la región, del color político o del nivel administrativo (Aparicio/Tornos, 2003). El principio de normalización implica proporcionar servicios integrales e instituciones accesibles a todos los ciudadanos, por lo que incluye a los inmigrantes y a los demás residentes. Los servicios especializados para grupos de inmigrantes sólo están previstos para casos particulares donde haya una necesidad explícita, tales como la primera atención o el idioma. Pero el enfoque general y explícito es un rechazo a las estructuras paralelas que se equiparan a la guetización y segregación. Esta visión está relacionada con la necesidad de cambio y adaptación por parte de la Administración pública y sus instituciones con el fin de ser accesibles a todos los ciudadanos en igualdad de condiciones.

“Es un objetivo básico del plan atender a las personas en el marco de los servicios existentes sin crear estructuras paralelas. Sin embargo, la normalidad se debe aplicar con una especial atención a las diferentes necesidades y la situación diversa de cada una de las personas que desea integrarse en la sociedad de Barcelona. Las políticas de normalización implican: Garantizar el acceso a todos los ciudadanos a los servicios municipales [...] replantear los servicios existentes para dar respuesta a los nuevos fenómenos sociales y redimensionar la oferta de servicios en función de las nuevas necesidades y demandas” (Ayuntamiento de Barcelona, Plan de Inmigración, Principios Rectores del Plan, Normalización)

En la contradicción entre tratamiento especializado versus normalización que Miguel Pajares (2006) describe como el dilema central para cualquier política local de integración en España, la concepción de la ciudad de Barcelona (pero también la de Madrid) puede ser descrita con lo que el autor llama “tratamiento especializado para la normalización”. Partiendo de la tensión entre los principios de la diversidad y de la normalización, podemos observar que la diversidad cultural como principio está enfocada hacia el reconocimiento de la convivencia y el intercambio activo entre las diferentes culturas de la ciudad. Al mismo tiempo, la diversidad cultural explícitamente tiene sus límites en el ejercicio de derechos individuales, basados en la no discriminación y el respeto mutuo. Este principio, tal y como lo define el Plan de Inmigración, incluye, además, la promoción y el respeto de la cultura, la lengua y los símbolos de la ciudad (de Barcelona) y de la nación (catalana). Diversidad cultural en esta interpretación se refiere a las culturas de los (nuevos) inmigrantes y, al mismo tiempo, al conocimiento y reconocimiento de la cultura catalana.

En el ámbito de los principios, normalización y diversidad, éstos se limitan mutuamente, puesto que la diversidad implica que la normalización requiera de cambios en las estructuras existentes, y la normalización implica que la diversidad no signifique estructuras segregadas.

En varias de las entrevistas realizadas en el marco de este trabajo surgió una clara perspectiva “temporal”, muy marcada:

“Evidentemente, el debate de fondo es si perviven las entidades de inmigrantes o se tienen que integrar en las entidades de la ciudad. Esto nos gustaría, todo el tema de la integración; pero claro, en el momento es importante la inmigración en nuestra ciudad, *ahora* estamos en el 16% de la población, esto ha sido en 4 años, 4-5 años, sí, ha sido muy fuerte, entonces. La *realidad* nos dice que tiene sentido que existan entidades de inmigrantes, es una estructura natural, y tienen una función de puente, tienen una función muy importante, en el proceso de acogida, en el acompañamiento, o sea tiene un sentido...Es todo por *etapas*. Por ejemplo, en la *etapa muy inicial*, son cerradas, *luego son* capaces de pasar ya a federaciones, y a coordinadoras. Luego se pueden vincular con entidades de acogida. Son como *procesos de evolución*. El Consell [municipal de inmigración] dentro de cinco años igual no existe”. (IT23)

Existe un futuro de integración normalizada, que finalmente hará innecesario cualquier tratamiento específico o protegido, incluyendo la propia existencia del Consejo Municipal de Inmigración. Al mismo tiempo existe una realidad actual y específica que recomienda ciertos pasos. La expectativa explícita es que las organizaciones de inmigrantes no desaparezcan necesariamente como organizaciones, pero que los inmigrantes estén individual y colectivamente integrados en las instituciones y en los cana-

les de participación ya existentes, lo cual llevará a que desaparezca el Consejo Municipal de Inmigración como estructura específica.

La normalización es el objetivo final y también la expectativa. Mientras tanto, se reconoce cierta necesidad de espacios protegidos de participación, sobre todo mientras no haya derechos políticos plenos. Pero esto está vinculado a una clara perspectiva temporal o procedimental; se reconoce la realidad actual como un hecho que trae consigo ciertas necesidades, pero a lo largo del tiempo estas desaparecerán, y los inmigrantes y sus organizaciones serán incorporados a “la normalidad”, es decir, a las estructuras, los consejos y las instituciones existentes.

El papel de las organizaciones de inmigrantes en la política local de integración

En cuanto a los instrumentos de integración política de las organizaciones de inmigrantes, cabe destacar dos aspectos: los canales de participación y las subvenciones. En lo que se refiere a las políticas participativas en el ámbito de la inmigración, el primer paso fue la creación del ya mencionado Grupo de Trabajo de Refugiados y Extranjeros dentro del Consejo Municipal de Bienestar en 1988. Este Grupo incluía representantes de partidos políticos, sindicatos, empresarios, ONG –como Cruz Roja y Cáritas–, expertos de varias universidades y personal de varios departamentos municipales. A lo largo de los años noventa, el Grupo mantuvo escasos e informales contactos con las organizaciones y grupos de inmigrantes, que fueron invitados ocasionalmente a las reuniones (Morén, 2002).

En 1997 se creó el Consejo Municipal de Inmigración. Es interesante ver que mientras el Grupo de Trabajo no incluyó a organizaciones de inmigrantes en su estructura formal, el Consejo Municipal de Inmigración incorporó casi exclusivamente organizaciones de inmigrantes. Durante varios años, estas dos instituciones existieron en paralelo y un representante del Consejo de Inmigración era miembro del Grupo de Trabajo. Actualmente el Grupo de Trabajo ya no existe.

El Consejo Municipal de Inmigración recogió experiencias y formas institucionales preexistentes de participación ciudadana, en base a las cuales funcionó, como los consejos municipales para cuestiones de política urbana que, desde mediados de los años ochenta, había instituido la ciudad de Barcelona. Al mismo tiempo, la constitución del Consejo para la Inmigración tuvo lugar en el marco de un proyecto de la Comisión Europea. Tanto Madrid como Barcelona habían participado en esa época en el Local Integration/Partnership Action programme (LIA) a través de su colaboración con la red Eurocities. La línea de LIA-Eurocities enfocó la participación política de los inmigrantes y minoridades étnicas. Pero las formas con las que se persiguió este objetivo variaron mucho entre las ciudades participantes en el programa, y también se diferenciaron mucho entre Madrid y Barcelona. La ciudad condal persiguió muy claramente una concepción de la promoción de la participación política a través de la creación del Consejo Municipal, mientras que Madrid se centró en la participación social a través del acceso a los servicios municipales y la mediación, como veremos más adelante. El Consejo de Barcelona, en este sentido, sirve como intermediario a la participación, sobre todo en contextos donde los derechos políticos plenos están ausentes, como subrayan las publicaciones del programa.

1. Aquí solo nos referimos a las subvenciones directamente concedidas por el Ayuntamiento a través de la concesión de subvenciones; los distritos de Barcelona también distribuyen fondos a través de convocatorias y, a escala municipal, hay otros mecanismos a través de los cuales entidades de diversa índole reciben recursos, pero que no son tan transparentes como las convocatorias oficiales.

Según la regulación del Consejo de Inmigración, cualquier organización de inmigrantes que cumpla con algunos requisitos básicos puede ser miembro del Consejo. Además, tienen derecho a participar en él, representantes de los partidos políticos con presencia en el Consejo local, hasta seis técnicos municipales –que tienen voz pero no voto–, y otros representantes de organizaciones civiles. Según la lista de participantes actual, el Consejo incluye formalmente 37 organizaciones, de las cuales 32 son organizaciones de inmigrantes, además de la Federación de Asociaciones Vecinales de Barcelona (FAVB) y las secciones especializadas en inmigración de los dos principales sindicatos, UGT y CCOO, entre otros. Esta composición diferencia al Consejo Municipal de Inmigración de otros foros participativos en España, los cuales generalmente atribuyen una participación muy menor a las organizaciones de inmigrantes. El Foro Nacional de Integración incluye un tercio de organizaciones de inmigrantes, mientras que los otros dos tercios son Administración pública y organizaciones no gubernamentales, incluidos sindicatos. El Consejo Asesor de la Inmigración de la Generalitat de Catalunya incluye diez representantes de organizaciones de inmigrantes, sobre un total de 39 miembros representantes de actores sociales, y distintos sectores y niveles de la Administración pública. No obstante, es importante notar que aunque destaca la fuerte representación de organizaciones de inmigrantes en el Consejo de Barcelona, no se trata de un foro “étnico” que promueva una composición según cuotas por grupos nacionales, étnicos o culturales; se trata más bien de un foro de inmigración en el que, independientemente del origen, cualquier organización compuesta por inmigrantes puede participar.

Recientemente, la Secretaría Técnica ha incorporado dos líneas de trabajo nuevas que reflejan la doble estrategia de la política de integración en Barcelona: por un lado, estas asociaciones se refuerzan, por ejemplo, a través de la oferta de cursos de formación; por el otro, se intenta promover el diálogo entre las organizaciones de inmigrantes y otros actores de la sociedad civil. En este sentido, las autoridades públicas están considerando el cambio de las normas regulativas del Consejo Municipal para mejorar la inclusión de otros actores. En cuanto a los recursos financieros dedicados a organizaciones de inmigrantes por parte de las autoridades públicas, observamos una interesante estructura en comparación con otros países y ciudades de inmigración. Las organizaciones de inmigrantes no reciben fondos a través de líneas de financiación exclusivas, sino que las líneas de subvenciones a organizaciones no gubernamentales o entidades públicas existentes están abiertas a organizaciones de inmigrantes¹. Además, existe una convocatoria explícitamente dedicada a la inmigración que, por su parte, está abierta a cualquier entidad que se presente y cuyo proyecto cumpla con los requisitos. En esta línea, se financiaron 59 proyectos en el año 2007, de los cuales 14 fueron de organizaciones de inmigrantes y 35 de otras organizaciones no gubernamentales, que incluían organizaciones de apoyo a los inmigrantes y asociaciones sociales más generalistas. Estos proyectos están dedicados mayoritariamente a la recepción y a la acogida, así como a la inserción laboral. En otras líneas, la financiación de organizaciones de inmigrantes es más escasa. Dentro de las líneas de Civismo y Convivencia, por ejemplo, hay un proyecto de una organización de inmigrantes sobre un total de 18 proyectos subvencionados, mientras que en Bienestar Social, 7 sobre un total de 96. Las organizaciones de inmigrantes subvencionadas son tanto monoétnicas como de carácter mixto, a juzgar por su estructura interna. No obstante, la mayoría de los proyectos, tanto de organizaciones de inmigrantes como de organizaciones de apoyo a los inmigrantes, están orientados a la población inmigrante en general y no a un grupo nacional o étnico específico.

Tabla 1. Proyectos subvencionados por la ciudad de Barcelona (2007)

	Total de proyectos	Proyectos de organizaciones de inmigrantes
Civismo y convivencia	18	1
Inmigración	59	14
Participación ciudadana	87	5
Relaciones ciudadanas	65	0
Bienestar social	96	7
Cultura	330	3
Mujeres	50	2
Derechos civiles	130	2
Deportes	162	0
Juventud	50	1
Salud pública	32	0
Medio ambiente		0

Fuente: Ayuntamiento de Barcelona, Subvenciones otorgadas, 2007

La política de participación y las subvenciones se inscriben en las políticas locales existentes. Desde el principio, los gobiernos democráticos de Barcelona desarrollaron políticas de participación ciudadana y el primer Consejo Municipal se creó a mitad de los años ochenta. A base de estas experiencias y estructuras, el Consejo Municipal de Inmigración encontró formas institucionales preexistentes de participación ciudadana sobre las cuales pudo funcionar. La idea de reforzar el asociacionismo en la ciudad, en este sentido, se extiende a los inmigrantes y a sus organizaciones, y la delegación de la prestación de servicios también incluye a las organizaciones de inmigrantes.

En resumen, en cuanto a las subvenciones, no hay acción positiva ni fondos específicos para las organizaciones de inmigrantes, pero estas sí tienen acceso a las convocatorias existentes. En lo que se refiere a los espacios participativos, un Consejo de Inmigración está explícitamente dedicado a la articulación de los intereses y puntos de vista de los inmigrantes. Este enfoque se extiende, por un lado, hacia la promoción de un mayor diálogo con otras organizaciones sociales de la ciudad y, por el otro, hacia la incorporación de representantes de organizaciones de inmigrantes en otros consejos municipales dedicados a otros ámbitos temáticos.

Barcelona: Entre normalización y participación colectiva

Volviendo a la conceptualización, la política adoptada intenta alcanzar la integración normalizada (o asimilación –mutua– en términos más clásicos). Al mismo tiempo, existe un reconocimiento político explícito a través del Consejo Municipal que otorga cierto protagonismo a las organizaciones de inmigrantes y atribuye a las mismas una función política. En la actualidad, tanto la existencia de canales de participación colectiva de inmigrantes como las políticas de refuerzo de la participación ciudadana y del asociacionismo (incluyendo las subvenciones) contribuyen a ver las organizaciones de inmigrantes como un actor importante, aunque no único, de la sociedad civil. Sin embargo, estas políticas también reconocen y refuerzan las organizaciones de inmigrantes. La perspectiva de la normalización contribuye a la incorporación de las organizaciones de inmigrantes en las estructuras existentes. Pero la existencia de una gobernanza local que incluya actores de la sociedad civil en la prestación de servicios y en la participación democrática abre los espacios para que esta perspectiva pueda darse desde el principio.

Los conceptos e instituciones de integración de los inmigrantes y sus organizaciones en Madrid

Los principios básicos de la política migratoria de la ciudad de Madrid

Convivencia es la orientación explícita de la política de integración madrileña. El Plan Madrid, que sirve de orientación para la política de integración de la ciudad, está basado en tres objetivos: la articulación de la convivencia, refiriéndose a la adaptación de la municipalidad a la nueva situación; la normalización en cuanto al acceso a recursos por parte de los inmigrantes; y la mejora de la convivencia. Este último objetivo incluye instrumentos de mediación y educación como el Foro y las “mesas de diálogo”. En los discursos oficiales de representantes de la ciudad también predomina una perspectiva temporal en cuanto a la normalización y, finalmente, la convivencia sin conflictos mayores.

Partiendo de la perspectiva de la diversidad cultural, el enfoque es la mediación y el diálogo. *Normalización* es el objetivo principal de la política de integración de Madrid, pero lo persigue con otra perspectiva distinta a la de Barcelona. La diversidad cultural recibe mayor atención y consideración, sin embargo, no se trata de una política multiculturalista en el sentido más estricto de promover las identidades étnicas y culturales, sino que más bien se entiende la diversidad optando por la convivencia a través del diálogo. Esto incluye sobre todo las experiencias cotidianas en los distritos.

Las políticas de participación de los inmigrantes en Madrid

Madrid se distingue en varios aspectos de Barcelona en cuanto a su política de participación de los inmigrantes. Como Barcelona, desde principios de los años noventa Madrid también ha financiado proyectos centrados en los inmigrantes. A partir de 1993, elaboró programas dedicados específicamente a la integración, principalmente en el ámbito de los distritos. Uno de los primeros proyectos tuvo como objetivo la promoción del intercambio cultural y la eliminación de conflictos, y se llevó a cabo liderado por el municipio, pero con la participación de un conjunto de organizaciones no gubernamentales y la financiación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, así como de la Comunidad Autónoma.

La participación en el programa LIA 1996-1999 significó una nueva etapa para la ciudad de Madrid en este sentido. En el marco del proyecto, y a través del intercambio con otras ciudades europeas, Madrid intentó sobre todo mejorar el acceso de los inmigrantes a los servicios sociales y fortalecer el intercambio con los primeros. En este contexto, introdujo la figura del mediador intercultural para llevar a cabo esta labor. A diferencia de la capital catalana, Madrid trabajó en el ámbito de los distritos, entre los cuales eligió a los tres con mayor presencia de población inmigrante. En este marco, impulsó la participación de las organizaciones de inmigrantes, en particular, en las mesas temáticas de los distritos. Así, puede sorprender que un proyecto concebido para la integración participativa no incluya ninguna organización de inmigrantes, pero sí otros actores sociales del ámbito de la inmigración, en la Mesa de Coordinación Institucional que tomó las decisiones (Gil, 1998). La institucionalización de canales de participación no fue uno de los objetivos del proyecto. El enfoque general era la mediación principalmente entre los

servicios sociales de la ciudad y la población inmigrante, siguiendo “la necesidad de participar en la construcción cotidiana de la sociedad para formar parte de ella y por tanto estar integrado en ella” (Plan Madrid 2003, Tomo II: 16). Hasta la fecha, la política de Madrid ha estado fuertemente enfocada hacia la mediación y el diálogo intercultural. Al mismo tiempo, los proyectos no siempre incluyen organizaciones de inmigrantes y lo mismo sucede con otras organizaciones sociales. Una encuesta del Observatorio de las Migraciones de la Ciudad de Madrid muestra que tres cuartas partes de las experiencias participativas registradas en el ámbito de la inmigración en los distritos de Madrid tuvieron lugar sin la participación de organizaciones de inmigrantes.

La institucionalización de canales participativos fue promovida desde 2003, a partir del cambio en la alcaldía y en el equipo administrativo y político, aunque no del partido gobernante. En paralelo, con una política más pronunciada de participación ciudadana en general, se instalaron canales participativos en el ámbito de la inmigración. Estos canales son unos de los instrumentos integrales del Plan Madrid de Convivencia Social e Intercultural. En este contexto, se produjeron varios procesos participativos, foros y consultas a la sociedad civil. En 2003 y 2004 tuvieron lugar dos foros sociales que contaron con la participación de asociaciones vecinales, sindicatos, organizaciones de empresarios, ONG y organizaciones de inmigrantes para discutir los contenidos de la futura política de integración. Para la constitución de los canales de participación, tuvo lugar un proceso de consulta social durante el año 2005. Según la lista de organizaciones que colaboraron con el Observatorio para las Migraciones, en este proceso participaron sindicatos, partidos políticos, empresarios y asociaciones vecinales, además de dos organizaciones islámicas, aunque ninguna organización propiamente de inmigrantes.

Los canales participativos institucionalizados a través del Plan Madrid y las subsiguientes regulaciones son dos: el Foro Madrid de Diálogo y Convivencia y las Mesas de Diálogo y Convivencia Distritales. El Foro Madrid es un consejo consultivo, comparable al de Barcelona, pero su composición y el modo de acceso a él son muy distintos. Sus miembros son representantes de varios niveles de la Administración pública, partidos políticos, sindicatos, asociaciones vecinales, etc., más un representante de cada una de las 21 mesas de distrito y 20 organizaciones sociales, de las cuales diez son organizaciones de inmigrantes. Es decir, que en el Foro, sólo diez sobre un total de 64 miembros son representantes de inmigrantes. Las veinte organizaciones sociales son elegidas por un procedimiento mixto de votación entre ellos –por separado organizaciones de inmigrantes y otros– y los puntos son atribuidos por una comisión electoral basada en criterios de representatividad, en congruencia con los objetivos y con el propósito del Foro de distribución territorial y capacidad organizativa. Las mesas de distrito son un instrumento de participación e intercambio para los 21 distritos y están compuestas por autoridades locales, organizaciones sociales e individuos. Seis de las organizaciones sociales y diez de las 16 plazas individuales están reservadas a la participación de inmigrantes. Las organizaciones y personas a título individual se eligen en base al padrón municipal de la población del distrito, incluyendo toda persona registrada que sea mayor de 16 años. Por su parte, las Mesas tienen capacidad de presentar propuestas ante el Foro Madrid a través de sus representantes y ante los consejos territoriales de los distritos, los cuales son consejos consultivos a las juntas de distrito. En consecuencia, las Mesas tienen capacidad de introducir propuestas ante las instituciones políticas, pero de una forma meditada,

y no pueden influir de manera directa en el distrito o en el pleno de la ciudad. Su objetivo principal es la promoción del diálogo intercultural y la solución de conflictos y tensiones de la vida cotidiana.

En cuanto a las subvenciones, observamos un panorama similar al de Barcelona. No existen subvenciones específicas o separadas para las organizaciones de inmigrantes. Hasta el año 2003, los servicios prestados a los inmigrantes en Madrid eran subvencionados a través del presupuesto de cooperación al desarrollo. Los proyectos implementados en esta línea incluían tanto acogida, atención e inserción y capacitación laboral, como proyectos socioeducativos y de sensibilización. Desde el año 2004, la inmigración tiene una línea propia de financiación. Cabe destacar que existen otras líneas de financiación a las que también concurren organizaciones de inmigrantes, pero como no hay una coordinación de estos recursos, se hace muy difícil saber cuales y cuantos son.

Tabla 2. Proyectos subvencionados por la ciudad de Madrid en materia de inmigración

	Cooperación al desarrollo, proyectos en Madrid		Inmigración	
	1995-2003	2004	2005	
Total de proyectos	330	59	53	
Número de proyectos por organizaciones de inmigrantes	24	10	3	

Fuentes: Ciudad de Madrid, Subvenciones Concedidas; Memoria de Cooperación al Desarrollo 2003; Resoluciones de Subvenciones, Departamento de la Inmigración 2004 y 2005.

Madrid: Convivencia y promoción del diálogo intercultural

La política de participación institucionalizada de inmigrantes en Madrid es más reciente que en Barcelona y difiere de aquella en varios aspectos. El Foro Madrid y las Mesas de distrito son foros mixtos compuestos por organizaciones de inmigrantes y otros actores políticos y sociales, y el enfoque central de la política es el diálogo intercultural, en los barrios y la vida cotidiana. Esto se refleja, en parte, en una política local que no potenció la participación de actores colectivos en general, y que sólo recientemente ha empezado a hacerlo. Al mismo tiempo, la delegación de la prestación de servicios también en Madrid permite cierto apoyo a las organizaciones de inmigrantes a través de las subvenciones existentes, abiertas a organizaciones de la sociedad civil de la ciudad, aunque aquí tampoco hay una política de acción positiva y la perspectiva, al igual que en Barcelona, es encaminarse hacia la integración "normalizada".

Conclusión

Las ciudades europeas juegan un papel importante en las políticas de integración. Muchas de ellas empezaron pronto a desarrollar mecanismos y programas para hacer frente a las migraciones en sus territorios. Las ciudades de Madrid y Barcelona se encuentran entre estas. Sin embargo, hay diferencias en los modos de reacción de ambas y, aunque las dos tienen muchos elementos conceptuales en común sobre la integración, los instrumentos elegidos varían. Tanto en Barcelona como en Madrid, el modelo de integración está orientado hacia la "normalización". Considerando las tipologías conceptuales existentes, esta orientación se puede definir como intercultural: se opta por una integración dentro de

estructuras existentes, sin abrir vías separadas, pero tampoco se niega o ignora las diferencias culturales.

A pesar de esta concepción similar, en Barcelona predomina un enfoque que potencia la participación política y el Consejo Municipal de Inmigración es principalmente un foro de representación de organizaciones de inmigrantes. En Madrid, en cambio, una política explícita de integración es reciente y, en general, la ciudad opta por la promoción del diálogo intercultural y la convivencia, y los foros participativos son de carácter mixto.

Por otro lado, las dos ciudades han abierto sus subvenciones a organizaciones sociales y a organizaciones de inmigrantes. Así, aunque no haya una política de acción positiva que proporcione fondos específicos a organizaciones de inmigrantes o de carácter étnico, sí hay recursos públicos accesibles para las organizaciones de inmigrantes.

Las políticas de participación ciudadana, la promoción de asociacionismo y la externalización de la prestación de muchos servicios abren espacios para nuevos actores, entre ellos las organizaciones de inmigrantes. Esta estructura de gobernanza local es más evidente y más antigua en Barcelona, lo que explica el predominio de una política más enfocada a la organización colectiva de inmigrantes en el caso de Madrid.

Referencias bibliográficas

AGRELA, Belén y DIETZ, Gunther. "Nongovernmental versus Governmental Actors? Multilevel Governance and Immigrant Integration Policy in Spain". En: TSUDA, Takeyuki (ed.) *Local Citizenship in Recent Countries of Immigration. Japan in Comparative Perspective*. Lahnham: Lexington Books, 2006a. P. 206-233.

ALEXANDER, Michael. "Comparing Local Policies towards Migrants: An Analytical Framework, a Typology, and Preliminary Survey Results. Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies". En: PENNIX, R.; KRAAL, K.; MARTINELLO, M. y VERTOVEC, S. (eds.) *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*. Aldershot: Ashgate Publishing Lmt., 2004. P. 57-84.

ALEXANDER, Michael. "Local policies toward migrants as an expression of host-stranger relations: a proposed typology". *Journal of Ethnic and Migration Studies*. Vol. 29. No. 2 (2003). P. 411-430.

ANDREW, Carolin y GOLDSMITH, Michael "From Local Government to Local Governance and Beyond?". *International Political Science Review*. Vol. 19. No. 2 (1998). P. 101-117.

APARICIO, Rosa y TORNOS Andrés. "Towards an Analysis of Spanish Integration Policy". En: HECKMANN, Friedrich y SCHNAPPER, Dominique (eds.) *The Integration of Immigrants in European Societies*. Stuttgart: Lucius und Lucius, 2003. P. 213-252.

BRENNER, Neil. "Globalisation as Reterritorialization: The Re-Scaling of Urban Governance in the European Union". *Urban Studies*. Vol. 36. No. 3 (1999). P. 431-451.

BRUBAKER, Rogers. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1992.

BOUSETTA, Hassan. "Citizenship and political participation in France and the Netherlands: reflections on two local cases". *New Community*. Vol. 23. No. 2 (1997). P. 215-231.

BRUGUÉ, Quim; FONT, Joan y GOMÀ, Ricard. "Consejos consultivos en Barcelona: un balance". En: FONT, Joan (ed.) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A., 2001. P. 111-124.

BRUQUETAS CALLEJO, María; MORENO FUENTES, Francisco Javier y WALLISER MARTÍNEZ, Andrés. "Bottom-up? Grassroot initiatives and urban governance in Madrid and Barcelona". En: DE DECKER, Pascal; VRANKEN, Jan; BEAUMONT, Justin y VAN NIEUWENHUYZE, Inge. (eds.) *On the origins of urban development in nine European countries*. City Publisher, 2004. P. 139-163.

CAPONIO, Tiziana. "Policy Networks and Immigrants' Associations in Italy: The Cases of Milan, Bologna and Naples". *Journal of Ethnic and Migration Studies*. Vol. 31. No. 5 (2005). P. 931-950.

CASEY, John. "Non-Government Organizations as Policy Actors: The Case of Immigrants, Immigration Policies in Spain". Tesis doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 1998.

CASTLES, Stephen. "How nation-states respond to immigration and ethnic diversity". *New Community*. Vol. 21. No. 3 (1995). P. 291-308.

DANESE, Gaia. "Participation beyond citizenship: migrants' associations in Italy and Spain". *Patterns of Prejudice*. Vol. 35. No. 1 (2001). P. 69-89.

GARBAYE, Romain. "Ethnic Minorities, Cities, and Institutions: A Comparison of the Modes of Management of Ethnic Diversity of a French and a British City". *European University Institute Working Paper* (2000). San Domenico.

GARCÍA, Marisol. "Citizenship Practices and Urban Governance in European Cities". *Urban Studies*. Vol. 43. No. 4 (2006). P. 745-765.

GIMENEZ ROMERO, Carlos. *Qué es la inmigración*. Barcelona: RBA Libros [2nd ed], 2006.

GIL, Amaia. "Proyecto de integración participativa de la población inmigrante en la zona Centro de Madrid". *Migraciones*. No. 3 (1998). P. 195-210.

IRELAND, Patrick. *The Policy Challenge of Ethnic Diversity. Immigrant Politics in France and Switzerland*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1994.

IZQUIERDO, Antonio. *La inmigración inesperada: la población extranjera en España (1991-1995)*. Madrid: Trotta, 1996.

KOOPMANS, Ruud y STATHAM, Paul. "How National Citizenship Shapes Transnationalism: Migrant and Minority Claims-making in Germany, Great Britain and the Netherlands". En: JOPPKE, Christian y MORAWSKA, Ewa (eds.) *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2003. P. 195-238.

KOFF, Harlan. "Does Hospitality Translate into Integration? Subnational Variations of Italian Responses to Immigration". En: TSUDA, Takeyuki (ed.) *Local Citizenship in Recent Countries of Immigration. Japan in Comparative Perspective*. Lahnham: Lexington Books, 2006. P. 173-203.

MARQUES, Margarida, M. y SANTOS Rui R. "Top-Down and Bottom-Up Reconsidered: The Dynamics of Immigrant Participation in Local Civil Society". En: PENNIX, Rinus et al. *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*. Aldershot: Ashgate Publishing Lmt., 2004. P.107-126.

MORÉN, Ricard. "Gobierno Local e Inmigración Extranjera. Aproximación a los casos de Barcelona y Lisboa durante los años 90". *Migraciones*. No. 11 (2002). P. 25-81.

NAVARRO YÁÑEZ, Clemente J. "Participatory Democracy and Political Opportunism: Municipal Experience in Italy and Spain (1960-93)". *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 28. No. 4 (2004). P. 819-838.

PAJARES, Miguel. "Las políticas locales en el ámbito de la inmigración". En: AJA, Eliseo, ARANGO, Joaquín (eds.) *Viente años de inmigración en España. Perspectivas Jurídicas y Sociológicas (1985-2004)*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2006. P. 369-394.

PENNIX, Rinus; KRAAL, Karin; MARTINELLO, Marco y VERTOVEC, Stephen. *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*. Aldershot: Ashgate Publishing Lmt, 2004.

PERÒ, David. "Immigrants and the Politics of Governance in Barcelona". *COMPAS Working Paper* (2005). Oxford: University of Oxford.

PETRONOTI, Marina. "Ethnic Mobilisation in Athens: Steps and Initiatives towards Integration". En: ROGERS, Alisdair y TILLIE, Jean (ed.) *Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities*. Aldershot: Ashgate Publishers, 2001. P. 41-60.

RAMOS, Juan Antonio; BAZAGA, Isabel; DELGADO, Leticia y DEL PINO, Eloisa. "La política para la integración social de los inmigrantes: una perspectiva intergubernamental". *Papeles de Trabajo* (1998). Madrid: Fundación Ortega y Gasset.

ROGERS, Alisdair, y TILLIE, Jean. *Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities*. Aldershot: Ashgate Publishers, 2001.

SARAS, Sebastián y Guiu, Jordi. "El Consejo Municipal de Bienestar Social en Barcelona". En: FONT, Joan (ed.) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A., 2001P.125-140.

SOYSAL, Yasemin N. *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: America, University of Chicago Press, 1994.

TSUDA, Takeyuki. *Local Citizenship in Recent Countries of Immigration. Japan in Comparative Perspective*. Lahnham: Lexington Books, 2006. Capítulo: "Localities and the Struggle for Immigrant Rights: The Significance of Local Citizenship in Recent Countries of Immigration". P. 3-36.

WALLISER, Andrés. "Decentralization and Urban Governance in Barcelona". En: ANDERSEN, Hans Thor y VAN KEMPEN, Ronald (eds.) *Governing European Cities: Social Fragmentation, social exclusion and urban governance*. Aldershot: Ashgate Publishers Lmt., 2001. P. 297-320.

ZAPATA-BARRERO, Ricard. *El turno de los inmigrantes. Esferas de justicia y políticas de acomodación*. Madrid: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), 2002. Capítulo: "Historia de las Políticas de Acomodación del Ayuntamiento de Barcelona" P. 82-94.

NUEVOS ACTORES DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL: OPORTUNIDADES Y LÍMITES EN EL CASO DE LA COMUNIDAD ECUATORIANA DE MILÁN

Bárbara Del Sole

*Licenciada en Ciencias Políticas y Máster en Gestión de la Inmigración,
investigadora en la Agencia Codici de Milán
barbaradsole@tiscali.it*

RESUMEN

Varios estudios sobre las dinámicas de la relación entre los actores involucrados desde diferentes niveles en el diseño de políticas de integración en el ámbito local, han destacado cómo el desarrollo de colectivos de inmigrantes hacia formas asociativas capaces de asumir un papel activo y de propuesta en el ámbito social hasta ahora ha tenido lugar, casi exclusivamente, en comunidades con larga tradición migratoria y, de todas maneras, en muy contadas ocasiones. El estudio de caso de la comunidad ecuatoriana en la ciudad de Milán y de la evolución de las dinámicas de relación con el Ayuntamiento, la autoridad consular y las organizaciones del Tercer Sector, en la implementación de políticas de inclusión, nos puede ofrecer algunas indicaciones acerca de las oportunidades y de los límites en juego en estos procesos. El estudio revela que la involucración, a veces forzosa, de las asociaciones de inmigrantes en el desarrollo de políticas de integración tiene dos tipos de límites: a) es fácil caer en la tentación de considerar las variadas comunidades extranjeras como realidades unitarias, lo cual, puede funcionar desde una óptica de urgencia e inicial, pero a largo plazo no contribuye a la creación de asociaciones cohesionadas y operativas; y b) el fuerte riesgo que implica poner demasiadas expectativas en asociaciones que todavía no están maduras para desarrollar el papel requerido o asignar propiedades de representación de toda la comunidad a asociaciones que son sólo más formalizadas y más visibles para las administraciones públicas, pero que de hecho se hacen portavoces de exigencias que no son compartidas por otros grupos de la misma comunidad. La inmigración ecuatoriana en Milán, desde principios del 2000, se ha transformado rápidamente en una inmigración de familias ahora en una fase de relativa estabilización. A largo plazo, y a medida que la comunidad se va diferenciando en términos económicos, sociales, territoriales, se van diversificando también las exigencias y las prioridades de cada grupo, con lo cual podría resultar más efectivo impulsar una capacidad de acción basada en las necesidades e intereses compartidos entre varios grupos nacionales, es decir, en perspectiva transnacional, sobre todo en lo relativo a temas macro y a reivindicaciones comunes de todos los inmigrantes. Dar visibilidad y reconocimiento a todos los grupos, así como facilitar la creación de redes y la comunicación de determinadas instancias en plataformas institucionales podrían constituir un primer paso de apoyo, por parte de las instituciones públicas, a la aglutinación de intereses colectivos, un presupuesto esencial para la emergencia de formas eficaces de representación.

1. En esta línea léanse las reflexiones de: Conte (2006), Caponio (2006), Carpo (2003) y Mantovan (2003).

En Italia las políticas sociales dirigidas a la integración de inmigrantes en el ámbito local reconocen un papel fundamental a las organizaciones del Tercer Sector que, en un régimen de delegación más o menos formal por parte de las instituciones, se han hecho cargo del desarrollo de intervenciones compensativas y/o complementarias de las actuaciones, a veces de carencias, públicas. En esta línea, muchos estudios sobre las dinámicas de la relación entre los actores involucrados, desde diferentes niveles, en el diseño de políticas de integración en el ámbito local se han centrado en el análisis del papel que los propios inmigrantes pueden desempeñar en este escenario constituido, y han destacado cómo el desarrollo de colectivos de inmigrantes hacia formas asociativas capaces de asumir un papel activo y propositivo en el ámbito social, hasta ahora se ha realizado, casi exclusivamente, en comunidades con larga tradición migratoria y, de todas maneras, en muy reducidos casos¹.

La presencia de una parte de la población formada por inmigrantes procedentes de numerosos y diversos países, así como por comunidades en continua evolución, ha añadido elementos de complejidad en el desarrollo de determinadas intervenciones sociales y ha evidenciado la necesidad de revisar las modalidades de participación en el diseño de políticas y/o en el sistema de gobernanza locales, para que cada actor involucrado pueda tener, por lo menos, una perspectiva de orientación de determinadas acciones. Esta consideración resulta particularmente interesante en relación con los fenómenos migratorios contemporáneos, donde la reconstrucción de comunidades en el exterior se desarrolla en un arco temporal muy reducido, así como con relación al surgimiento de necesidades específicas y a la movilización de grupos como actores sociales, políticos y portavoces de distintos intereses.

Frente a este tipo de fenómenos y ante la imposibilidad de garantizar una representación democrática, hasta el momento, debido a la falta de derecho de voto para los extranjeros, las administraciones a menudo lamentan la ausencia de interlocutores mínimamente estructurados y representativos, es decir, funcionales en el escenario de actuaciones constituido, y en varias ocasiones han intentado obviar tal problema adoptando estrategias de facilitación de los procesos de constitución o de participación de formas asociativas entre inmigrantes. En esta línea, el estudio de caso de la comunidad ecuatoriana en la ciudad de Milán, y de la evolución de las dinámicas de relación con la Administración pública, la autoridad consular y las organizaciones del Tercer Sector en la implementación de políticas de inclusión, nos puede ofrecer algunas indicaciones acerca de las oportunidades y de los límites en juego en estos procesos.

La inmigración ecuatoriana en Milán

Después de una reducida fase pionera formada por inmigrantes procedentes principalmente de la Sierra de Ecuador, desde el año 2002 Italia, en concreto la zona norte del país, se convierte en un territorio de destino para un gran número de ecuatorianos de diversas áreas, sobre todo a consecuencia del anuncio de la futura introducción de medidas restrictivas por parte de España. Italia, en aquel entonces, resultó ser la última

puerta abierta para el acceso a la Unión Europea, además de un país donde se advertía la necesidad de trabajadores extranjeros, sobre todo en sectores poco cualificados de la industria y del cuidado de personas, y donde también ya habían finalizado varios procesos de regularización extraordinarios de extranjeros indocumentados².

Actualmente, en la región de Lombardía los inmigrantes ecuatorianos, con 40.750 personas, constituyen la primera nacionalidad latinoamericana y la quinta extraeuropea después de Marruecos, Egipto, China y Filipinas. Casi el 80% se encuentran en la provincia de Milán, con 16.950 personas en el territorio municipal, y los restantes 15.300 en los municipios de los alrededores³.

Tabla A: Estimaciones del número de extranjeros por nacionalidad presentes en Lombardía a 1 de julio de 2006

	Total provincia de Milán	Milán ciudad	Otros municipios	Total región Lombardía	%
Europa del Este					
Albania	29.950	5.950	24.000	94.150	10,9
Rumania	30.200	8.700	21.450	74.200	8,6
Serbia-Montenegro	2.650	1.500	1.150	13.200	1,5
Otros	33.300	12.200	21.050	84.250	9,8
Asia					
Filipinas	39.700	33.050	6.650	45.400	5,3
China	24.850	17.550	7.300	42.100	4,9
India	2.100	800	1.250	31.700	3,7
Otros	38.550	20.550	18.000	78.650	9,2
África					
Marruecos	25.600	8.350	17.250	98.600	11,5
Egipto	42.350	27.400	14.950	58.050	6,7
Senegal	6.700	2.500	4.200	30.550	3,5
Otros	23.850	11.100	12.750	81.600	9,4
América Latina					
Ecuador	32.300	16.950	15.300	40.750	4,7
Perú	32.400	18.650	13.750	38.900	4,5
Brasil	6.800	3.550	3.250	12.600	1,5
Otros:	17.550	9.300	8.300	35.350	4,1
Total	388.950	198.250	190.700	860.050	100,0

Fuente: Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multiethnicità della Regione Lombardia

El rasgo peculiar de la inmigración ecuatoriana del norte de Italia reside, por una parte, en la fuerte feminización del flujo, ya que los primeros inmigrantes han sido fundamentalmente mujeres, y, por otra, en la rapidez de las reunificaciones familiares, es decir, la inicial y numerosa inmigración femenina se ha transformado en muy poco tiempo en una inmigración de familias. Los siguientes indicios nos muestran la estabilidad en las estancias –o por lo menos de un proyecto de vida en Italia a más largo plazo: aumento del número de niños y jóvenes ecuatorianos presentes en las escuelas de Lombardía (a 1 de julio de 2006 los alumnos de nacionalidad ecuatoriana estaban en cuarto lugar después de marroquíes, albaneses y rumanos, con un total de 5.784 personas; aunque si se considera únicamente la provincia de Milán alcanzan el primer lugar, con 3.908 personas, en los años 2004-2005); el número de hijos nacidos

2. Un análisis cuantitativo y cualitativo preciso de la inmigración ecuatoriana en el norte de Italia se puede encontrar en el informe final de investigación del Proyecto Parques, a cargo de Cologna (2005).
3. Datos estimativos (que incluyen las presencias regulares y no regulares) del "Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multiethnicità della Regione Lombardia", a 1 de julio de 2006: www.ismu.org/ORIM/.

en Italia; el creciente número de viviendas en alquiler regular o de propiedad ocupadas por población de origen ecuatoriano; y la estructura de género del flujo (el carácter femenino del flujo disminuye lentamente, pero de manera constante)⁴.

4. Datos del "Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità della Regione Lombardia": www.ismu.org/ORIM/.
5. La Ley Bossi-Fini relaciona estrictamente la concesión y la duración del permiso de residencia con la obtención y duración del contrato laboral.

Las reunificaciones familiares en muchos casos han adelantado la consecución de una situación laboral y de la vivienda estables, han llevado consigo exigencias mucho más complejas y han aumentado la visibilidad de los ecuatorianos en los espacios públicos, en particular en los barrios de la ciudad con numerosa presencia de latinos y en los parques durante los fines de semana. Esto ha contribuido a generar un cambio radical en la imagen que la sociedad de acogida se había construido sobre el colectivo ecuatoriano. Los estereotipos positivos derivados de la poca visibilidad de las mujeres ecuatorianas empleadas principalmente en sectores con mucha demanda de trabajadores, como el cuidado de ancianos y niños, se vuelven negativos cuando las familias empiezan a utilizar los parques municipales como lugares de reunión y de ocio con modalidades muy distintas a las costumbres de la población autóctona, en particular por la gran cantidad de personas reunidas, el tipo de actividades desarrolladas y el impacto de estas formas de socialización en espacios no organizados para este fin. Además, subsiste un problema de falta de legitimación del uso de algunos espacios públicos para el desarrollo de determinadas actividades.

Los reducidos espacios habitables en las viviendas, las situaciones precarias, la inserción en los sectores de la economía italiana menos remunerados y cualificados, y en muchos casos la falta de permiso de residencia, son elementos que contribuyen a hacer que las reuniones en los parques sean una de las pocas dinámicas practicables de socialización y de compartir el tiempo libre para muchas familias o grupos de ecuatorianos. En el variado universo de los grupos reunidos, no han faltado problemas relacionados con el abuso del alcohol y episodios de violencia en los que se han visto involucrados algunos hombres, sujetos frágiles de la comunidad a causa, entre otras razones, de la mayor dificultad a la hora de encontrar trabajos estables y, consecuentemente, de regularizar su estancia en el país⁵, así como en su dificultad de aceptar un papel muy distinto en el ambiente familiar reconstruido en el exterior. Las familias ecuatorianas han encontrado en Italia muchas dificultades a la hora de reconstruir un equilibrio familiar, sobre todo en el ámbito de las relaciones de género, debido al nuevo y más importante papel asumido por las mujeres, que se han convertido en el sustento principal en la economía doméstica y que, también por la mayor antigüedad migratoria, han recortado espacios de autonomía e independencia que en pocos casos habían experimentado en el país de origen. Esto ha obligado al hombre a una revisión de su papel en las dinámicas familiares a menudo difícil de aceptar que, junto con las mayores dificultades de inserción sociolaboral, ha contribuido a alimentar situaciones de malestar social acompañadas a veces de problemas relacionados con el alcohol y con actitudes conflictivas (Cologna, 2005).

Sin embargo, la mayoría de la prensa local ha reunido este variado universo bajo el título de "emergencia parques", fomentando la creación de estereotipos negativos y actitudes de discriminación por parte de la población autóctona hacia la comunidad ecuatoriana y alimentando las críticas oficiales de algunos comités ciudadanos.

Ante esta situación, la Administración municipal y el Consulado General del Ecuador en Milán empezaron a recibir fuertes presiones para el desarrollo de acciones destinadas a la integración de esta comunidad alternativas al envío de fuerzas policiales.

En los parques, pues, se estaban manifestando dos exigencias distintas: una, relacionada con la necesidad de organizar los espacios de manera adecuada a los nuevos usos y, sobre todo, de encontrar estrategias para limitar las consecuencias de estas formas de sociabilidad de la masa, y otra, relativa a la manifestación del malestar social por parte de algunos miembros de la comunidad no estrictamente conectada con las reuniones en espacios públicos.

La situación entonces involucraba a distintos actores protagonistas de la gestión de las políticas de inserción social: las instituciones públicas italianas y ecuatorianas, el Tercer Sector italiano, y la misma comunidad.

El primer intento de interconexión entre estos sujetos ha sido el “Proyecto Parques – Educación cívica, prevención de la marginalización social y promoción de la integración para la comunidad ecuatoriana de Milán”.

El proyecto⁶ parques-educación cívica, prevención de la marginalización social y promoción de la integración para la comunidad ecuatoriana de Milán

El Ayuntamiento de Milán, en base a la Ley 40/98 “Fondo Nacional para las Políticas Migratorias”, propone convocatorias para el desarrollo de proyectos de integración, en las que establece cada año unas líneas o áreas de interés prioritarias para el territorio municipal. En general son las administraciones locales y el Tercer Sector los que se movilizan para la presentación de proyectos de mejora o activación de nuevos servicios/intervenciones que puedan resolver las carencias de las actuaciones estructurales y destinadas a la población en general. En el caso de de Milán, desde el año 2003 el Ayuntamiento incluye entre su prioridades el “incremento de los lugares de sociabilidad y de representación de las comunidades extranjeras, también en colaboración con los consulados presentes en la ciudad”⁷, y auspicia de esta manera la introducción de dos nuevos actores en el sistema tradicional de acción en el territorio: las propias comunidades y las instituciones representativas del país de origen.

La Oficina de Extranjeros del Ayuntamiento, en colaboración con el Consulado General del Ecuador en Milán, aprovechando las nuevas prioridades locales y en búsqueda de interlocutores representativos de la comunidad, deciden promover la única asociación de ecuatorianos jurídicamente reconocida en aquel entonces para presentar un proyecto encaminado a facilitar la integración del colectivo en colaboración con entidades del Tercer Sector italiano expertas en el ámbito. De esta manera nace el Proyecto Parques que, guiado por objetivos a largo y corto plazo, promueve dos acciones macro: una de investigación y otra de intervención centrada en el tema de la gestión de espacios compartidos. Se estima oportuno, en primer lugar,

6. El proyecto se desarrolló en Milán desde octubre de 2004 hasta diciembre de 2005.
7. Oficina de Extranjeros del Municipio de Milán (marzo de 2005).

obtener un diagnóstico sobre la población ecuatoriana residente en Milán, sus características y sus exigencias a nivel general para orientar las políticas más allá de las acciones de urgencia. Por otra parte, se debe actuar en una óptica a corto plazo en los parques, así que se decide utilizar estos espacios de reunión para promover acciones de prevención y educación cívica a través de personas de la comunidad específicamente formadas.

En el desarrollo de la fase de intervención, las autoridades locales y consulares han querido utilizar la mediación de una asociación ecuatoriana al considerar que la pertenencia al mismo grupo nacional de los destinatarios del proyecto podría dar legitimidad y eficacia a la acción y valorizar el papel de la comunidad. Sin embargo, una de las mayores críticas al desarrollo del proyecto ha sido la dificultad por parte de los operadores en el terreno para estimular la formalización de la participación de los diferentes grupos destinatarios de las acciones. Se trataba fundamentalmente de un problema de escasa legitimidad de los operadores que formaban parte de una asociación integrada por personas con una antigüedad migratoria larga, procedente de la Sierra, y con una inserción sociolaboral ya completada. Por otra parte, los inmigrantes ecuatorianos presentes en los parques estaban todavía en una fase inicial de formalización como sujetos sociales colectivos, cuya prioridad era la de obtener un reconocimiento, tanto por parte de las instituciones italianas como por su propio *in-group*. Además, estos grupos al disponer de una parte muy reducida de sus recursos personales destinada a actividades sociales, preferían dirigirlos hacia la realización de acciones directamente ligadas a la formalización de sus grupos, más que a la contribución de acciones en red con otras entidades. En efecto, resulta bastante complicado que en situaciones iniciales de acomodación los inmigrantes tengan la capacidad de activar dinámicas de comunicación de determinadas exigencias colectivas frente a las administraciones locales. La tendencia inicial es la de conectarse a redes de compatriotas con finalidades de ayuda mutua, esto es, para recrear un tejido social solidario en el país de acogida que pueda ofrecer sostén para problemas comunes como el trabajo, la vivienda, en muchos casos la regularización y el acceso a servicios básicos (sanidad, escolarización de los hijos, etc.), entre otros.

Sin embargo, una consecuencia inesperada de esta primera acción de política de integración hacia la comunidad ecuatoriana ha sido la de estimular la visibilidad de algunos actores sociales ya presentes, aunque sólo haya sido de manera informal. La experiencia del Proyecto Parques y, sobre todo, el acto de clausura del mismo han conseguido hacer calar la idea de que grupos de la comunidad organizados pueden tener un papel activo en el desarrollo de acciones de promoción social en red con las administraciones locales, consulares y el Tercer Sector. En esta fase, el Consulado del Ecuador en Milán y algunos operadores del proyecto se han convertido en destinatarios de muchas demandas que solicitaban orientación respecto a las modalidades de constitución de una asociación, a la formalización de determinadas solicitudes frente a la Administración local, e incluso cursos en técnicas de elaboración y desarrollo de proyectos en ámbito social. Sin duda, se ha reclamado la necesidad de diálogo y reunión entre los grupos que de alguna manera habían entrado en contacto con las actividades del proyecto.

El seminario “Asociacionismo, *leadership* y trabajo social en la comunidad ecuatoriana”

Impulsado por la misma comunidad, el Consulado de Milán –con la colaboración de la Oficina de Extranjeros del Municipio– organizaron un seminario bajo el título: “Asociacionismo, liderazgo y trabajo social en la comunidad ecuatoriana” con tres objetivos fundamentales: intercambio de conocimientos y experiencias, constitución de una agenda social común y creación de una red entre los grupos. Los participantes señalaron dos factores fundamentales como catalizadores de los procesos de activación y formalización de los grupos con el fin de satisfacer exigencias de sociabilidad, cohesión social y mejora de la cualidad de la inserción en el contexto de acogida: el primero es la percepción de ser objeto de procesos de estigmatización que han cambiado la imagen de la comunidad ecuatoriana, asociándola única y exclusivamente a grupos generadores de conflictividad social debido al abuso del alcohol, al paro, los embarazos no deseados y prematuros, etc.; el segundo factor es que las fracturas internas de la comunidad constituían elementos de vulnerabilidad que no favorecían la creación de una red solidaria. Estos dos elementos impulsores de la movilización de los grupos son transversales a muchos otros colectivos nacionales de reciente inmigración, con lo que la acción conjunta con sujetos del mismo grupo nacional resulta ser sólo un facilitador en la unión de fuerzas en estas fases iniciales del proceso y no un objetivo perseguido de reivindicación de la *ecuatorianidad* (Conte, 2006). Asimismo, el Seminario permitió evidenciar distintas perspectivas a través de las cuales cada grupo a diferentes niveles podía contribuir a la integración de la comunidad: asociaciones, en ocasiones mixtas, ya constituidas y bastante capacitadas para llevar a cabo actividades de apoyo al sujeto en riesgo de exclusión social; asociaciones de ayuda mutua de mujeres solas; grupos organizadores de actividades deportivas y/o de interés folklórico; responsables de la prensa local, de oficinas de orientación para inmigrantes y hasta empresarios, psicólogos, educadores.

Frente a esta realidad diferenciada, el primer paso a seguir en el Seminario fue la individuación de una red social que, en base a los objetivos generales de la agenda social compartida creada en el Seminario, hiciese de apoyo a cada grupo en el desarrollo de actividades específicas, convirtiéndose en un *pool* de recursos donde encontrar las colaboraciones para objetivos específicos. Se trataba de desarrollar una red abierta en la cual cada individuo o grupo pudiese ofrecer su aporte en base a las propias competencias y recursos e independientemente de la fase de formalización oficial de su grupo, evitando de esta manera la tendencia frecuente de las asociaciones más estructuradas y con más socios de asignarse la representación de toda la comunidad, que en la realidad es una representación falsa.

Acabaremos esta parte con ejemplos de entrevistas realizadas a diferentes exponentes de grupos de ecuatorianos que reflejan la variedad de visiones surgidas y las diversas perspectivas que pueden contribuir a la integración de la comunidad:

“Mi primer objetivo es la representación de los ecuatorianos, pero esto aún no sucede en la asociación y esto para mí es un punto que no se acaba de resolver (...) es hora de decidirse, o ponemos en primera línea

8. Entrevistas efectuadas en el marco del Proyecto Parques.

estos objetivos o nos ponemos a trabajar en el ámbito social, que va muy bien, pero yo tengo otras cosas que hacer (...)”. *Su idea de asociación, ¿incluye entonces un rol de advocacy?* “Defensa de los derechos, difusión de nuestra cultura, papel de representación para poder ser visibles y poder participar. Quisiera que nos dieran la posibilidad de hablar (...) No quiero crear un gueto, quisiera que fuera el mismo ayuntamiento a pedirnos algo (...)”. (Mario)

“Yo intento organizar cosas siempre con las personas de Milagro, porque las conozco y sé qué tipo de personas son y entonces estoy más tranquilo. Al fin y al cabo, Milagro es una ciudad pequeña, todos hemos sido compañeros en el colegio o vecinos, nos conocemos desde hace años. Tengo la impresión de que el grupo de Milagro en la gestión de la sociabilidad organizada se ha estructurado bastante bien, mejor que otros grupos”. (Juan)

Para usted, ¿cuál podría ser la solución a los problemas que han surgido en los parques? “En mi opinión se debería estimular a las personas a hacer otras cosas. Motivarlas en el sentido de crear espacios donde poder encontrarnos, pero creo que no sólo los ecuatorianos queremos ser tenidos en consideración, sino también otros extranjeros”. (Angel)

“Voy al parque cada domingo porque mi marido juega al fútbol y nos encontramos con otros de la familia, pero a mí no me gusta mucho tomar cerveza”. (Maria)

“Nosotros somos casi 19 clubes, más de 600 personas que se congregan en el parque y llevamos nuestra asociación desde hace casi cuatro años. Lo hacemos para que la gente se encuentre un poco feliz, reunir a nuestros ecuatorianos, pasar un sábado y domingo divertidos, con el respeto que se merecen las personas y manteniendo una disciplina dentro del parque. Los parques son un problema para todos. Gracias a ciertas asociaciones italianas se ha permitido que los parques se reabran ya que estaban tratando de cerrarlos”. (Alejandro)⁸

Límites y oportunidades de cada actor

Comunidad ecuatoriana

Nos parece oportuno subrayar algunos aspectos añadidos sobre la valorización del papel de los miembros de la comunidad como actores sociales. Como se ha subrayado en el discurso sobre el análisis de la inmigración ecuatoriana en Milán, ésta se ha transformado rápidamente en una inmigración de familias en fase de relativa estabilización, aunque los problemas cruciales relacionados con la búsqueda de un trabajo estable y de una vivienda adecuada aparecen a menudo sólo parcialmente resueltos.

En esta situación de relativo asentamiento, caracterizada por el aumento de la complejidad generacional de la población y por una mayor estratificación debido a distintas condiciones socioeconómicas, de extracción social, de capacidad de acceso y de participación en la economía y en la

sociedad locales, se han abierto espacios donde se está manifestando el inicio de una organización asociativa de algunos grupos. Esta complejidad y variedad de situaciones, que irá aumentando proporcionalmente a la antigüedad migratoria, es un punto fundamental que hay que valorar en la implementación de cualquier tipo de acción de integración en el territorio, como el hecho de que el asociacionismo ecuatoriano se encuentra todavía en una fase de evolución.

Las indicaciones que surgieron en el Seminario antes mencionado apuntan a la necesidad de poner en red todas las realidades existentes para intentar recorridos comunes que respeten la autonomía y el nivel de formalización de cada grupo, así como la promoción de figuras líderes distintas en base a los objetivos, capaces de desarrollar actividades de servicio al colectivo y al margen de la utilización de las asociaciones exclusivamente como instrumento de afirmación personal. Teniendo en cuenta las características actuales del asociacionismo ecuatoriano y el sistema de delegación en el Tercer Sector por parte de las autoridades públicas, hasta ahora ha resultado bastante difícil imaginar un papel efectivamente protagonista de éste en el escenario de gestión de políticas de acomodación en la ciudad de Milán, si ello no se acompaña de un proceso de individuación de intereses colectivos fuertes.

El elemento cohesionador de la misma nacionalidad puede resultar útil en una fase inicial para facilitar la unión de recursos, pero a largo plazo puede volverse en una de las causas de agotamiento de las motivaciones propulsoras de las asociaciones. A medida que la comunidad se va diferenciando en términos económicos, sociales, territoriales, se van diversificando también las exigencias y las prioridades de cada grupo, con lo cual a largo plazo podría resultar más efectivo impulsar una capacidad de acción basada en las necesidades e intereses compartidos entre varios grupos nacionales, es decir, en perspectiva transnacional, sobre todo en lo relativo a temas macro y a reivindicaciones comunes de todos los inmigrantes. Parcializar instancias de carácter transversal podría ser causa de una escasa capacidad de impacto.

El Municipio de Milán

A pesar del gran flujo migratorio ecuatoriano hacia el norte de Italia de los años 2001-2002, el Ayuntamiento de Milán ha prestado atención al colectivo ecuatoriano en respuesta a la situación en los parques y bajo la presión de varios sujetos: las asociaciones de vecinos de los barrios con alta presencia de ecuatorianos y de las zonas alrededor de los parques; la prensa local y el mismo Consulado. Ha desarrollado dos tipos de acciones: a) en el ámbito de la seguridad y de orden público, a través del envío de fuerzas policiales a los parques, y b) en el de las políticas de integración, con la financiación del Proyecto Parques, bajo el impulso de la Oficina del Extranjero directamente involucrada en el mismo.

Esta oficina ha tenido un papel fundamental sobre todo en la facilitación del inicio del proceso y en el intento de valorización de recursos procedentes de la misma comunidad, en línea con la reactivación –aunque

9. Un análisis de los datos relativos a las actividades para la integración de los inmigrantes en Lombardía desde 1998 hasta 2004 se puede encontrar en Tosi (2007).
10. Conte (2006), Caponio (2006), Carpo (2003), Mantovan (2003).

mínima— a partir de 2001 de las políticas a favor de los inmigrantes. Por su parte, el Ayuntamiento de Milán ha pasado de una actitud abierta a la inclusión de los inmigrantes de temporada, hasta principios de los 1990, a una fuerte actitud de reducción de los espacios de participación, después de la victoria electoral de la Lega Nord en 1993. Sin embargo, la reanudación de proyectos de integración para inmigrantes se ha concentrado sobre todo en el ámbito de los servicios asistenciales y de primera acogida (Caponio, 2006).

En lo relativo a las actuaciones de las prioridades establecidas en base a la Ley 40/98, en cambio, la Oficina de Extranjeros tiene el mérito de haber querido reactivar el apoyo a acciones no conectadas estrictamente con estos ámbitos⁹. A través del apoyo al Proyecto Parques y del Seminario se ha intentado facilitar la representación de la comunidad y la conexión de ésta con otras realidades involucradas en la gestión de los procesos de integración, con el objetivo de encontrar interlocutores representativos facilitadores de futuras actuaciones.

Los límites de este tipo de actuaciones, que han sido evidenciados también en otros estudios¹⁰ y que han encontrado confirmaciones en el caso de la comunidad ecuatoriana, son de dos tipos: por una parte, es fácil caer en la consideración de las variadas comunidades extranjeras como realidades unitarias, lo cual, como ya se ha subrayado, puede funcionar desde una óptica de urgencia e inicial, pero a largo plazo no contribuye a la creación de asociaciones cohesionadas y operativas; por la otra, existe el fuerte riesgo de poner demasiadas expectativas en asociaciones que todavía no están maduras para desarrollar los papeles requeridos o de asignar atribuciones de representación de toda la comunidad a asociaciones que son sólo más formalizadas y más visibles para las administraciones públicas, pero que de hecho se hacen portavoz sólo de exigencias que no son compartidas por otros grupos de la misma comunidad.

En el ámbito de las convocatorias, a la hora de pretender que se asigne un papel protagonista a las asociaciones de inmigrantes, se deberían tener en consideración las distorsiones que puede generar el sistema, donde a menudo las asociaciones de inmigrantes desarrollan un papel mucho menos efectivo de lo declarado en la planificación de los proyectos, con la consiguiente escasa mejora de la integración de las mismas.

El Ayuntamiento, por su parte, ha continuado con las acciones de control policial y hasta ahora no ha activado ningún proceso de negociación con los actores interesados, tanto italianos como ecuatorianos, para la utilización y organización de las áreas verdes urbanas o para la regularización de determinadas actividades. La Oficina de Extranjeros, además, apoyando al Seminario, ha ofrecido a los grupos ecuatorianos al mismo tiempo una oportunidad de visibilidad y un espacio para reunirse, así como ponerse en contacto y programar eventuales acciones futuras. Seguramente el desarrollo de los procesos puestos en marcha encontrará muchas complicaciones en esta fase inicial sin una continuación del apoyo institucional, ya sea por parte del Consulado o por parte de las instituciones públicas italianas. Por el momento el Proyecto Parques no ha conseguido transformarse en un modelo de referencia para una política de acceso y utilización de los espacios públicos.

En un marco general de escasez de recursos específicos, la promoción de estos tipos de procesos en el ámbito de las políticas de integración en Milán no está todavía al nivel de las estrategias estructuradas, sino que se activa en el terreno de las respuestas de urgencia y gracias a funcionarios sensibles al tema. La consecuencia es que, en cuanto baja la emergencia u ocurren cambios en puestos clave de la Administración, existe un alto riesgo de bloqueo de las actividades iniciadas.

La autoridad consular

En febrero de 2002, como consecuencia de la numerosa inmigración ecuatoriana en el norte de Italia, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Ecuador decidió abrir un Consulado General en Milán en sustitución del Consulado honorario existente, poco adecuado para satisfacer las necesidades crecientes del colectivo. Al comienzo de las acciones del proyecto, el Consulado empezó a establecer contactos con algunos grupos de la colonia a fin de promover actividades de voluntariado relacionadas con el bienestar social de la comunidad. Sin embargo, con motivo del “caso parques”, la autoridad consular, destinataria –como el Municipio– de presiones por parte de la comunidad de acogida y del propio colectivo ecuatoriano, ha ido adoptando una actitud muy favorable y colaboradora hacia las actividades iniciales de planificación del Proyecto Parques, tomando protagonismo sobre todo en la fase de organización del Seminario. Además, a lo largo del proceso, ha demostrado capacidad en el desarrollo de un papel de mediación con las autoridades municipales y empeño a la hora de satisfacer las exigencias logísticas o de integración de la financiación pública. A pesar de ello, las instancias solicitadas en ocasión del “caso parques” para que el Consulado se hiciera portavoz a nivel institucional de las razones de la comunidad, han constituido sólo una parte de las expectativas que el colectivo ecuatoriano ha manifestado tener respecto al país de origen, del cual el Consulado es representante en Milán.

De las entrevistas realizadas a los testigos en el marco del proyecto, se percibe claramente una sensación de fondo de abandono y de fuerte desconfianza con relación a las autoridades gubernamentales del país de origen. En este sentido, es muy importante subrayar que las instancias de reconocimiento de la comunidad en el exterior han ido dirigidas tanto a las instituciones italianas como a las ecuatorianas. Sin embargo, están estrictamente relacionadas con el tema del posible papel que los estados de origen pueden tener en los procesos de integración de los inmigrantes (Pastore, 2001), y con aspectos resolutivos sólo a escala gubernamental (cuotas preferenciales en los ingresos, reconocimientos de títulos, facilitación en las reunificaciones, entre otros), pero que no dejan de tener alguna consecuencia a escala local.

Durante el inicio de actividades de integración dirigidas a la comunidad ecuatoriana, se ha hecho patente la necesidad de que el país de origen tenga un papel activo en la mejora del bienestar de los inmigrantes, destinando una cuota de los impuestos que gravan sobre las remesas o de los ingresos derivados del despliegue de los servicios administrativos consulares de cada circunscripción. La Subsecretaría de Relaciones Migratorias y Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores del Ecuador

hasta ahora se ha inhibido en el territorio de Milán. Queda claro que ante esta situación, y en ausencia de un presupuesto específico para el objetivo, el grado y tipo de compromiso del Consulado en el ámbito de las políticas de integración locales es una cuestión sujeta a la sensibilidad por parte del funcionario encargado y a los cambios en las plantillas.

La concesión del derecho de voto a los ecuatorianos en el exterior, ocurrida en el 2006, es demasiado reciente para permitir ni siquiera una reflexión sobre las posibilidades de impacto respecto a estos temas.

Tabla B: Síntesis de los límites y oportunidades de cada actor en los procesos entre Administración municipal, Consulado ecuatoriano y comunidad ecuatoriana

	Oportunidades	Límites
COMUNIDAD ECUATORIANA	<ul style="list-style-type: none"> • Activismo de los grupos movilizad • Variedad de los "servicios" de integración • Fuerza de las redes informales 	<ul style="list-style-type: none"> • Inmadurez del asociacionismo • Situaciones personales precarias • Capacidades limitadas
MUNICIPIO DE MILÁN	<ul style="list-style-type: none"> • Activismo de la Oficina de extranjeros • Contactos con los grupos informales y menos estructurados • Colaboración con la autoridad consular 	<ul style="list-style-type: none"> • Visiones estereotipadas de la comunidad • Preferencia por las intervenciones policiales • Estrategias de "urgencia" • Estrategias <i>top down</i> en las intervenciones
CONSULADO DEL ECUADOR	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilidad hacia temas sociales • Capacidad de negociación institucional • Capacidad de captación de recursos adjuntivos 	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos escasos • Escasa confianza de la Comunidad • Dependencia del gobierno central y escasa autonomía

Conclusiones

Del caso-estudio en cuestión se pueden recoger algunas indicaciones a tener en consideración a la hora de desarrollar políticas de integración en el ámbito local:

- La integración pasa también por formas eficaces de participación de los inmigrantes en el sistema de gobernanza local que las instituciones pueden facilitar. Resulta esencial un conocimiento apropiado de las diferentes realidades o grupos que componen las comunidades de inmigrantes y sus distintos grados de concienciación en cuanto a actores sociales. En este sentido, sería oportuno evitar visiones unívocas y estereotipadas de las comunidades extranjeras, no sólo respecto a las exigencias que pueden expresar sino también respecto a los recursos que pueden poner en juego y al papel que pueden desempeñar como facilitadoras de la integración.
- La involucración forzosa de las asociaciones étnicas como protagonistas de intervenciones de integración puede funcionar en el caso de agrupaciones bien estructuradas, formalizadas y capacitadas para actuar en el sistema constituido de gestión compartida entre instituciones públicas y Tercer Sector. Esto presupone un proceso natural de maduración del asociacionismo que tarda años en culminar y que, más allá de un

objetivo claro, tiene en la estabilidad socioeconómica y en la presencia regular una de sus condiciones esenciales. Sobre todo en el caso de procesos migratorios rápidos y numerosos, se registra la existencia de otros "servicios" de integración que, desarrollados por individuos, grupos y canales de tipo más informal, se hacen portavoces de exigencias que pueden ser muy distintas entre sí. Sería oportuno, por lo tanto, desarrollar instrumentos para valorar a todas las entidades que componen las comunidades, intentando superar el diálogo sólo con grupos más visibles o estructurados, y evitar encajar forzosamente determinadas realidades en esquemas preconstituidos. Se podría pensar en diferentes estrategias de intervención por parte de las administraciones públicas, unas destinadas a involucrar en el sistema las realidades más organizadas, y, otras, con el fin de interceptar las que se escapan a una rápida individualización, pero que de manera informal ofrecen servicios muy importantes a la integración de los inmigrantes.

- Dar visibilidad y reconocimiento a todos los grupos, así como facilitar la creación de redes y la comunicación de determinadas instancias en plataformas institucionales podrían constituir un primer paso de apoyo, por parte de las instituciones públicas, a la aglutinación de intereses colectivos, presupuesto esencial para la emergencia de formas eficaces de representación. Sin embargo, estas consideraciones nos llevan a temas que habrá que afrontar y que están estrictamente relacionados con la falta de representación en el ámbito político de una parte cada vez más numerosa de la población residente en el territorio italiano, y con la oportunidad de concesión de "derechos de ciudadanía" basados en la residencia en un territorio y no en la nacionalidad del país de acogida.

Referencias bibliográficas

BLANGIARDO, Gian Carlo, et al. *L'immigrazione straniera in Lombardia. La sesta indagine regionale*. Milano: Fondazione ISMU/Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità, 2007. P. 29-45.

CAMPOMORI, Francesca. "Gli operatori dei servizi per gli immigrati: attori del policymaking locale?" En: AMBROSINI, Mauricio, et al. *Costruttori di integrazione. Gli operatori dei servizi per gli immigrati*. Milano: Fondazione ISMU/Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità, 2006. P. 153-173.

CAPONIO, Tiziana. "Associazionismo straniero e politiche per gli immigrati: dinamiche di esclusione e partecipazione a livello locale". *Impresa sociale*. No. 2 (aprile-junio 2006). P. 130-155.

CARPO, Federico, et al. "Immigrati e partecipazione politica. Il caso italiano". *CESPI Working Papers*. Rapporto di ricerca del progetto SATCHEL - Research/action on citizenship education for old, new and future EU citizens (2003). <http://www.provincia.lodi.it/oggetti/3044.pdf>.

COLOGNA, Daniele, et al. *Progetto Parques. Educazione civica, prevenzione del disagio, promozione dell'integrazione per la comunità ecuadoriana di Milano. Rapporto finale di ricerca*. Milano: Synergia-Comune di Milano, 2005.

COLOGNA, Daniele; CONTE, Massimo y DEL SOLE, Barbara. *Associazionismo, leadership e lavoro sociale nella comunità ecuatoriana. Rapporto finale*. Milano: Comune di Milano, 2006.

CONTE, Massimo. "I rapporti con le istituzioni locali e il Terzo Settore". En: CASELLI, Marco, et al. *Le associazioni di migranti in provincia di Milano*. Milano: FrancoAngeli, 2006. P. 87-110.

DEL SOLE, Barbara. "Crisi e trasformazione dei ruoli di genere "tradizionali" in emigrazione. Tensioni all'interno delle relazioni familiari: il rapporto di coppia." En: COLOGNA, Daniele. *Progetto Parques. Educazione civica, prevenzione del disagio, promozione dell'integrazione per la comunità ecuatoriana di Milano. Rapporto finale di ricerca*. Milano: Comune di Milano, 2005. P. 37-47.

DAL LAGO, Alessandro. *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*. Milano: Feltrinelli, 1999.

FUNDACIÓN CIDOB. *Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa*. Barcelona: Fundació Cidob, 2006. ISBN: 84-87072-76-3.

MANTOVAN, Claudia. "Immigrazione e cittadinanza: autorganizzazione, partecipazione e rappresentanza degli immigrati in Veneto". En: AIS, *Giovani Sociologi 2005*. Napoli: Civis, 2006.

MASSEY, Douglas S.; ARANGO, Joaquín, et al. *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Oxford: Clarendon Press, 1998.

PASTORE, Ferruccio y SCIORTINO, Giuseppe. "Tutori lontani. Il ruolo degli Stati d'origine nel processo di integrazione degli immigrati". *CESPI Working Papers* (2001). www.cespi.it/PASTORE/tutori-lontani.pdf.

TANZI, Emilio. "L'integrazione socio-economica degli immigrati: strategie dell'ente locale per la costruzione e la gestione del welfare comunitario". *Azienda Pubblica*. No. 2 (2006). P. 325-350.

ZAPATA BARRERO, Ricard. "¿Existe una cultura de la acomodación en España? Inmigración y procesos de cambio en España a partir del 2000". *Documentos Cidob, serie Migraciones*. No. 1 (2004). Barcelona: Fundación CIDOB.

OTROS ACTORES

- LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LOS PAÍSES DE ORIGEN COMO ACTORES IMPLICADOS EN EL PROCESO MIGRATORIO: EL CASO DE LOS PAÍSES ANDINOS

Olga Lucía Correa Pinillos

- LAS ASOCIACIONES DE COMERCIANTES COMO ACTORES PARA LA CONVIVENCIA: EL CASO DE CIUTAT VELLA (BARCELONA)

Pau Serra del Pozo

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LOS PAÍSES DE ORIGEN COMO ACTORES IMPLICADOS EN EL PROCESO MIGRATORIO: EL CASO DE LOS PAÍSES ANDINOS

Olga Lucía Correa Pinillos

*Licenciada en Comunicación Social y Periodismo.
Master IBEI en Relaciones Internacionales
ocorrea@campus.ibei.org*

RESUMEN

La gestión de la migración se construye colectivamente; cada colectivo tiene unas características específicas. La situación emigratoria en un país determinado no es constitutiva de su naturaleza, sino que resulta de unos hechos interrelacionados que, sumados a una construcción simbólica, le confiere características específicas. Por lo tanto, un aporte fundamental para comprender la perspectiva de los actores implicados en el proceso emigratorio radica en el análisis de los medios de comunicación más influyentes de cada país emisor. Los medios de comunicación de los países de origen migratorio generan una doble función: primero, pueden develar información, ya que deciden la visibilidad de un actor, y por lo tanto construyen una perspectiva de los actores implicados en el proceso; y segundo, esta función hermenéutica convierte, a su vez, a los medios de comunicación en actores, que dotan al hecho migratorio de características simbólicas que acaban por influir en la opinión pública, así como en los actores implicados en el proceso. Con el fin de contribuir al debate sobre la emigración desde el país de origen, en este trabajo se propone una exploración sobre el discurso de la información de los diarios más leídos de la región andina. Para ello se recoge una muestra de medios influyentes en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú con la finalidad de observar las tendencias de las noticias, los diarios y los periodistas que escriben sobre el emigrante de cada uno de sus países, así como los actores que intervienen. Por lo tanto, se definen los parámetros que marcan el discurso de los medios de comunicación en países de origen, entendidos como actores implicados en el proceso migratorio. Desde esta perspectiva, se entiende el medio de comunicación como marcador de identidad. Pero también es un discurso ambivalente, ya que como en un espejo, pretende mostrar una realidad y en su función mediadora también se convierte en un lugar estratégico de constitución del discurso social, por lo cual puede ser identificado como un actor dentro del proceso migratorio de los países de origen de la migración. Es precisamente esta función mediadora lo que da a los medios de comunicación un carácter de actor primordial a la hora de entender el proceso migratorio desde el país de origen.

1. Estos países han realizado un proceso de regionalización a través de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que es una organización subregional con personalidad jurídica internacional. Está formada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú (Miembros asociados: Chile, Argentina, Brasil y Paraguay. Observadores: Uruguay, México y Panamá) y por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI). Sus antecedentes se remontan a 1969, cuando se firmó el Acuerdo de Cartagena, también conocido como Pacto Andino. La CAN inició sus funciones en agosto de 1997. Las remesas globales a los países en desarrollo alcanzan cerca de 100.000 millones de dólares (2002); a América Latina, 32.000 millones; y a países andinos, 5.000 millones de dólares. El principal receptor individual de remesas, como proporción del PIB, en el área andina es Ecuador (aprox. 8% del PIB).

La gestión de la migración se construye colectivamente, y cada colectivo tiene unas características específicas. La situación emigratoria en un país determinado no es constitutiva de su naturaleza, sino que resulta de unos hechos interrelacionados que, sumados a una construcción simbólica, le confieren características específicas. Por lo tanto, un aporte fundamental para comprender la perspectiva de los actores implicados en el proceso emigratorio radica en el análisis de los medios de comunicación de gran influencia de cada país emisor. Los medios de comunicación de los países de origen de la migración generan una doble función: primero éstos pueden develar información, ya que deciden la visibilidad de un actor, por tal motivo se construye una perspectiva de los actores implicados en el proceso. La segunda función, la función hermenéutica, convierte a los medios de comunicación en un actor y, por lo tanto, este proceso dota al hecho migratorio de características simbólicas que acaban por influir en la opinión pública y a su vez en los actores implicados en el proceso.

La investigación se articula bajo la pregunta siguiente: ¿Cuáles son las principales características de los discursos generados por los medios de comunicación sobre la situación emigratoria del país (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú)? Para responderla, la propuesta utiliza la herramienta del análisis de discurso. Los países de la región andina presentan características disímiles y afines. No obstante, su cercanía geográfica y cultural permite observar bajo criterios similares una zona que ha presentado los mayores incrementos migratorios de los últimos 20 años. Con el fin de contribuir al debate sobre la inmigración desde el país de origen, se propone una exploración sobre el discurso de la información de los diarios más leídos de la región andina.

En la primera parte del cuerpo del trabajo se recoge el marco teórico y el enfoque en torno al proceso de construcción generados por los medios de comunicación. Para tal efecto, se realiza un breve recorrido de las teorías sobre el impacto e influencia de los medios de comunicación sobre la opinión pública. Asimismo, se desarrolla la perspectiva del análisis del discurso vinculado al tema migratorio y se introducen las clasificaciones de discurso reactivo (DR) y el discurso proactivo (DP). En segundo lugar, se introducen las características del área geográfica en cuestión. Se desarrolla en dos segmentos: primero se introduce una anatomía del fenómeno migratorio en América Latina, en particular de la región andina, y, segundo, se procede al análisis general de los medios de comunicación con sus características específicas, con mayor atención a la prensa de los países estudiados. En la tercera parte, con la finalidad de caracterizar el marco de referencia expuesto, se organizan las categorías a partir del análisis de los artículos y las columnas de prensa de la región andina (véase la tabla 1).

El estudio tiene como objetivo realizar un análisis de discurso sobre medios de comunicación en países andinos. Se recoge una muestra de medios influyentes en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú con la finalidad de observar las tendencias de las noticias, los diarios y los periodistas que escriben sobre el emigrante de cada uno de sus países, así como los actores que intervienen. Por lo tanto, se definen los parámetros que marcan el discurso de los medios de comunicación en países de origen,

entendidos como actores implicados en el proceso migratorio. Desde esta perspectiva, se entiende el medio de comunicación en tanto que marcador de identidad. Pero también es un discurso ambivalente, ya que, como en un espejo, pretende mostrar una realidad y en su función mediadora también se convierte en un lugar estratégico de constitución del discurso social, por lo cual puede ser identificado como un actor dentro del proceso migratorio de los países de origen² de la migración. Es precisamente esta función mediadora lo que da a los medios de comunicación carácter de actor primordial a la hora de entender el proceso migratorio desde el país de origen.

En cuanto a la gestión de la inmigración, se encuentra una literatura extensa desde el país receptor de la inmigración; por ejemplo, Estados Unidos tiene una amplia tradición en la materia, y produce esta literatura desde los centros de investigación de las universidades más influyentes. España e Italia, debido a las nuevas tendencias migratorias hacia el sur de Europa, también han creado una nutrida bibliografía del fenómeno migratorio. Sin embargo, estas investigaciones han encontrado una limitación debido a la falta de estudio en los países de origen migratorio. Desafortunadamente, los estudios que se han elaborado en los países de origen de la inmigración centran su interés en el factor económico del fenómeno. Sin embargo, el tema migratorio cubre tantas aristas como las ciencias sociales en sí y urge una aproximación más global al hecho migratorio.

2. País del cual procede un inmigrante o flujos migratorios (legal o ilegal). Corresponde con la definición de Estado de origen: "Estado del que sea nacional la persona de que se trate" (Art. 6 (a) de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990) (OIM, 2006).

Medios de comunicación, discursos y migración

Se parte de la concepción que el tema pertenece al ámbito de la comunicación intercultural. Las noticias discurren en la dinámica de lo nacional e internacional. Los discursos de los artículos de prensa están caracterizados por las constantes movilizaciones de fuentes diferentes y contradictorias. Durante el discurrir discursivo está siempre presente y latente la construcción de la identidad y de la intersubjetividad.

La migración debe plantearse desde las diferentes disciplinas de las ciencias sociales. El presente trabajo aporta una mirada desde la perspectiva de los estudios de medios de comunicación. La inmigración vista desde el lugar de origen de los flujos migratorios lleva a la inmediata reflexión sobre temas que albergan conceptos que pertenecerían al ámbito de las ciencias sociales, tales como la identidad en procesos migratorios, la expansión del concepto de nacionalidad, las nuevas formas de familias transnacionales y de representación política, entre otros. Con respecto al emigrante, los artículos de prensa construyen simbólicamente este personaje al enmarcarlo dentro de las temáticas, adjetivaciones y tendencias escogidas por los medios y que se presentan de forma reiterativa. Existen construcciones discursivas que exceden al acontecimiento mismo y que prevalecen, aunque no sea más que a fuerza de repetir representaciones. En esta construcción simbólica de la realidad, el discurso de los medios es el "motor del engranaje sociocognitivo de los pensamientos y dichos sociales". La prensa es reconocida como el corpus más coherente. A este proceso se le ha llamado "discurso constituido", ya que ofrece una coherencia interna y una visión del mundo formalmente estructurado (Imbert, 1990).

3. Esta frase fue inicialmente mencionada por Bernard C. Cohen en *The Press and Foreign Policy* (Princeton University Press, 1963. P. 120) y posteriormente desarrollada a través de su obra.

A continuación se desarrolla el marco teórico en tres partes: la primera, explica el desarrollo del impacto e influencia de los medios de comunicación sobre la opinión pública; en la segunda, se expone la teoría propuesta dentro del análisis de la construcción simbólica del discurso informativo, y, por último, se introducen los estudios del discurso con respecto al tema migratorio.

Aproximación teórica de la influencia de los medios de comunicación

“Puede que la prensa no tenga mucho éxito en decirle a la gente qué pensar, pero ella es imponentemente acertada en decirle sus lectores sobre qué pensar”³.

Las teorías sobre la influencia de los medios de comunicación se pueden dividir en tres momentos históricos:

- El primero, en el que se otorgaba un poder absoluto a los medios, reconocía a un ser humano rendido ante las nuevas tecnologías y los medios de comunicación de masas.
- El segundo momento se presentaba más crítico ante esta postura y reunía las teorías que reconocían abiertamente otras influencias en la concepción de la opinión pública y no únicamente los efectos de la información generada por los medios; desde esta perspectiva, el ser humano se ve influido por otras fuentes de información, tales como la razón y las vivencias del receptor, que en este caso se considera que median en un altísimo grado entre el emisor del mensaje y su receptor. Algunos exponentes de estas teorías en su punto más extremo llegan a insinuar que el alto grado de esta mediación logra que el mensaje proporcionado por los medios desaparezca y que prácticamente cada persona recibe una información diferente del mismo.
- Y por último, un tercer momento intenta devolver el poder de los medios en base a los efectos cognitivos, los efectos a largo plazo y los efectos sobre el clima de la opinión pública. Este tercer momento declara una dialéctica entre los dos momentos anteriores, devuelve la importancia de los medios ante la opinión pública y reconoce, a su vez, la mediación ejercida por el receptor.

La concepción interdisciplinaria de la opinión pública recibió un impulso especial después de la Primera Guerra Mundial; desde entonces se vincula directamente con las investigaciones en comunicación de masas. Los trabajos que tenían los medios de comunicación como sujeto de estudio se fueron incrementando progresivamente y se dirigieron hacia sus efectos. Por lo tanto, los medios “se fueron convirtiendo en objeto de las ciencias sociales, y se considera la creación de la opinión pública como uno de sus principales efectos” (Mozón, 2006). Lazarsfeld ubica esta paulatina transición en el contexto de la tradición clásica, es decir, cuando se empieza a producir el desplazamiento teórico del pensamiento clásico (más teórico y especulativo) al planteamiento más moderno (más técnico, pragmático y especulativo) (Lazarsfeld, 1969).

Desde este momento los estudios de la opinión pública empiezan a tener en cuenta características más transversales en cuanto a su disciplina de origen y se elaboran investigaciones desde diferentes ámbitos, tales como la ciencia

política, la sociología, la psicología social y las ciencias de la comunicación, pero serán los estudios centrados en los medios de comunicación los que marquen la ruta a seguir. Dentro de las etapas en el estudio de masas, tal como se indicó al inicio, cada momento histórico ha generado un número más o menos amplio de teorías en cada rama. En la primera, que comprende desde los años veinte hasta los cuarenta del siglo XX, los medios son contemplados como instrumentos de influencia directa, poderosa y eficaz. Durante este momento se cree que las técnicas de persuasión son totalmente efectivas, es el período en que la radio está en plena expansión. Se cree que los medios tienen una capacidad irresistible de persuasión que les permite un control total sobre la opinión pública. La proposición más conocida de esta etapa es la de la “aguja hipodérmica” que representa la información como un líquido dentro de una jeringuilla que es depositada en las conciencias de las personas.

La segunda etapa, en las décadas de los años cuarenta y cincuenta, ha sido denominada como la etapa del “paradigma dominante”; Lazarsfeld es su mayor exponente. También se conoce como la teoría de los efectos limitados. Esta teoría se encamina a reorientar la visión de la etapa anterior, sus exponentes afirman que entre emisor y receptor existe una intermediación y que las personas tienen cada una un filtro que media el mensaje, aminorando el efecto y aceptando que el principal efecto del mensaje es la reiteración con el que se emita, a esto se le llama la “teoría del refuerzo”. En estas dos primeras etapas, los medios son vistos como depositarios de una capacidad persuasiva alta y, desde esta perspectiva, “pueden controlar y modificar la perspectiva de los medios y sus mensajes” (Mozón, 2006).

La tercera etapa se genera en el marco de las críticas de los dos anteriores. Tal y como se mencionó anteriormente, los efectos desde este momento se verán desde una perspectiva crítica. Se generan diferentes visiones que permiten hablar de corto y medio plazo, efectos directos, indirectos etc. Se continúa con el estudio de los efectos de los medios de comunicación, pero se proponen nuevos modelos, por ejemplo, se separan las esferas de lo público y lo privado, y se proponen teorías cercanas al análisis de discursos políticos. Dentro de las teorías de esta etapa, entre los años sesenta y noventa del siglo pasado, destaca, en primer lugar, la tradición denominada “usos y gratificaciones” que se opone a la idea de pasividad de la audiencia y se basa en una serie de supuestos, dentro de los cuales cada individuo de la audiencia realiza una selección consciente motivada por circunstancias personales. La segunda teoría, que ha tenido mucho valor explicativo en los últimos tiempos, es la de *agenda setting*, o teoría de la construcción de agenda. Ésta vuelve a girar significativamente hacia la consideración de las posibilidades de manipulación de las audiencias. Sin embargo, estos efectos serían predominantemente de tipo cognitivos. Los medios de comunicación social realizan una cobertura de los acontecimientos de la actualidad, mediante una jerarquización de la información. De acuerdo con la teoría de *agenda setting*⁴, este temario dispuesto por los medios tendrá, necesariamente, un impacto en la audiencia. Para McCombs y Shaw, la selección de las noticias por parte de los medios y su credibilidad actúan, sin duda, sobre el marco en el que se establece la referencia del debate político. La selección sobrepone en primer plano unas cuestiones y disminuye u oculta la importancia de otras. El efecto de *gatekeeper*⁵, de selección, permite advertir que la influencia del medio no radica tanto en su capacidad de convicción, esto

4. Esta línea, que ha generado el movimiento más significativo dentro de la *mass communication research*, fue introducida en 1972 por Mc Combs y Shaw. Shaw, profesor norteamericano de la Escuela de Periodismo y Comunicación de Masas de la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill, desarrolló, junto a Maxwell McCombs la teoría conocida como ‘agenda-setting’ y con él comenzó la publicación de sus primeros trabajos teóricos (‘The Agenda-Setting Functions of the Mass Media’, *Public Opinion Quarterly*. Vol. 36 [1972]), que desarrollo en el libro *The Emergence of American Political Issues: The Agenda Setting Function of the Press* de 1977.
5. Portero- cuidador

es, su influencia real, como en la de poner en suerte los temas que son objeto de debate, los que condicionan la discusión política y la toma de decisiones. Los medios no sólo seleccionan las noticias, sino que las jerarquizan y, con ello, valoran el interés de la agenda.

Recientemente, los estudios sobre audiencia han trascendido a temas tales como la creación de identidad dentro de la opinión pública. En la actualidad se considera que la identidad, al igual que la construcción de la opinión pública, es una construcción narrativa dinámica y múltiple que necesita la conexión intertemporal, la capacidad de integración del conjunto de vivencias y el reconocimiento de los otros. Por lo tanto, se opone a las lecturas clásicas de la identidad que la definían como una 'cosa' que un individuo tiene de una vez y para siempre. En su lugar, se propone entender los conceptos de identidad y el de opinión pública como una construcción a través del tiempo, la cual es constantemente negociada en relación con los *otros* en un proceso en el cual sus contornos son continuamente definidos y redefinidos. El individuo entonces se ve moldeado por los contextos personales, pero al mismo tiempo constituye la sociedad y crea su espacio público, su cultura. Por último, entender los medios de comunicación y sus discursos como marcadores de identidad y su función ambivalente, plantea una invitación abierta a múltiples hipótesis que podrían ser el punto de partida de los diferentes análisis aplicables a la materia. Sin embargo, aun utilizando este tipo de conjetura teórica abierta, ya se pueden formular dos hipótesis que se consideran primordiales a la hora de abordar el tema:

– Primera hipótesis: los emigrantes dentro de la región de estudio, los países andinos, poseen una importancia radicalmente nueva y diferente en los países de origen. Su situación migratoria sumada al lugar que se le otorga en los discursos mediáticos convierten al emigrante en un verdadero actor que trasciende la escena nacional. Por lo tanto, es importante prever que los actores implicados en el proceso migratorio y la consecuente representación en los medios de comunicación de los países de origen, generan una doble función; en primer lugar, los medios pueden develar información ya que deciden la visibilidad de un actor y, en segundo, por tal motivo se construye una perspectiva de los actores implicados en el proceso.

– Segunda hipótesis: la función hermenéutica convierte a los medios de comunicación en un actor y, por lo tanto, este proceso dota al hecho migratorio de características simbólicas que acaban por influir sobre la agenda pública y, a su vez, en los actores implicados en el proceso. El emigrante de países andinos hoy tiene características específicas que le confieren una posición de poder en las esferas políticas, económicas y sociales en sus países de origen, y esta trascendencia de lo nacional será fundamental para la diligencia de la comunidad internacional sobre la materia.

La construcción simbólica del discurso informativo

Hablar de discurso informativo presupone la existencia de una teoría de los tipos de discurso. Tal y como se mencionó en la introducción, la construcción del sentido del discurso es un proceso de doble sentido. Partimos de la proposición según la cual el sentido nunca está dado de antemano,

se construye mediante la acción lingüística del hombre en situación de “intercambio social” (Charaudeau, 2003: 25). Este tipo de propuestas, donde una construcción de la realidad se elabora a través de un discurso, es reconocido por los estudiosos de la materia dentro del marco teórico del constructivismo. Bajo este marco teórico encontramos un sentido que se construye por diversos procesos, que Charaudeau reconoce como un proceso de transformación y otro de transacción, para hacer referencia a la emisión del mensaje y a su recepción. Es un fenómeno de transformación porque convierte al mundo por significar en un mundo significado, esto lo hace a través de categorías que identifican a los seres del mundo (en este caso los emigrantes) cuando los nombran, se les atribuyen *características* cuando los describen, proporcionan las *motivaciones* de sus acciones cuando se argumenta y, por último, *evalúan* a esos seres en sus propiedades, sus acciones y sus motivaciones cuando los “moralizan”.

6. “En España nos aprecian”, editorial. *El Comercio* (02.04.2007), de Ecuador.
7. “Inmigración y emigración”. *El Tiempo* (16.10.2007), de Colombia.

“De Ecuador ha salido mano de obra calificada. La emigración ecuatoriana tiene, por lo menos, medio siglo. La gente comenzó a salir en busca de mejores oportunidades a Estados Unidos, Latinoamérica y, en los últimos años, a Europa. Las razones están vinculadas a la falta de oportunidades de trabajo en el país. Además, muchas personas creen que en otras naciones hay mayores oportunidades para lograr una vida digna. Es paradójico: la gente se va por la crisis. Y el esfuerzo que hacen para enviar dinero ha permitido mantener a flote la economía dolarizada del país, que puede afectarse sin esos ingresos”⁶.

Por lo tanto, se elabora una construcción de un personaje en el acto de informar, ya que el acto informativo se inscribe dentro del proceso de *describir* (identificar, calificar hechos), *contar* (describir acontecimientos) y *explicar* (proporcionar los motivos de esos hechos y acontecimientos). Para el sujeto que recibe esta información, es decir, el receptor, el proceso que se lleva a cabo se llama de transición, y consiste en dar significación. Es decir, que el destinatario-receptor, respecto a su saber, su posición social, su sentido, sus intereses, etc., genera el mismo tipo de influencia que la que puede ejercer esta información sobre él.

Bajo este orden de ideas el proceso de transacción rige sobre el de transformación y no a la inversa, como podrían afirmar otras teorías explicadas anteriormente. En primer lugar, en esta teoría, el que informa no lo hace para dividir o estructurar el mundo, sino para ponerse en relación con el otro. Porque de ello depende su existencia, esto está claro con las noticias y con los editoriales que aunque describen, explican y califican, su primer objetivo es comunicarse con el otro, en nuestro caso con los lectores de sus notas o columnas. Por lo tanto, el lenguaje periodístico nace, vive y muere en la intersubjetividad, tal y como lo reconoce Charaudeau (2003: 62):

“No puede afirmarse que la emigración, en las cifras impresionantes en que se está dando en Colombia, sea en sí una mala cosa. Si estuviera equilibrada por una inmigración parigual, nuestro país ganaría desde todos los puntos de vista. Ese intercambio sería equivalente a una mutua transfusión de sangre. Mandamos sangre fresca al extranjero y recibimos sangre fresca del extranjero. Así se renuevan las naciones. Si el fenómeno se da sólo en el sentido efluente, entonces moriremos, como morirá el individuo a quien le sacan la sangre y no se la reponen”⁷.

En conclusión, cuando se explica las teorías de la persuasión de los medios, este estudio reconoce una influencia de la *agenda setting* en el tema migratorio, por lo tanto, se aleja de las teorías menos conspirativas en cuanto a la intención manipulativa de los medios o su total influencia sobre la opinión pública. Es decir, se considera que de la dialéctica que se genera entre la información emitida (el proceso de transformación) y la recepción de los datos (proceso de transacción), al objeto del discurso se le da características específicas dentro de las informaciones emitidas. Estas características conducen a que la concepción de la emigración se construya colectivamente, al igual que el proceso identitario que ello conlleva.

En resumen, estos procesos de transformación y transacción se generan en la construcción simbólica de este personaje. Los medios de comunicación, en este caso la prensa, al enmarcar a este personaje dentro de las temáticas, adjetivaciones y tendencias escogidas por los medios, se convierten en un actor significativo de la narración, y de igual forma las construcciones discursivas que exceden al acontecimiento mismo y que prevalecen, dotan de características específicas a los actores que describen.

Proceso migratorio de América Latina en general y en los países andinos en particular

El continente americano ha sido tradicionalmente un clásico destino de emigración, pero esta tendencia se ha transformado en buena parte de los países. América Latina, habitual destino de europeos emigrados, se ha convertido en un subcontinente de emigración. Uno de cada diez emigrantes del mundo es latinoamericano, y cada hora 58 personas salen de esta región. La prensa española recoge cuatro grandes rasgos de la emigración latinoamericana actual (Yépez Del Castillo y Méndez Villegas, 2007).

En primer lugar, un gran aumento de los flujos y una diversificación de los destinos. Estados Unidos sigue concentrando la gran mayoría de la inmigración latinoamericana, pero en los últimos años los destinos se han ampliado, destacando el gran flujo de emigración hacia Europa. Se calcula que residen entre dos millones y dos millones y medio de latinoamericanos en Europa occidental, de los que aproximadamente un millón y medio se encuentran en España, país que entre el 2000 y el 2007 ha multiplicado por siete el número de procedentes de América Latina que acoge, especialmente ecuatorianos, colombianos y argentinos. En Italia residen unos 200.000 latinoamericanos, en gran parte procedentes de los países andinos. Además de Europa, otros destinos importantes serían Japón, donde se estima que reside medio millón de latinoamericanos, sobre todo peruanos y brasileños; Australia, donde predominan los chilenos; Israel, a donde se dirigen mayoritariamente argentinos, y Canadá. Lógicamente, esta diversificación se plasma en las corrientes de remesas, tema que se desarrollará en el próximo apartado, que han hecho de España uno de los principales países emisores, junto con Japón y Estados Unidos. Por encima de esta diversidad, podemos observar dos pautas generalizables: la primera, que la inmigración latina se caracteriza por una movilidad enorme y que da lugar a una disgregación de familias

cuyos miembros se reparten en diferentes países; y la segunda, que la procedencia de los emigrantes se limita no simplemente a un país, sino a una región en concreto.

El segundo rasgo de la emigración latinoamericana es que sus motivaciones son esencialmente económicas. Al contrario que la emigración por razones políticas de décadas anteriores, en la actualidad los latinoamericanos abandonan sus países debido, en buena parte, al empeoramiento de la situación económica de los últimos años y a la falta de perspectivas laborales. En tercer lugar, se trata de una emigración que se feminiza cada vez más. Y, tal y como lo reconoce la Oficina del Alto Comisionado para los derechos Humanos (OACDH) en su última declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo (OACDH, 2006: 1), muchas mujeres emigran en situaciones en las que se exponen a circunstancias de alto riesgo de sufrir explotación y abuso. El Diálogo de Alto Nivel resalta la vulnerabilidad de la migración en el contexto de contratos matrimoniales y trabajo doméstico. Además, las mujeres pueden ser víctimas de discriminación en sus lugares de trabajo, lo que refuerza su exclusión de la sociedad. En caso de violencia doméstica, las mujeres pueden encontrarse en una situación de vulnerabilidad, en la cual no dispongan de los medios necesarios para buscar protección y reparación a sus derechos violados, particularmente cuando su estancia en el país está condicionada a la relación con su pareja. Ya no se trata de dinámicas de reagrupación, sino más bien de experiencias autónomas. La mano de obra femenina es cada vez más demandada en países como España, en particular, para trabajo doméstico y cuidado de ancianos, lo que contribuye a la reproducción de roles de género en la llamada "cadena global de cuidados domésticos". Sin embargo, la vulnerabilidad de este grupo emigrante se ve reflejada en las cifras de mujeres asesinadas, los llamados crímenes de género, ya que el 30% de las mujeres asesinadas a manos de sus parejas son extranjeras, cuando el porcentaje de extranjeros en España no llega al 10% (Centro Reina Sofía, 2006: 2-3).

Por último, nos encontramos ante un colectivo de inmigrantes muy heterogéneo y con fuertes prácticas transnacionales, que mantiene estrechos vínculos con sus comunidades de procedencia. El reflejo más importante de esto es, precisamente, el envío de dinero hacia los países de origen: América Latina es la primera región receptora de remesas del mundo, y su volumen total supera a la suma que recibe como Ayuda Oficial al Desarrollo e inversión extranjera.

A continuación se analizan las características de la emigración de los países andinos. Se parte de los antecedentes de migración de la región que se inicia a partir de los años setenta, primordialmente hacia los países vecinos, de lo que se desprende una alta concentración de migración transfronteriza. Venezuela en particular fue el primer "polo de atracción" de la región, este "efecto llamada" se genera por su desarrollo económico en los años setenta y ochenta debido a los ingresos por los hidrocarburos. Seguidamente se contrasta las características iniciales con la migración en la actualidad en cada uno de estos países. Se incluye también un análisis de las remesas como característica principal de la "nueva emigración" de los países andinos.

8. Este estudio analizaba los alcances de la emigración a Argentina y a los Estados Unidos. Con relación a la inmigración, ésta había sido poco significativa, particularmente la que corresponde a los países de la Comunidad Andina.

Características de la emigración boliviana

Los primeros datos del fenómeno emigratorio boliviano se realizaron por medio de datos censales donde se examinaban las principales tendencias y patrones migratorios, desde y hacia Bolivia, en el contexto de la Comunidad Andina (Polo, 1998)⁸. La emigración de bolivianos se dirigía principalmente a Argentina y a Estados Unidos. En 1990 se registraron en Argentina más de 30.000 bolivianos. Entre los países de la Comunidad Andina, los datos señalan que en la década 1980-1990 los países de destino de los bolivianos fueron Perú y Venezuela. En total, en el año 1990 se registraron casi 6.000 bolivianos en los otros países andinos, con un claro predominio de mujeres, excepto en el caso del colectivo que se encontraba en Venezuela. La mayoría de los emigrantes bolivianos en Venezuela poseía niveles de instrucción elevados y ejercían como profesionales, técnicos y directivos.

Durante las décadas siguientes (1990-2007), después de la crisis social, política y económica recientes, las salidas de la población de Bolivia a Argentina, Brasil, Chile, Italia, España y los Estados Unidos han aumentado de forma considerable (IOM, 2007b.) Se estima que el 3% de la población ha salido del país sólo en el 2006. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha propuesto la creación de controles fuertes al nuevo Gobierno, con el fin de optimizar la aplicación de ley y la consolidación de la gestión fronteriza. En la actualidad Bolivia se encuentra entre el grupo con menores cifras de migración de la región andina. Sin embargo, en el año 2007 se instauró un visado para la entrada de originarios de Bolivia a los países del Tratado Schengen, por lo tanto, en el año inmediatamente anterior se dio un alto incremento de los bolivianos con destino a Europa –a España prioritariamente–, que cambió el mapa migratorio boliviano drásticamente. Por ejemplo, en España en el año 2006 el grupo de bolivianos era menor en relación con los otros grupos. El 1 de enero de 2006 vivían en España 139.802 bolivianos, según los datos del padrón (INE, 2006); y según cifras de la Asociación de Cooperación Bolivia-España (Abope, 2007), desde entonces cerca de cien mil personas de esta nacionalidad han entrado en España, lo que supone un aumento del 80%; en el 2005 figura un incremento del 42,7%, lo que los convirtió en los extranjeros cuyo número más había crecido. Se debe recordar que Bolivia es uno de los países menos densamente poblados de la zona, con sólo un poco más de nueve millones de habitantes, y según los censos de los países de destino el número de bolivianos en el extranjero sobrepasaría los 450.000. Por lo tanto, Bolivia se acerca a la cifra del 5% de la población emigrante. Los destinos de emigración dentro de Latinoamérica son principalmente Chile, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Características de la emigración colombiana

Durante la década de los setenta del siglo pasado, Venezuela era el principal país de destino de los emigrantes colombianos (entre la inmigración clandestina y documentada, se contabilizaba más de medio millón de personas), seguido de Ecuador. Sin embargo, el ritmo de la emigración de colombianos declinó notoriamente en los ochenta. Las razones que mermaron esta emigración deben buscarse en la persecu-

ción de los colombianos en Venezuela, en las crisis políticas y económicas del país receptor y en el retorno voluntario de colombianos. Ya en estos tempranos años de la emigración se observa una acusada tendencia de migración femenina. Los colombianos emigrados en los países andinos presentaban un perfil de educación de nivel primario, pero esta situación no es extensible a los emigrados de Perú y Bolivia. En Venezuela, las mayores proporciones de colombianos se vinculan a ocupaciones que requieren un nivel mínimo o mediano de calificación como, por ejemplo, vendedores, comerciantes, operarios, obreros y otros trabajadores no agrícolas.

En cuanto a la emigración a los Estados Unidos, en 1990 se registraron casi 290.000 colombianos en el país norteamericano. Al igual que en el caso ecuatoriano, la participación de profesionales y técnicos es elevada y se desempeñan en cargos directivos. La emigración reciente de Colombia se ha debido a factores económicos y políticos. El Ministerio de Asuntos Exteriores colombiano estima que han emigrado unos 4,7 millones de personas, aunque solamente se encuentran inscritas 700.000 en los consulados colombianos (OIMc, 2007). Un estudio reciente de la OIM demuestra que la mayor parte de estos emigrantes son mujeres económicamente activas y que los destinos principales son Canadá, Italia, Japón, España, el Reino Unido y los Estados Unidos. Oficialmente se considera que los colombianos que viven en el exterior son una parte integral de la nación, según lo expresa el Gobierno con su programa "Colombia Nos Une". El programa ha sido creado con el objetivo de mejorar las condiciones en las que viven los emigrantes, extender los servicios de información y la ayuda legal que proporcionan los consulados, con el fin de fomentar el desarrollo social y económico del país.

Entre el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), encargado de las fronteras, y el Departamento Nacional de Estadística (DANE) no se llevan cifras coherentes de la salida y entrada de colombianos al exterior, por ello, en el censo nacional de 2005 –el último realizado después de 12 años y única fuente fiable de medición, debido al caos interno de cifras por la ausencia de padrón–, se incluyó una pregunta que buscaba obtener información sobre si algún miembro de ese hogar había viajado para radicarse en el exterior, ya que se pretendía encontrar la respuesta en la misma sociedad. La pregunta 22 del censo buscaba contestar tres preguntas en una sobre los colombianos que emigraron: ¿Cuándo se fue?, ¿para dónde se fue? y ¿de qué municipio salió? Los resultados que arrojó el censo de 2005 a partir de esta pregunta son que 3.331.107 colombianos habían emigrado y residían en el exterior; la mayoría salió de Colombia entre 1995 y 2005. Los destinos más frecuentes fueron Estados Unidos, España y Venezuela, y los departamentos del país de donde salieron más personas eran Risaralda, Valle del Cauca y Quindío (Conexión Colombia, 2006). En cuanto a los destinos regionales, se ha presentado con preocupación que durante los últimos años, Ecuador ha recibido aproximadamente 250.000 colombianos desplazados por la violencia, entre ellos poblaciones indígenas, entre otros colectivos vulnerables.

En octubre del 2005, la OIM empezó a ejecutar un programa que presta apoyo técnico y material para encarar la situación de emergencia a la que se enfrentan los colombianos cuando huyen de su país y buscan

9. "El plan Ecuador y la geopolítica", editorial. *El Comercio* (24.4.2007), de Ecuador.

protección en otros países, debido a la violencia de los grupos armados ilegales en Colombia. El programa, financiado por la Oficina de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado de los Estados Unidos, abarca la frontera colombiana con Ecuador, Panamá y Venezuela, y tiene como objetivo asistir a aquellos que buscan protección, así como también a las comunidades de acogida. El Gobierno ecuatoriano, la sociedad civil y la comunidad internacional que trabajan en el lado de la frontera que pertenece a Ecuador brindan asistencia continua a los que llegan, algunos de los cuales podrían solicitar asilo y ser considerados refugiados. Entre 2000 y febrero de 2006 fueron recibidas 36.747 solicitudes de refugio y se concedieron 11.707 (OIM, 2007d). En un artículo de la muestra de periódicos estudiados se refleja la preocupación por los colombianos en el Ecuador.

"También deberá contar con las salvaguardias necesarias, a fin de que el territorio nacional no se convierta en un mayor atractivo para la población colombiana que sufre los graves estragos de su guerra y cuya emigración pudiera afectarnos debido a su densidad creciente"⁹.

Se intuye que, al igual que en el *Diario*, la preocupación se extiende a otros sectores de la población. Y teniendo en cuenta los últimos acontecimientos de fricciones diplomáticas entre los dos países fronterizos, de hecho, podría generar un punto de escape entre los países.

Características de la emigración ecuatoriana

Entre 1980 y 1990 hubo un incremento sustancial del volumen de emigrantes ecuatorianos hacia los países de la región andina (35.000). Venezuela concentraba la mayoría (23.000), seguido de Colombia. Siguiendo la tendencia de la región, predominaban las mujeres. La mayoría de los ecuatorianos que emigraron en este periodo se encontraban en edades activas, sobretudo los residentes en Venezuela. Sin embargo, la fuerza de trabajo presentaba bajos niveles de calificación y se insertaba en la economía receptora en forma asalariada y por cuenta propia. En el año 1990, en los Estados Unidos se constató una emigración de más de 140.000 ecuatorianos, la más alta después de la originaria de Colombia, entre los países andinos. A diferencia de los emigrantes intraregionales, existe un importante contingente de personas de alta calificación, tales como trabajadores de oficinas administrativas y, en especial, profesionales, técnicos y gerentes (Albán, 1998).

Como resultado de la crisis económica y financiera de 1998-1999, Ecuador experimentó una reducción de 30% en su PNB y un aumento significativo de la pobreza; la respuesta a ello fue la emigración masiva. Desde el 2000 se estima que un millón de ecuatorianos han salido del país, con principal destino hacia la Unión Europea, especialmente España e Italia. Ecuador también se ha convertido en un país de destino migratorio. El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) reconoce en un informe sobre emigración de ecuatorianos hacia el exterior que los casos más llamativos son los desplazamientos a España, Estados Unidos e Italia. Sin embargo, advierte la presencia de un gran vacío en cuanto se refiere a la relación entre la emigración y las demás variables de la dinámica demográfica. Por lo tanto, los datos más fiables son los padrones de los

países de destino. El censo ecuatoriano realizado en el 2001 reportó que 377.908 personas habían emigrado durante los cinco años previos al censo (de 1996 a 2001) (*Migration Information Source*, MIS, 2007).

En España sólo a primero de enero de 2006 estaban empadronados 399.600 ecuatorianos, aproximadamente 100.000 menos que el año anterior; de ello se deduce que han pasado al padrón como españoles, debido al proceso de naturalización (INE, 2006). En Estados Unidos el número puede ser similar al registrado en España, ya que en 1990, 197.374 ecuatorianos estaban censados en Estados Unidos y hoy se calcula que hay aproximadamente entre 550.000 y 600.000. En Italia, por su parte, se estima que la población ecuatoriana podría alcanzar hasta 120.000 personas. Sin embargo, las estadísticas italianas registran 61.935 ecuatorianos en el 2005, 65% de ellos emigración femenina (Jokisch, 2007).

10. Palabras del ministro de Relaciones Exteriores, embajador Óscar Maúrtua de Romaña, durante la inauguración de la ceremonia de presentación del proyecto "Seguro de Remesas del Exterior". Oficina de Prensa y Difusión Ministerio de Relaciones Exteriores. Jueves, 16 de marzo de 2006.
11. Poseedores de la tierra que solían alquilarla a campesinos, los cuales la trabajaban y debían compartir los beneficios de la recolección de las cosechas con los "patrones".

Características de la emigración peruana

En Perú, como en la mayoría de los países latinoamericanos, hubo una emigración masiva a las ciudades en el siglo pasado, y al menos un 7% de la población es emigrante internacional¹⁰. Según cifras estimadas por las oficinas consulares en el exterior (OCE) de Perú, el número de peruanos que residían fuera del país a diciembre de 2005 se estimaba entre 1.800.000 y 2.300.000. Estudios realizados desde Perú, en particular por el profesor Teófilo Altamirano, quien prácticamente abarca la bibliografía existente de migración peruana, reconocen que Perú y Ecuador han tenido hasta la actualidad patrones de migración transnacional comunes. Sin embargo, simultáneamente tienen sus particularidades (Altamirano, 2003: 1). Este autor reconoce cinco momentos de la emigración peruana y los analiza en clave histórica:

- Primera fase (1920-1950): los emigrantes pertenecían a la clase comercial y "terrateniente"¹¹. Su destino principal era Estados Unidos, donde trabajaban como obreros manuales en la década de los treinta, principalmente en la costa Este, Nueva York y Nueva Jersey.
- En la segunda fase, entre las décadas de los cincuenta y sesenta, la composición socioeconómica y cultural de los emigrantes fue similar a la etapa previa. No obstante, se inició la emigración de miembros de la clase media, entre ellos profesionales liberales, medianos empresarios y estudiantes.
- Este tipo de perfil de emigrante se incrementó en la tercera fase, en la década de los setenta, cuando la clase media nutrió los trabajos obreros del área este de los Estados Unidos.
- La llamada cuarta fase se da en la segunda mitad de la década de los ochenta, en que Japón abre sus fronteras a miles de trabajadores manuales *nikei*, muchos de ellos profesionales. En cantidades menores los peruanos se dirigen a otras regiones como el Caribe, Asia del Sur, países árabes e Israel.
- En la quinta y última fase, la emigración se ha convertido en una opción para todas las clases sociales y los grupos culturales del Perú, excepto los pobres del campo y las ciudades, así como los nativos de la Amazonia, aunque estos últimos han emigrado a los países vecinos, en particular a Brasil. (Altamirano, 2003: 10).

12. "En España nos aprecian", editorial. *El Comercio* (02.04.2007), de Ecuador.

En la actualidad existe un gran optimismo desde las instituciones financieras internacionales (IFI), como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En un informe reciente se destaca a los familiares de los emigrantes peruanos por ser los más emprendedores de la región a partir de la recepción del dinero enviado por los familiares en el exterior (BID, 2003c). Para considerar el impacto económico de la diáspora de los países andinos, estudiaremos en el siguiente apartado la importancia económica de las remesas. Según el informe del BID, las remesas enviadas a Perú por los emigrantes en América del Norte, Europa, Japón y otros países latinoamericanos superaron los 2.495 millones de dólares en el 2005, así que el Gobierno peruano ha convertido en prioridad la gestión de esta emigración y su potencial uso en el desarrollo del país.

A manera de conclusión de este apartado se puede inferir que el fenómeno emigratorio de los países andinos ha sido constante. En la actualidad, el caso boliviano, por ejemplo, ha tenido una evolución acelerada debido a la imposición del visado como requisito de entrada a la Unión Europea, sumado al hecho de la inestabilidad política reciente de la región y al alto nivel de desempleo que sufre el país. En cuanto a los cuatro grandes rasgos de la emigración latinoamericana actual que se mencionaron al inicio del apartado, encontramos los siguientes: un gran aumento de los flujos y una diversificación de los destinos; en cuanto a sus motivaciones son esencialmente económicas; se trata de una emigración que se feminiza cada vez más, y su característica principal es que se trata de un colectivo con fuertes prácticas transnacionales, en especial el envío de remesas es el indicador por excelencia para medir esta cercanía. Es precisamente esta última característica la que ha monopolizado la atención sobre el debate relativo a la emigración en los países de origen, que se ha convertido en un agitado debate desde el momento que las IFI resaltaron la elevada cantidad de estos flujos.

El planteamiento parte del hecho que las remesas han generado un proceso acelerador de la visibilidad de los emigrantes, y que los medios de comunicación han sido el escenario de este debate. Por lo tanto, el emigrante latinoamericano, y en especial el emigrante de los países andinos, se convierte en un actor económico debido a la creciente importancia de las remesas en el debate político y en los medios de comunicación. Dentro de la muestra seleccionada de la prensa para este estudio aparece en lugar destacado el tema de las remesas (22 artículos hacen mención del hecho, lo que representa el 26% de la muestra). De la muestra se desprende que tanto los gobiernos, a través de sus diferentes programas presidenciales, como la sociedad civil, intentan "preparar" a las familias para asegurar un impacto positivo de las remesas en el sentido que contribuyan al crecimiento económico familiar y a la reducción de la pobreza.

"La Fundación Esquel impulsa proyectos de ayuda a las familias divididas por la migración con apoyo psicológico y la utilización de las remesas en proyectos productivos, en Ecuador. Y en mantener los lazos de identidad y asistencia jurídica, en España"¹².

Por lo tanto, en el próximo apartado se realiza un breve repaso de la importancia de las remesas en la región, ya que son fundamentales, habi-

da cuenta del alto cubrimiento que tiene el tema en la prensa nacional y, sobre todo, de cómo ha cambiado la imagen del trabajador emigrante, que ya no es sólo aquel pobre hombre o mujer que cruzaba la frontera: ahora se ha convertido en una fuerza viva en el país de origen.

En resumen, la visión que se tiene de los nacionales que viven y trabajan en el exterior ha cambiado. Los medios de comunicación han participado activamente en este cambio y, como consecuencia, en la opinión pública se ha empezado a conceder mucha más importancia a las contribuciones de los trabajadores emigrantes a sus países de origen. En este sentido, de manera creciente, los trabajadores migrantes han comenzado a ser percibidos no sólo como una fuerza económica, sino también como una fuerza social y política. De este modo, a través de las remesas se ha fortalecido el rol de los emigrantes en sus comunidades de origen no sólo como proveedores de ingresos, sino también como actores sociales y políticos.

Estructura de los medios de comunicación en América Latina

Estudios recientes señalan que la estructura de los mercados de medios de comunicación en América Latina muestra importantes contradicciones (Mastrini, 2006). Por un lado, desde la década de los noventa, sufrieron una importante transformación que en la mayoría de los casos implicó que los estados nacionales se desprendieran de empresas y de activos, especialmente en el sector de las telecomunicaciones, y que se consolidara el predominio del mercado en la producción y distribución de bienes y servicios culturales y de comunicaciones. Sin embargo, debido a las desiguales estructuras económicas de estos países, el acceso al consumo de estos productos queda restringido a un reducido sector de la población. Esto quiere decir que, si bien el sector de las telecomunicaciones experimenta un fuerte crecimiento en la década de los noventa, los índices de penetración del servicio son bajos si se comparan con Estados Unidos o Europa.

Tendencias: Un análisis bajo la perspectiva de la concentración de las industrias culturales

Otra característica del sector de comunicaciones en América Latina es su alto grado de concentración, es decir, que unos pocos son los dueños de la mayoría de los medios de comunicación existentes. Por ejemplo, el nacimiento de la radio en los años veinte adoptó de forma rápida la característica de la posesión de los medios radiofónicos en manos de pocas personas. Algo parecido pasó con la televisión, a partir de los años cincuenta, cuando en América Latina se impuso en prácticamente todos los países la noción de servicio de interés público, que Mastrini encuentra equivalente a las políticas de patrocinio económico por parte de las cadenas norteamericanas, en oposición al modelo público que se mantuvo en Europa.

Los países latinoamericanos fueron de los primeros en hacerse con el servicio televisivo (México, fue el sexto país que se hizo con este ser-

vicio en 1950, Venezuela el undécimo en 1951, Colombia, en 1954). Esta rápida absorción de la tecnología en medios de comunicación de masas sólo estaban en disposición de llevarla a cabo las elites locales. Los estados latinoamericanos durante las privatizaciones de los medios pasaron de unos monopolios de Estado a unos oligopolios privados.

Naturaleza de la prensa en los países andinos

En cuanto a la naturaleza de la prensa en los países andinos, nos remitimos a la investigación de mayor importancia, en lo que se refiere a medios de comunicación en América Latina, que se haya realizado hasta el momento (Mastrini, 2006). En este trabajo plasmaremos los aspectos de cada país y la importancia del mercado de los medios de comunicación dentro de sus economías, su grado de concentración y observaremos las tendencias comparativas de la zona.

En Bolivia, la estructura de los mercados de los medios de comunicación cambió radicalmente con el proceso de reestructuración que implicó la adopción de políticas de orientación neoliberal (Cajías, 1990). Durante las décadas anteriores, los medios de comunicación habían estado en manos de varios colectivos de la sociedad, entre ellos la Iglesia católica, los sindicatos (que hicieron famosa su *Radio Minera*), el Estado y las empresas privadas, las federaciones estudiantiles, así como las radios comunitarias rurales. Esta diversidad ha ido disminuyendo paulatinamente. En el caso de la prensa específicamente, ésta tiene un bajo nivel de penetración en el conjunto de los hogares bolivianos, que se concentra casi exclusivamente en los primeros cuatro diarios más vendidos (70%). El diario *El Deber* supera el 25% de las ventas de prensa y se constituye en el diario más leído del país; le sigue *La Razón*, con el 21,5 % del total de ejemplares vendidos (114.000 ejemplares en 1990).

En cuanto a los grupos de comunicación, en el 2000 existían dos grupos diferenciados: el primero perteneciente a Raúl Garáfulic, producto de la liberalización, y el segundo a la Iglesia católica. El empresario Garáfulic posee el segundo diario más importante –*La Razón*, incluido en la muestra– y adquirió sus bienes a través de ingresos en otros ámbitos de la economía. La Iglesia católica, por su parte, es la que posee mayor cantidad de medios de comunicación, muy importantes sobre todo en radio, y también un diario llamado *Presencia*, que fue en sus inicios el número uno en Bolivia y aún tiene un cierto peso dentro de la opinión pública. Finalmente, las antiguas familias periodísticas han optado por unirse y compartir inversiones en otros medios, como es el caso del Grupo Líder, grupo empresarial que posee ocho periódicos en todo el país.

En Colombia los medios escogidos para la muestra fueron *El Tiempo* y *El Espectador*, por su trayectoria e importancia entre la opinión pública colombiana. *El Espectador* era el diario de mayor circulación en Colombia, junto con el *El Tiempo*, con el que mantenía una sana competencia, sin embargo, tras su paso de diario a semanario en el 2001, *El Tiempo* se ha convertido prácticamente en el único diario

de circulación nacional. La prensa en Colombia no se destaca por el número de ejemplares vendidos. La facturación por prensa, en cambio, sí es la más alta de la región debido a los bajos precios del sector radiofónico. La publicidad prefiere pautar¹³ en prensa, ya que ello genera mucha credibilidad. Al tener la población distribuida en varias ciudades importantes, la presencia de la prensa nacional se torna escasa y es, en términos comparativos, significativa la prensa local o regional. El Estado sufre, al igual que los otros países andinos, una macrocefalia. Su metrópoli es considerablemente mayor que las ciudades intermedias, pero en el caso colombiano existen ciudades intermedias de más de un millón de habitantes.

13. Se entiende por "pautar" el hecho de invertir en publicidad en un medio de comunicación.

En cuanto a la concentración de la prensa, cabe decir que existe un alto grado de aglutinamiento en la Casa Editorial El Tiempo, que mantiene una posición del 30% del mercado. *El Tiempo* es el producto estrella de esta casa editorial, con él obtienen el 50% de la facturación de publicidad total. Los ejemplares anuales vendidos ascienden a 105.850.000. *El Espectador* fue hasta el 2001 el segundo periódico con mayor número de ejemplares vendidos (64.970.000 por año)

En el del Perú, por su parte, se aprecia un nivel alto de lectura de periódicos (267.000.000 ejemplares al año), aunque el sector se ve muy relegado por parte de la inversión publicitaria que prefiere invertir en televisión. Durante los últimos años, en la etapa Fujimori, se reconoció un auge de los diarios de "prensa chicha" de carácter muy populista. Este fenómeno es reciente en el Perú y es el primero de gran visibilidad en la región andina. En cuanto a la concentración de prensa diaria en Perú, existe una diferencia muy marcada, en cuanto a ejemplares vendidos, entre el primer diario y el segundo, *El Comercio* con 45.000.000 ejemplares vendidos al año y *La República* con 9.000.000. Esta diferencia produce una situación semejante a la situación de concentración del caso colombiano. Una explicación para este hecho puede ser que *El Comercio* capta buena parte de la inversión publicitaria y domina el mercado publicitario.

En cuanto a los grupos de comunicación en Perú, el principal grupo es Telefónica. La empresa de capital español en el año 2000 dominaba los mercados de telefonía, Internet y televisión por cable. En la prensa destaca el diario *El Comercio*, propiedad de la familia Miró Quesada que, además de expandirse hacia las revistas, ha incurrido en la televisión pública con el Canal N. El segundo grupo editorial es la compañía editora del diario *La República*, un grupo que tiene además otros tres periódicos y está asociado a la familia Mohme. El caso peruano se asemeja al colombiano, donde las familias de elite poseen los medios y han ido extendiendo sus productos al mercado de las revistas y la televisión. Al igual que en el caso colombiano, los medios han tenido una fuerte relación con la política. En el caso peruano, la situación de dependencia se agravó con Fujimori, y en el caso colombiano los herederos (Francisco y Fernando Santos) del conglomerado propietario de *El Tiempo* son en el momento de redactar este artículo vicepresidente y ministro de Defensa, respectivamente, lo que deja ver claramente los vínculos políticos de las familias propietarias de los medios de comunicación.

14. "Ley Laboral". *El Deber* (27.02.2007), de Bolivia.

Análisis del discurso enfocado a la migración

Para analizar las noticias y columnas de opinión de la muestra, se partió de una distinción básica inicial, inspirada en la clasificación del discurso político de Ricard Zapata (Zapata, 2007b: 10). Este análisis separa analíticamente los discursos que se plantean en los debates parlamentarios en los países de destino de la migración. Bajo este marco analítico se reconoce la existencia de los conflictos que se generan dentro de la nueva situación inmigratoria, pero vistos desde diferentes ángulos. Es decir, el discurso reactivo (DR) busca gestionar el problema y se preocupa por las alteraciones que supone el proceso que se analiza, que percibe como eminentemente negativas; en este caso sería el tipo de discurso que presenta una percepción negativa del proceso emigratorio. El discurso proactivo (DP) aspira a proporcionar a las personas recursos e instrumentos para que gestionen los conflictos, que perciben como un hecho histórico irreversible. Uno de los criterios de distinción entre ambos discursos es la concepción que se tiene del fenómeno migratorio desde el lugar de recepción. "El discurso reactivo lo interpreta como algo negativo, como amenaza; el discurso proactivo como una oportunidad histórica y como formando parte del proceso de socialización multicultural en el que está envuelta nuestra sociedad" (Zapata, 2007a: 319).

Tomando este método de análisis de discurso, esta vez aplicando la metodología de investigación a los discursos de prensa en los países emisores, se utiliza el marco analítico a la inversa. Es decir, la percepción del fenómeno migratorio desde el país de origen. Cuando nos referimos a los discursos de prensa se reconoce, a la vez, la existencia de conflictos que se generan alrededor del fenómeno emigratorio; también estos conflictos son percibidos bajo múltiples ópticas. En el análisis presentado a continuación, el discurso reactivo (DR) busca gestionar el proceso emigratorio y se preocupa por las alteraciones que éste pueda suponer en todas las esferas de vida, que percibe como eminentemente negativas. En contraste, el discurso proactivo (DP) informa sobre la problemática emigratoria con naturalidad y en casos más extremos con entusiasmo.

Un ejemplo de discurso reactivo dentro de nuestra muestra serían aquellos que presentan la emigración como la causa de los males de la sociedad:

"El mercado se había convertido en un negocio en el cual los empleadores despedían de manera permanente a los trabajadores, siendo una de las causas de la emigración a España y otros países de miles de trabajadores bolivianos que no gozaban de las condiciones para desarrollar sus habilidades laborales y contribuir al crecimiento de las empresas. Actualmente, se observa que en el mercado de trabajo la mano de obra calificada ha disminuido de gran manera por la emigración, constituyéndose en una de las principales causas de disolución de las familias y la situación de orfandad en la que se debaten los hijos"¹⁴.

El criterio de distinción del presente método entre ambos discursos radica en la concepción que tienen de la inmigración. Esta investigación se centra en la concepción que los medios tienen del proceso emigratorio; unos conciben la emigración como ausencia, pérdida, y otros como presencia, oportunidad. Esto permitirá prever tendencias en el imaginario colectivo del proceso emigratorio. Un ejemplo de discurso proactivo muestra pasividad, consentimiento o mayor grado de aceptación del tema emigratorio:

“Estaba empezando a aprender a fumar cigarrillo y de vez en cuando me tomaba unos aguardientes con amigos, cuando mis padres decidieron que viajara con mi hermano a Estados Unidos”, recuerda Fernández, sentado en su consultorio en el Hospital St. Francis, en Roslyn, a unos 40 kilómetros de Nueva York”¹⁵.

De esta forma, el DR interpreta el fenómeno emigratorio como ausencia, como algo negativo, como amenaza (peligro para la identidad, las costumbres, la economía, los núcleos familiares); mientras que el DP, informa bajo la óptica de la emigración como presencia, en el sentido de oportunidad (fortalecimiento de la identidad, las costumbres, la economía, las remesas, las familias transnacionales, el enriquecimiento cultural) y como parte del proceso de socialización multicultural en el que está envuelta nuestra sociedad.

Esta forma de asumir la emigración desde el lugar de origen proporciona al emigrante un protagonismo que antes de iniciar el proceso migratorio no tenía dentro de su sociedad. El colectivo emigrado es creado por estos discursos mediáticos y se le dota de características específicas. Es decir, el discurso crea a unos actores dentro de la sociedad de origen sobre la figura del emigrante, debido a la discusión que se genera en torno a él. Los discursos de los medios informativos más influyentes crean la capacidad de influencia en la esfera política, económica y social de los emigrantes dentro de la sociedad de origen. Estos actores se mueven entre la tensión de la ausencia y de la presencia, pero la representación creada por el discurso mediático será, al fin, la imagen que se creará dentro de la opinión pública del “emigrante”. Este actor es a su vez local e internacional, es un ciudadano errante, un actor internacional, su estatus tal y como la sociedad internacional lo reconoce urge ser discutido a escala local, nacional e internacional.

De este modo tanto es actor el emigrante, según lo expresado en la prensa de sus países, como lo es el medio de comunicación (prensa) que le da importancia a los sucesos que considera más relevantes y se convierte en un actor en sí mismo del proceso emigratorio. A continuación se desarrollan las construcciones que se generan en la prensa de la emigración y de los actores que intervienen en ella.

15. “Llegó a EEUU en balsa hace 28 años, y hoy es uno de los mejores cirujanos del área de Nueva York”. *El Tiempo* (16.06.2007), de Colombia.

El discurso de la información

Análisis de discurso en la prensa de los países andinos (2007)

1. Identificación del fenómeno

- 1.1 Descripción y tipificación
- 1.2 Cifras
- 1.3 Efectos causales de la emigración
- 1.4. Consecuencias de la emigración

2. Temas principales

- 2.1 Emigración-política
- 2.2 Emigración-problemas de los menores de edad
- 2.3 Emigración-desempleo
- 2.4 Economía política de la emigración
- 2.5 Política- emigración-religión
- 2.6 Problemáticas producidas por la emigración
- 2.7 Emigración-pobreza
- 2.8 Emigración-cultura
- 2.9 Emigración-delincuencia
- 2.10 Emigración-remesas
- 2.11 Emigración- fronteras
- 2.12 Emigración- arte
- 2.13 Emigración-logros
- 2.13 Emigración-identidad
- 2.14 Emigración-historia migración
- 2.15 Emigración-género
- 2.14 Emigración-trafico de personas

3. Tendencias de los adjetivos encontrados

- 3.1 Positivos (relacionados con juventud, talento, profesionalidad, mano de obra cualificada, felicidad, realización personal)
- 3.2 Negativos (patético, pobre, frustrado, en peligro, discriminado, maltratado, furioso, enfermo, desempleado, abandonado, "sudaca")

4. Tipo de Discurso

- 4.1 Reactivo
- 4.2 Proactivo

5. Tipo de actores que intervienen en la información

- 5.1 Iglesia Católica
- 5.2 Editorial/medio de comunicación
- 5.3 Diplomáticos, políticos
- 5.4 Ministros, Ejecutivo
- 5.5 Científicos sociales (sociólogos, economistas)
- 5.6 Actores sector salud (psicólogos, médicos)
- 5.7 Redacción medio de comunicación
- 5.8 Representantes de la rama judicial (jueces, fiscales, abogados)
- 5.9 Autoridad lugar de destino migratorio

6. Caracterización de la representación

- 6.1 Actor político
- 6.2 Actor social
- 6.3 Actor económico

Fuente: Investigación actual

De acuerdo con lo expuesto en la introducción y con el fin de limitar la observación del discurso, el análisis se ha centrado principalmente en dos grandes ámbitos. En primer lugar, se ha partido de una distinción inicial

entre el discurso reactivo que agrupa aquellos discursos que se posicionan en contra del proceso de emigratorio y sus impactos negativos en la sociedad de origen; y el discurso proactivo, que reúne los argumentos que promueven un discurso con implicaciones más positivas y hace hincapié en los beneficios de la emigración¹⁶. En segundo lugar, se ha analizado las clasificaciones intentando recoger las alusiones directas a la clasificación del emigrante dentro del panorama local. Se clasifica en su acción en tanto que actor político, económico y social.

16. Esta división es ampliamente desarrollada por Ricard Zapata (Zapata, 2007).

Se observan diferentes tendencias en las informaciones, con el fin de contrastarlas con la emisión de emigrantes, se dividen/identifican según la percepción del discurso respecto a su impacto en las condiciones iniciales del país emisor. Usualmente, cuando la literatura recoge las condiciones iniciales, se utilizan los datos en relación con tres categorías. La personificación de los medios escogidos permite inferir la incidencia sobre dichos aspectos y permite clasificar al emigrante como actor político (social-elecciones, creador de opinión, instrumento de evolución o distorsión del país de origen y de sus transformaciones), el emigrante como actor económico, (protagonista de las informaciones sobre las remesas y el impacto de estas sobre el desarrollo), y, por último, el emigrante como actor social (vinculado especialmente a temas de cooperación u otros similares).

La muestra en la prensa se ha obtenido a través de sus páginas *on-line*. Los diarios escogidos en base a su número de ejemplares y alcance fueron: *La Razón* (BO), *El Deber* (BO), *El Tiempo* (CO), *El Espectador* (CO), *El Comercio* (EC), *El Comercio* (PE), *La República* (PE). Desde el 1 de enero de 2007 hasta junio de 2007 se encontraron un total de 108 artículos sobre el tema en los medios de comunicación:

País	Medio de Comunicación	Número de Artículos	Porcentaje
Bolivia	<i>La Razón</i>	15	14%
Bolivia	<i>El Deber</i>	19	18%
Colombia	<i>El Tiempo</i>	14	13%
Colombia	<i>El Espectador</i>	9	8%
Ecuador	<i>El Comercio</i>	34	31%
Perú	<i>El Comercio</i>	8	7%
Perú	<i>La República</i>	9	8%
Total		108	100%

Fuente: Investigación actual

En cuanto al número de artículos según países, Ecuador y Bolivia son los países con mayor número de artículos publicados sobre el tema; coincidieron en publicar 34, seguidos de Colombia con 23 y Perú con 17. El criterio de búsqueda fue la referencia clara a la emigración de sus conciudadanos. La muestra es representativa de la totalidad de los artículos encontrados por los motores de búsqueda de los diarios en cuestión durante la mitad del año 2007 (enero-junio) Las palabras usadas en los motores de búsqueda fueron: *emigración*, *emigrante*, *migración*. En cuanto a la palabra de búsqueda, se notó que en algunos países la palabra *emigrante* es recurrente, como en el caso de Bolivia y Ecuador, mientras que en Perú y Colombia se utiliza con mayor frecuen-

17. Perú, 17 artículos, (15,74%); Ecuador, 34 artículos, (31,48%); Colombia 23 artículos, (21,30%) y Bolivia, 34 artículos (31,48%).
18. Se ha escogido para este apartado únicamente la muestra boliviana. Por dos razones: primero porque se considera especialmente explicativa y, segundo, de cara a la concreción necesaria para la presentación de este trabajo. Sin embargo, cada país tiene sus características especiales que serán expuestas en una versión más amplia del estudio.

cia los términos “peruano en el exterior” y “colombiano en el exterior” respectivamente; de hecho, parece que la palabra *emigrante* conlleve connotaciones menos positivas que otras denominaciones. Debemos tener en cuenta que la muestra se toma en un momento clave para la evolución migratoria boliviana, ya que la imposición del visado para entrar en los países de la Unión Europea se convierte en un catalizador dramático de la emigración reciente y provoca que se elabore una línea discursiva particular en la materia.

El estudio escoge el momento de los primeros meses del año 2007, procurando proporcionar un diagnóstico de la temática más actual. A su vez, puede ser una base de comparación con muestras similares con otros grupos de países con características emigratorias parecidas. La muestra tiene algunas disparidades numéricas entre países, debido a la búsqueda exhaustiva en la página electrónica de cada diario. Por lo tanto, aunque el método de selección puede resultar una novedad dentro de los métodos de recolección de datos, la cantidad de muestra resultante permitió una selección de artículos aleatoria que permite arrojar datos comprobables. Ya que el porcentaje¹⁷ de la muestra con respecto a los países en cuestión resultó ser experimentalmente equitativo, el único país que queda por debajo de la media es Perú.

Identificación del fenómeno

En el primer semestre del año 2007 se publican 107 artículos en los que aparece el actor en cuestión; de estos artículos, el 50% presenta un discurso proactivo (DP), que representa la emigración como un hecho irreversible, natural y, en algunos casos, beneficioso; y el 50% presenta un discurso reactivo (DR), que dentro de la muestra serían aquellos que presentan la emigración como la causa de los males de la sociedad. Sin embargo, estas proporciones no son las mismas en cada uno de los países. En la muestra se identifican dos tendencias según los países. Colombia y Ecuador tienen una mayoría de artículos con características de discurso proactivo, tal como recogen los porcentajes de las publicaciones, por lo tanto, la muestra permite concluir que su visión de la migración es más positiva. Sin embargo, los artículos de la muestra correspondientes a Perú y Bolivia presentan en su mayoría artículos con marcadas tendencias de discurso reactivo. Por lo tanto, se infiere que la migración es percibida en Perú y Bolivia como un hecho de preocupación o amenaza.

Descripción y tipificación

En cuanto a la descripción y tipificación del fenómeno, se observa de forma particular como los artículos bolivianos¹⁸, al intentar identificar el fenómeno migratorio, en su gran mayoría, en primer lugar, describen y tipifican la emigración; en segundo lugar, proporcionan cifras y problemáticas variadas, hecho que refleja un desconocimiento de un número real; y en tercer lugar el discurso intenta proveer en un gran número de casos los efectos causales de la emigración; por último, los más resueltos predicen consecuencias de este proceso.

Los artículos de Bolivia son particulares porque se preguntan en su gran mayoría las causas de la emigración:

“¿Cómo se explica esta dura realidad? Lamentablemente, se explica por la pérdida de esperanza, la falta de fe en el futuro y la permanente escasez de empleo y oportunidades de trabajo, que les hace pensar a los bolivianos que no existen mejores días para ellos y, sobre todo, para sus hijos y sus futuras generaciones”¹⁹.

En cuanto a las cifras, se generan de forma muy difusa ya que rara vez se citan sus fuentes, con lo cual resulta difícil encontrar un promedio en la prensa.

“Se estima que unos 392 bolivianos más serán los últimos en realizar su viaje sin visado hacia el sueño europeo, en algunos casos arriesgando su propia situación económica, puesto que son conscientes de que, de ser devueltos, perderían sus casi 2.000 dólares que les costó obtener sus documentos y sus pasajes”²⁰.

En conclusión, queda claro que el fenómeno emigratorio boliviano es un tema muy politizado y esto influye en el hecho que el emigrante sea visto como un actor político en su lugar de origen; por otra parte, los artículos de prensa permiten ver una opinión pública crítica ante el hecho de la emigración. Durante los días más cercanos “al cierre de fronteras europeas para los bolivianos” se hicieron seguimientos de las preocupaciones de los potenciales migrantes. A diferencia de lo que ocurre en otros países, se genera una preocupación por los niños que se quedan en el país al cuidado de terceros, lo cual confiere a los discursos connotaciones humanas específicas.

Temas principales

Tal y como se ha explicado en el marco teórico, la migración vista desde el lugar de origen de los flujos migratorios conlleva la inmediata reflexión sobre temas que encierran conceptos que corresponderían al ámbito de las ciencias sociales, tales como la identidad en procesos migratorios, la expansión del concepto de nacionalidad, las nuevas formas de familias transnacionales y las nuevas modalidades de representación política, entre otros aspectos. Con respecto al emigrante, los artículos de prensa construyen simbólicamente este personaje al enmarcarlo dentro de las temáticas, adjetivaciones y tendencias escogidas por los medios, que se presentan de forma reiterativa.

De acuerdo con la teoría de la construcción de agenda, los medios de comunicación social realizan una cobertura de los acontecimientos de la actualidad, procediendo a una jerarquización de la información. De acuerdo con la teoría de *agenda setting*, este temario dispuesto por los medios tendrá, necesariamente, un impacto en la audiencia. El temario dispuesto en la muestra fue el siguiente (véase tabla 3):

19. “¡Quieren irse de Bolivia!” (Juan L. Cariaga Columnista). *La Razón* (01.04.2007), de Bolivia.
20. “Los bolivianos del barco regresaron frustrados”. *La Razón* (31.03.2007), de Bolivia.

21. "La consulta y Montaner". *El Comercio* (21.04.2007), de Ecuador.

Tabla 3. Temas principales de la muestra		
Temas principales de la muestra	Número de artículos	%
Emigración-política	26	24
Economía política de la emigración	14	13
Emigración-delincuencia	14	13
Emigración-problemas de menores de edad	12	11
Emigración-remesas	9	7
Problemas relacionados de la emigración	6	6
Emigración-logros	5	5
Política-emigración-religión	5	5
Emigración-identidad	4	4
Emigración-arte	3	3
Emigración-pobreza	3	3
Emigración-fronteras	2	2
Emigración-historia personal	2	2
Racismo-mestizaje	2	2
Emigración-género	1	1

Fuente: Estudio actual

Vínculo emigración-política

Se observa que los temas que han priorizado los medios de comunicación de la región andina durante el primer periodo del 2007 se refieren a los vinculados con la política, la economía, la delincuencia, las problemáticas con los menores de edad que se quedan en el país de origen y las remesas. Sin embargo, se presentan particularidades dentro de los países (véase anexo 3). Por ejemplo, el caso boliviano inserta en la agenda mediática temas que los otros países no recogen, tales como el racismo y el mestizaje, o el vínculo directo con la pobreza; sin embargo, al igual que el resto de la muestra, el tema de la emigración en los medios de Bolivia tiene un alto grado de politización, el más alto de la muestra.

Ecuador es el segundo país en cuanto a mayor atención al vínculo entre emigración y política: el tema ocupa el 21% de los editoriales y columnas de opinión de la muestra. La reactividad y proactividad en el discurso están proporcionadas, por lo cual las opiniones negativas y positivas en torno al tema migratorio tienen prácticamente el mismo peso. El siguiente extracto puede ser un ejemplo de discurso proactivo:

"Estas reflexiones me llevan a rechazar las expresiones del periodista cubano-estadounidense Carlos Alberto Montaner, contenidas en un artículo de este Diario, en las que, desde el absoluto desconocimiento de nuestra realidad y cargado de un sesgo político que le resta objetividad, menosprecia la capacidad de discernimiento del pueblo ecuatoriano, vaticina el desastre –como si el que vivimos no lo fuera–, advierte de una masiva emigración –como si eso fuera novedad– y acusa al presidente Correa de "desconfiar de la democracia representativa" cuando ha sido precisamente ella la que le llevó al poder y a que una enorme mayoría respalde la propuesta de ir a una Constituyente"²¹.

El artículo retomaba una discusión que introduce el tema migratorio en el marco del debate sobre una nueva constitución para Ecuador. Lo

importante a analizar es que el artículo concibe la emigración como un fenómeno político, de tal modo que la ausencia de las personas emigradas causa un debate político en el país de origen. La frase más política de la muestra la dice el presidente de la República del Ecuador, Rafael Correa, que problematiza el tema migratorio en campaña prometiendo una mayor atención al emigrado y crea una Secretaría para la Migración. Este tipo de declaraciones permite observar la tendencia de politización del debate migratorio andino. Si bien en el pasado un candidato no necesitaba hacer mención del tema migratorio, en contraste, en la actualidad se hace necesaria la mención para el emigrado y más aún para los familiares votantes que se quedan en el lugar de origen, quienes pueden hacer caso al tópico sobre su decisión electoral.

“El gobernante señaló que a su nación, dividida en cuatro regiones: Costa, Sierra, Amazonia y Galápagos, se le debe sumar una ‘nueva quinta región: Migrantes’, pero con una adecuada representación política en las diferentes instituciones democráticas del país”²².

La ejecución de esta propuesta del presidente Correa es informada en la prensa de la siguiente manera;

“Desde su campaña electoral, el mandatario ecuatoriano aseguró que los emigrantes serían una de sus prioridades durante su administración, que deberá culminar en 2011. Correa, que asumió el mando en enero pasado, creó el mes pasado la Secretaría Nacional del Migrante”²³.

La muestra en general permite inferir el incremento de la politización del tema migratorio, que se debate en altas instancias políticas de los países andinos.

Economía política de la emigración

Ecuador (19%) y Bolivia (17%) son los países con el porcentaje más alto de utilización de agenda e inclusión de temas relacionados con la economía política de la migración. Le siguen Perú (13%) y Colombia (9%). La prensa ecuatoriana intenta buscar explicación al tema migratorio y dar respuestas de carácter socioeconómico. Se expone de la siguiente forma:

“La crisis bancaria y financiera de Ecuador de 1998 y 1999 y la dolarización del país en el año 2000 sumieron en la pobreza a la gran mayoría de los ecuatorianos y provocaron una emigración rápida y masiva en busca de mejores condiciones de vida”²⁴.

A continuación, también se observa como el emigrante se convierte en una estrategia de negociación para el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, esto dota de características políticas a la situación migratoria ecuatoriana. La migración, sin duda, tiene un origen económico, pero el hecho que se reconozca como tal en la agenda le proporciona un tratamiento distinto en la opinión pública.

“Millares de empresarios ecuatorianos, especialmente en el campo textil, utilizan insumos estadounidenses para sus productos, y decenas de ellos son inversionistas estadounidenses que quieren estabilidad de mercado.

22. “Correa quiere que emigrantes tengan representación política en el Congreso”. *El Comercio* (07.04.2007), de Ecuador.

23. “El mayor sueño de Correa es que ecuatorianos emigrantes vuelvan a su país”. *El Comercio* (23.03.2007), de Ecuador.

24. “Vuelo venezolano con ecuatorianos afectados Air Madrid quedó aplazado hasta mañana”. *El Comercio* (18.02.2007), de Ecuador.

Adicionalmente, dijo, la generación de empleo nacional actúa como un freno a la emigración y la incursión de desocupados en actividades ilícitas como el narcotráfico”²⁵.

25. “Canciller ecuatoriana María Fernanda Espinosa: amistad con Rice es base para trato con EE. UU”. *El Comercio* (06/06.2007), de Ecuador.

26. “El Gobierno lanza un plan para crear 19 mil viviendas”. *La Razón* (03.04.2007), de Bolivia.

27. *Ibíd.*

Se nombra constantemente las remesas como efecto clave de la migración y se argumenta sobre la forma de utilizarlas mejor e incluirlas en las economías locales. Los países andinos reflejan en la prensa una necesidad de actuar en torno al tema migratorio en el ámbito económico, al igual que en el político.

“Este programa nace ante la salida de mucha gente del país por falta de trabajo, fuentes de empleo y oportunidades. Consiste en acomodar la oferta laboral a la demanda. Uno de los componentes para conseguir este propósito será la capacitación y las pasantías, o entrenamientos en terreno, tanto en el sector privado como en el público.”²⁶.

El artículo hace una cobertura de la noticia con un aire optimista por el hecho que se cumple un programa ministerial de construcción de casas para personas en situación de vulnerabilidad –es decir, que pueden tener potencial emigratorio. El programa se llama “Aquí me quedo”, un título sugestivo que refleja la preocupación por la emigración boliviana.

“Loza también adelantó que se reunirá con los ejecutivos del sistema financiero nacional, para que los proyectos productivos puedan obtener créditos, ‘utilizando como garantía las remesas’ que se reciben del exterior”²⁷.

En este último extracto vemos la vinculación directa de las remesas como función crediticia para la adquisición de la vivienda. Por lo tanto, sugiere que las familias que posean familiares en el exterior son las que pueden acceder a este bien social.

Vínculo entre emigración y delincuencia

Los estudios de análisis de discurso deben estar atentos a “distintas estrategias de manipulación” (Bañón, 2007: 54). En el tema del vínculo entre emigración y delincuencia se observan tres características específicas: Primero, los artículos que vinculan el tema delictivo con la emigración proceden mayoritariamente de agencias; Segundo, existen diferencias muy marcadas respecto a la prioridad dada al tema, según los países de la muestra; por ejemplo, en Colombia un 17% corresponde al primer grupo de temas de interés en las agendas de este país, mientras que en Bolivia el discurso con relación al vínculo entre emigración y delincuencia tan sólo representa un 3% y corresponde a la última temática dentro de la muestra boliviana; Y tercero, a diferencia de lo que podría pensarse, o lo que sucede en países de recepción, en los países andinos el 45% de los artículos donde la temática principal son los vínculos con la delincuencia utiliza un lenguaje que corresponde a un tipo de discurso reactivo.

Tal y como se observa en la primera característica, las noticias del vínculo emigración-delincuencia provienen de agencias internacionales de prensa. Los medios de comunicación suelen contratar agencias interna-

cionales de prensa, tales como Agence France-Presse (AFP), Associated Press (AP) o Reuters, entre otras; estas agencias proveen de información a la mayoría de medios masivos de comunicación a través de textos, vídeo, noticias, fotografías y gráficos para prensa, televisión y radio, páginas de internet y servicios inalámbricos. Por lo tanto, muchas de las noticias relacionadas con los emigrantes en el país de destino, o de ámbito internacional, son proporcionadas por estas agencias. En el caso de Colombia, donde las noticias de *El Tiempo* son suministradas por corresponsalía en el lugar de destino (España), y donde *El Espectador*, el otro diario colombiano, utiliza la información de agencias de prensa para este tipo de informaciones, la diferencia es evidente. La fuente marca claramente el discurso de cada una de las informaciones.

28. "Convocatoria con piola". *El Comercio* (23.03.2007), de Ecuador.

29. "81 robos a los locutorios". *El Comercio* (11.06.2007), de Ecuador.

En cuanto a las diferencias del tema según los países de la muestra, se observan en las formas discursivas:

"Muchos de los emigrantes se fueron contratando con coyotos; otros llegaron burlando las leyes de migración del país elegido como destino. En ambos casos, violaron la legislación, convirtiéndolos en autores de delitos migratorios. ¿Pueden, por tanto, ser aptos para preparar y aportar con ideas positivas en la redacción de la Constitución?"²⁸

El autor del artículo habla de "delitos migratorios". Los cuales no sólo no están tipificados por la legislación internacional, sino que ni siquiera son perseguidos. Además, en esta editorial ecuatoriana se aduce la incapacidad de los emigrantes para ejercer su derecho ciudadano de elegir. Es un lenguaje que criminaliza la emigración y puede ser un claro ejemplo de una línea de pensamiento acerca del perfil que se crea del emigrante. La política migratoria opresora hacia la emigración ilegal sirve de instrumento para mostrar resultados de efectividad ante los países desarrollados, tal y cómo se reflejó durante la visita de los representantes del Partido Demócrata de Estados Unidos a Ecuador. Sin embargo, en la muestra de artículos no aparece ninguna mención a algún programa especial para combatir la emigración ilegal. Este tema lleva al debate sobre si los países de origen deben combatir el tema migratorio, ya que roza muy de cerca con el derecho a la libre movilidad que aducen los contrarios a este tipo de medidas o alianzas que benefician a los países de destino. Por ejemplo, la cooperación entre Marruecos y España ha sido duramente criticada y puesta en cuestión por algunos sectores que argumentan que un aliado en la costa mediterránea no sólo no puede, sino que no debe interceptar viajeros hacia Europa. Pero el verano de 2007 se ha visto la efectividad, en los términos esperados por los países de destino, de estos programas dado que ha habido una reducción de personas que intentan adentrarse por distintos medios en aguas territoriales españolas. Este discurso se ha transpuesto a los países de emisión de migración donde se utilizan términos que se asemejan al debate europeo y norteamericano.

"La propietaria cuenta que sólo le han robado un teléfono. 'Con la emigración se incrementaron los negocios de cabinas, pero los ladrones piensan que tenemos buenos ingresos'. Según ella, su local deja un ingreso diario de USD 80"²⁹.

Ecuador, al ser también un país con grandes cambios demográficos y receptor, adopta una problemática parecida a los países de recepción

30. "La Marina frustra viaje ilegal de 96 ecuatorianos a EE.UU". *El Comercio* (25.03.2007), de Ecuador.
31. "El correccional recibe cada día a infractores con menos edad". *El Comercio* (26.02.2007), de Ecuador.

de inmigrantes, según lo refleja el uso de la palabra "emigrante" y la problematización del término como tal. También se da el caso que sorprendentemente, aunque el problema del tráfico de personas se hace cada día más evidente en los estudios sociales, la muestra no refleja la problemática en el periodo de tiempo estudiado. La primera alusión directa al tráfico de personas se encuentra al cubrir un desmantelamiento de una banda de supuesto tráfico de personas chinas. Por lo tanto, aunque no se habla directamente de emigración colombiana, la muestra permite observar un tipo de lenguaje similar al utilizado por los países de destino de la emigración colombiana.

Por último, tal y como se ha dicho al inicio del apartado, a diferencia de lo que podría pensarse, se utiliza dentro de la muestra un lenguaje que corresponde a un tipo de discurso reactivo, es decir, que la mayoría de artículos reaccionan en contra de los actos delictivos que tienen por objeto los emigrantes.

"La Marina ecuatoriana frustró este fin de semana el viaje de 96 ecuatorianos que pretendían viajar a Estados Unidos en condición irregular"³⁰.

El artículo utiliza la palabra *irregular* en lugar de *ilegal*, como se utilizan en otros artículos de la muestra. Este tipo de lenguaje es más común dentro de la muestra.

Emigración y problemas de los menores de edad

En los artículos en torno a la emigración se establece una relación directa con sus efectos negativos y su influencia en los jóvenes (con la excepción de Perú).

"Las explicaciones del porqué hay más jóvenes involucrados en delitos son muchas. Una señala como crucial a la emigración. 'El efecto de la emigración determina el comportamiento de los chicos', según Daisy Lapo, directora de la Fase II del Centro. Ella explicó que a un joven o a un niño lo marca la experiencia de ver cómo sus padres lo dejan, para ir a trabajar en otro país"³¹.

Otro artículo proporciona cifras y es el primero que menciona las agencias internacionales como la OIM y las pertenecientes a las Naciones Unidas, como el ACNUR.

"Según la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), solo en España están empadronados 497.799 ecuatorianos, de los cuales 331.000 fueron recientemente legalizados. Mientras que en Estados Unidos superan los 600.000. Y hay otras cifras. Según la OIM, hasta el 2005 unos 20.000 niños ecuatorianos, menores de 14 años, emigraron a Estados Unidos y Europa. Mientras que hasta el 1991, cerca de 17.000 menores quedaron solos en Ecuador. En el 2005 esa cifra subió a 150.000".

El siguiente artículo va aún más lejos que el informe anterior y expresa cómo la emigración ha causado traumas irreparables a los niños. En algunos colegios los niños al cuidado de terceros ascienden al 50%.

“De acuerdo con los datos proporcionados por los directores de las escuelas 27 de Mayo, Cañada Pailita, Nacional Florida, Manuel Ignacio Salvatierra y Víctor Pacheco Saavedra, se pudo evidenciar que entre un 15% y un 50% de los estudiantes ha quedado bajo la tutela de algún pariente cercano porque sus progenitores están en otros países. Incluso hay casos extremos de adolescentes que están al cuidado de empleadas o vecinos. Mientras tanto, en tres colegios particulares consultados, el porcentaje de niños y jóvenes, cuyos papás emigraron a trabajar es mucho menor”³².

32. “Al menos 60.000 niños quedan sin sus padres”. *El Deber* (12.04.2007), de Bolivia.
33. “Bendición y Maldición”. *El Tiempo* (07.01.2007), de Colombia.

Nuevamente se alude a la emigración de los padres como causante de conflictividad en los jóvenes ecuatorianos. Este es un indicio claro de vinculación. Ecuador y Bolivia destacan por ser los países donde aparece mayormente en sus medios la cuestión de esta relación entre menores delincuentes y emigración parental que merece un seguimiento más exhaustivo con el fin de no criminalizar la emigración de los padres culpabilizados en el exterior. El artículo denuncia el problema de la violencia escolar y los altos índices de conflictividad en los preadolescentes. Dentro de la denuncia se relaciona la situación emigratoria con la problemática de los niños y niñas que se ven desprovistos de la presencia física y afectiva de sus padres en el hogar. Por lo cual, la emigración generaría directamente esta ola de violencia dentro de las aulas bolivianas.

“Seguramente, y habría que profundizar con un estudio detallado, frente a las remesas no se está ante ‘la gallina de los huevos de oro’ que beneficia las economías de los países receptores, sino ante un hecho migratorio que está afectando de manera negativa la seguridad ciudadana y las economías de los países exportadores de población, como ya se catalogan a algunos”³³.

El editorial de *El Tiempo* cuestiona las bondades de la emigración y sus remesas, que exponen el Banco Interamericano de Desarrollo y otros. El diario propone hacer un verdadero balance de la emigración y concienciar de las adversidades de ésta. Este tipo de planteamiento ya venía implícito en otras muestras; sin embargo, es el único editorial del periodo estudiado que enfatiza el tema.

Caracterización de la representación

De acuerdo a lo expuesto anteriormente en el marco teórico, la situación emigratoria en un país determinado no es constitutiva de su naturaleza, sino que resulta de unos hechos interrelacionados que, sumados a una construcción simbólica, le proporciona características específicas. El aporte fundamental para comprender la perspectiva de los actores implicados en el proceso emigratorio radica en el análisis con detenimiento de los medios de comunicación de gran influencia de cada país emisor; de acuerdo con la idea de que los medios de comunicación de los países de origen migratorio generan una doble función: primero, que pueden develar información ya que deciden la visibilidad de un actor, a través de la teoría de la *agenda setting*, y, segundo, se construye una perspectiva de los actores implicados en el proceso.

Dentro de la muestra, dadas las características observadas en el discurso, los emigrantes adoptan tres características de actor dentro de la socie-

dad de origen. Es decir, el sentido de la emigración como ausencia se contraponen a la concepción de presencia, oportunidad que reflejan estos actores mediatizados por los artículos de la muestra. Las tendencias que se observan en los discursos permiten ubicar al emigrante como actor social en un 45%, como actor político en un 34% y económico en un 21%. Todos los países de la muestra tienen una distribución similar del carácter de los actores. La muestra arroja que la emigración en los países de origen se ha convertido en una fuerza social que asume una potencialidad renovadora en cada uno de ellos.

Conclusión

Tal y como se postuló en la introducción, la investigación se articula en base a la pregunta: ¿Cuáles son las principales características de los discursos generados por los medios de comunicación sobre la situación migratoria del país (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú)? Para responderla se utilizó el análisis de discurso para proporcionar el cuadro de las principales características de los medios de comunicación más influyentes de la región andina en el primer semestre de 2007. Tal y como se comprueba en el análisis de discurso de la muestra, los países de la región andina presentan características disímiles y afines. Se puede decir que los discursos se fragmentan en positivos y negativos en cuanto a la visión del emigrante.

Los medios de comunicación son uno de los principales instrumentos de construcción de opinión pública y de identidad. Desde los países andinos las imágenes respecto a la migración suelen ser muy diversas, existen muchas voces pero un solo contenido, y es el trasfondo de la reivindicación social. Las causas de la emigración están latentes en los artículos y se atribuyen en su mayoría al desempleo, desigualdad y falta de oportunidades. En los países emisores normalmente se dan aproximaciones que suelen ser idealizaciones o estigmatizaciones que generan visiones simplistas que crean finalmente estereotipos, tanto en lo positivo como en lo negativo, del emigrante. A través de su presencia en los medios de comunicación los emigrantes, a nivel individual y colectivo, obtienen una visibilidad que les proporciona características específicas.

La complejidad del fenómeno migratorio andino convierte a los emigrantes en actores dentro del espectro social, político y económico. A pesar de que se esperaba que la muestra arrojara una tendencia más centrada en el aspecto económico de la región, se observó que los aspectos sociales y políticos llevan la delantera en cuanto a su cubrimiento en prensa andina. Se comprueba entonces que, a su vez, los medios de comunicación, en su misión transformadora, adquieren un importante protagonismo al dar cabida en sus hojas a argumentos reactivos y preactivos en cuanto a la migración. Por lo tanto, los medios una vez más tienen la responsabilidad y la tarea tácita de proveer o bloquear la visibilidad y el signo del discurso en torno al tema migratorio.

Adicionalmente, tal y como se observó en la muestra, es necesario un mayor conocimiento del tema por parte de los equipos periodísticos, quienes dejan de lado aspectos primordiales a la hora de tratar exhaustivamente el tema migratorio; se hace necesario un mayor conocimiento

sobre las coyunturas del fenómeno migratorio, por ejemplo, sobre la perspectiva de género y sobre mecanismos multilaterales para la ejecución de tratados internacionales en la materia. Ambos temas son de gran actualidad y, sin embargo, se echan en falta en la muestra seleccionada en los países andinos. Por lo tanto, si bien el emigrante como actor está plenamente reconocido en la muestra, todavía la región parece carecer de un consenso a la hora de gestionar el tema migratorio.

Para finalizar, dado el gran número de inmigrantes y, sobre todo, la visibilidad que ha alcanzado el fenómeno migratorio en los últimos años a través de diferentes medios de comunicación, así como el interés de la comunidad internacional, se hace imperioso coordinar los aspectos multidimensionales de la migración internacional y el desarrollo; la región andina tiene el tema migratorio en la agenda. Los medios andinos han recreado un actor que cruza fronteras, esto lo convierte en un actor internacional que tiene un gran potencial para realizar un cambio social, político y económico en la sociedad de origen.

Referencias bibliográficas

ALBÁN, Estuardo. *Ecuador: un examen de la migración internacional en la Comunidad Andina usando datos censales*, Santiago de Chile: CEPAL-CELADE-OIM 1998. Proyecto SIMICA, LC/DEM/R.293, fasc. 5 (1998)

ALTAMIRANO, Teófilo. "El Perú y el Ecuador: Nuevos países de emigración Globalización, migración y derechos humanos Programa Andino de Derechos Humanos". *Revista Aportes Andinos*. No. 7. *Globalización, migración y derechos humanos* (octubre de 2003). Universidad Andina Simón Bolívar. [en línea] [Consulta: enero-septiembre de 2007]. <http://www.uasb.edu.ec/padh>

ACOBÉ (Asociación de Cooperación Bolivia-España). *Informe de Población Boliviana en España*. 2007 [Consulta: Enero-Septiembre de 2007]. www.acobe.org/informep

BID "Remesas a Perú llegarán a 2.495 millones de dólares este año, informa el BID". Comunicado de prensa 05 diciembre, 2005 [en línea] [Consulta: Enero-Septiembre de 2007] <http://www.iadb.org/news/article-detail.cfm?language=Spanish&ARTID=2662>

BID-FMI. *Sending Money Home: Remittance To Latin America And The Caribbean*. Washington DC: BID, 2004. 36 p. (304.8.8 B213).

BID- FMI. *Las remesas como instrumento de desarrollo*. Washington DC: BID, 2006.

BID- FMI-FONIM y Pre Hispanic Center. *Receptores de remesas en Ecuador. Una investigación de mercado*. Quito, Ecuador: 2003b.

BID- FMI-FONIM y Pre Hispanic Center, *Receptores de remesas en Perú. Una investigación de mercado*. Quito, Ecuador: 2003c.

CENTRO REINA SOFÍA. *Informe Mujeres Asesinadas por su pareja o ex-pareja*. Valencia, 2006.

CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Panorama social de América Latina. Pobreza y distribución del ingreso*. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.

COMUNIDAD ANDINA. *Estadísticas De Remesas En Los Países De La Comunidad Andina (2000-2005)*, Mayo 2006.

CONTRERAS, Fernando et al. *Comunicación, Cultura y Migración*. Sevilla: Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, 2003. ISBN 84-688-3408-4.

CHARAUDEAU, Patrick. *El discurso de la información: la construcción del espejo social Barcelona* : Gedisa, 2003. ISBN: 84-7432-953-1 P. 378.

FERRY, Donald F, WILSON, Steven R. et al. *Remesas de inmigrantes Moneda de cambio económico y social*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005. P. 265.

GUARNIZO, Luís Eduardo. "El Estado y la migración Global Colombiana" *Migración y Desarrollo*. No. 6. (2006).

INEI Instituto Nacional de Estadística e Informática Perú. "En los próximos 15 años, Población peruana crecería a 31 millones de habitantes". Nota de prensa No. 277 (diciembre 2006) <http://www.inei.gob.pe/>

Instituto Nacional de Estadística INE. "Avance del Padrón Municipal a 1 de enero de 2006". Nota de prensa del 25 de julio de 2006.

IOM International Organization for Migration, *Bolivia Facts and Figures* [Edición en línea . Consulta: 1 de junio de 2007b]. <http://www.iom.int/jahia/page447.html>.

IOM International Organization for Migration, *Ecuador Facts and Figures* [Edición en línea. Consulta: 1 de junio de 2007d]. <http://www.iom.int/jahia/page449.html>.

IOM, International Organization for Migration *Colombia Facts and Figures* [Edición en línea . Consulta: 1 de junio de 2007c]. <http://www.iom.int/jahia/page448.html>.

JOKISCH, Brad. *Ecuador: Diversidad en Migración*. Ohio: Migration Policy Institute, Ohio University, 2007. <http://www.migrationinformation.org/Profiles/print.cfm?ID=591>.

LOBO-GUERRERO, Catalina. "El Dane y el Das en la CAM" Noviembre 05, 2006 www.conexióncolombia.com.

MASTRINI, Guillermo y BECERRA, Martín. *Periodistas y magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo, 2006. P. 336 ISBN: 9875740926 .

McCOMBS, Maxwell, "The Agenda-Setting Role of the Mass Media in the Shaping of Public Opinion. University of Texas at Austin". *Migración y Desarrollo* (primer semestre, 2006). P. 71-101.

MONZÓN, Cándido. *Opinión Pública, Comunicación y Política*. Madrid: Tecnos, 1996. P. 86. ISBN 84-309-4431-1

NASH, Mary. *Inmigrantes nuestro espejo, inmigración y discurso en prensa española*. Barcelona: Icària, 2005. P. 155. ISBN 84-7426-5

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS. "Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo. Reflexiones principales de la OACDH". *Documento* (agosto 2006). P. 4.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basada en los derechos*. Ginebra: OIT, 2007. ISBN: 978-92-2-319118-4.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL PARA LAS MIGRACIONES. *Glosario sobre Migración. Derecho Internacional Sobre Migración*. No. 7. Ginebra: OIM, 2005. ISSN 1816-1014.

ORLANSKY, Adriana; MARSHALL, Dora. "Las condiciones de expulsión en la determinación del proceso emigratorio desde países limítrofes hacia la Argentina". *Revista Desarrollo Económico*. Vol. 20. No. 80 (enero-marzo 1981). P. 491-510 doi:10.2307/3466715.

PORTES, Alejandro et al. "Migración y Desarrollo". *Documento*. No. 6 (2006)

www.migraciónydesarrollo.org. PORTES, Alejandro. "Globalization from Below: The Rise of Transnational Communities". En: KALB, D. et al. (ed.) *The ends of globalization*. Princeton: Princeton University, 1997. P. 1-26.

SOLIMANO, Andrés. "Workers Remittances to the Andean Region: Mechanisms, Costs and Development Impact" ECLAC. Paper prepared for the Multilateral Investment Fund-IDB's Conference on Remittances and Development, mayo 2003, P. 1-47.

Solimano, Andrés. "Workers Remittances to the Andean Region: Mechanisms, Costs and Development Impact" ECLAC. Paper prepared for the Multilateral Investment Fund-IDB's Conference on Remittances and Development, mayo 2003. Quito-Ecuador, 2003 P. 1-47.

SOSA, Lina Cardona; MEDINA, Carlos. *Migration as a Safety Net and Effects of Remittances on Household Consumption: The Case of Colombia*. Banco de la República de Colombia, 2005 P. 14.

YÉPEZ DEL CASTILLO y MÉNDEZ VILLEGAS. "Las peculiaridades de América Latina y el Caribe", *La Vanguardia Dossier: Inmigrantes. El continente móvil*. No. 22 (enero-marzo 2007).

ZAPATA, Ricard. "La politización de la inmigración: relación entre el discurso político y social en España y políticas de la UE en torno a la inmigración". *Revista Discurso & Sociedad* Vol. 1(2) (2007a) P. 317-369.

ZAPATA, Ricard y Van Dikj, Teun A. (eds.). *Discursos sobre la inmigración en España: los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones*. Barcelona: Fundación CIDOB. Interrogar la actualidad. P. 272 (2007b) ISBN: 978-84-87072-78-9.

McQUAIL, D y WINDAHL, S. *Models of Communication*. London: Longman, 1993. P. 162-3.

LAS ASOCIACIONES DE COMERCIANTES COMO ACTORES PARA LA CONVIVENCIA: EL CASO DE CIUTAT VELLA (BARCELONA)

Pau Serra del Pozo

*Profesor titular habilitado de Geografía Humana,
Universitat Internacional de Catalunya
pserra@cir.uic.es*

RESUMEN

La presencia de negocios étnicos¹ parece tener un significado ambiguo dentro de los discursos sobre "integración de los inmigrantes" en la sociedad de acogida catalana. Por una parte, hay quien piensa que la reciente implantación de actividades empresariales de los inmigrantes supone una buena noticia: esos negocios, en muchas ocasiones pequeños comercios, suponen una revitalización para barrios que antes de la llegada de los inmigrantes mostraban síntomas de degradación urbanística y comercial y de recesión demográfica. Por otro lado, son comunes, especialmente en algunos medios de comunicación y en ciertos círculos políticos, expresiones que califican estos barrios como "guetos residenciales" o, más recientemente, como "guetos comerciales". La polémica social generada en ocasiones en torno a la implantación de templos de culto no católicos alimenta aún más la visión alarmista respecto a los barrios de inmigrantes en las ciudades, sobre todo en las grandes y en las medianas. Al margen de estos debates estamos asistiendo al incipiente fenómeno de la participación de comerciantes inmigrantes en las asociaciones de comerciantes locales. Su incorporación se produce incluso en las juntas directivas de esas asociaciones. Estos comerciantes inmigrantes que participan de una vida asociativa local constituyen potencialmente valiosos interlocutores para la convivencia funcional de los comerciantes autóctonos y étnicos. En este trabajo se valoran varios aspectos: en primer lugar, la participación de los comerciantes empresarios de origen extranjero en las asociaciones locales del distrito de Ciutat Vella de Barcelona; y, en segundo lugar, la visión que algunos miembros directivos de las asociaciones de comerciantes locales (de calle o de barrio) tienen de los emprendedores inmigrantes (participen o no estos últimos en las asociaciones de comerciantes). Estas opiniones, necesariamente subjetivas, que no recogen la visión "oficial" de la asociación sino la de uno de sus miembros de la junta directiva, se han obtenido a través de encuestas a una treintena de asociaciones de comerciantes de Ciutat Vella. De alguna manera los comerciantes expresan el "sentimiento" del barrio, sus opiniones nos sirven para conocer cómo es la convivencia funcional entre los comerciantes autóctonos y los inmigrantes. No cabe duda que la convivencia entre las dos "comunidades", locales e inmigrados, es hoy en día uno de los aspectos que más preocupa a la Administración pública y a los medios de comunicación.

1. Sobre el concepto de "negocio étnico", véase Beltrán *et al.* (2007), Light y Gold (2000), Solé y Parellas (2005) y Solé *et al.* (2007), entre otros.

La crisis del pequeño comercio en los barrios y el debate entre la *guetización* y la revitalización con la llegada de los negocios étnicos

2. Ferrer Regales (2006) las denomina "microcentralidades" y "centralidades extracomunitarias". Messamba y Toubon (1990, citados por Torres Pérez, 2006), las llaman "centralidad inmigrante".
3. Aramburu (2000) trata sobre el concepto del gueto en su tesis.

Es conocida la crisis que afectó al pequeño comercio en las ciudades españolas desde los años setenta del siglo pasado hasta principios de los años 2000, tanto en Barcelona (Carreras i Verdaguer, 1999 y 2003) como Valencia (Torres Pérez, 2006) y otras ciudades. La crisis del comercio no llegaba sola, era la época de la crisis metropolitana, de la huida de los centros urbanos degradados hacia la periferia (la *counterurbanization*).

Una nueva etapa se instala en las grandes ciudades en España con la llegada de la inmigración extranjera desde la segunda mitad de los años noventa. Uno de los efectos de esa intensa y rápida inmigración extranjera ha sido y es la implantación numerosa de nuevos negocios regentados por inmigrantes, en la mayoría de los casos pequeños comercios de proximidad, especialmente en los centros históricos.

Los autores suelen insistir en los efectos de revitalización (en la línea de Andrew Karmen y Light y Gold, 2000) y de creación de "nuevas" o de "otras centralidades"² con los negocios étnicos (Light y Gold, 2000: 41 y 98), al mismo tiempo que en ocasiones determinados sectores políticos, vecinales o de la opinión pública, etc., les atribuyen connotaciones más negativas como "geetos" (Light y Gold, 2000: 41). De todos modos, no es objeto de este trabajo discutir sobre el concepto de gueto³, sino más bien tratar de estimar la integración del "comercio étnico" en el "comercio general", la convivencia funcional entre comerciantes autóctonos e inmigrantes así como tratar de conocer la valoración de las asociaciones de comerciantes respecto al comercio étnico.

El papel de las asociaciones de comerciantes en la revitalización del comercio y de los barrios

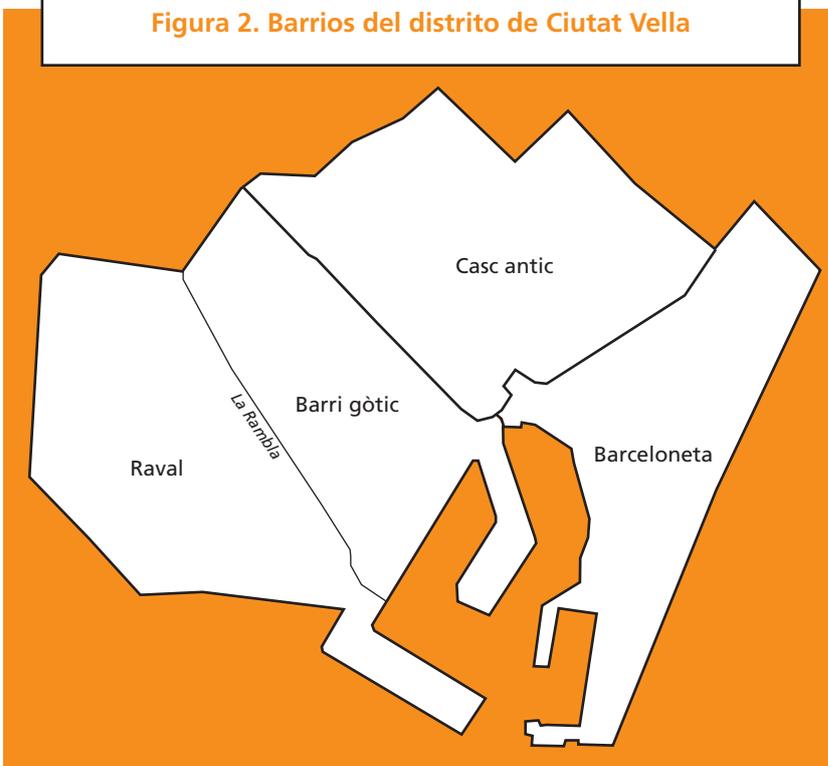
Las asociaciones de comerciantes pueden jugar un papel importante en la revitalización integral (económica, social y urbanística) de los centros urbanos (Charterina y Zorrilla, 2004: 4). De todos modos, no siempre las asociaciones de comerciantes han sido capaces de responder a la crisis del pequeño comercio. Más bien nos parece en ocasiones, tras los contactos que hemos mantenido con estas entidades en Ciutat Vella (véase los límites del distrito, los barrios que incluye y los nombres de las calles principales en las figuras 1, 2 y 3), que las asociaciones, más que adelantarse a los problemas, van a remolque de los acontecimientos, como ahora es la implantación rápida y numerosa de nuevos negocios regentados por inmigrantes. Algunas asociaciones no reflejan la nueva situación en su composición de socios y de miembros de la junta directiva. En consecuencia, tampoco muestran una gran vitalidad sino más bien síntomas de cansancio, dificultades para sacar adelante iniciativas de modernización del comercio, para captar nuevos socios, etc.

Figura 1. El distrito de Ciutat Vella, en el centro de la imagen, con los límites en color. La ortofoto está orientada al norte



Fuente: www.diba.es.

Figura 2. Barrios del distrito de Ciutat Vella



Elaboración propia

(antes los turistas se dirigían más al interior del barrio, ahora lo hacen más al perímetro⁵), y aún más en el periodo postolímpico.

Las actuales asociaciones de comerciantes de Ciutat Vella son en cierto modo herederas de los gremios medievales de profesionales y artesanos que se concentraban y organizaban en calles, como muestran numerosos nombres de calles: *carders*, *corders*, *boters*, *flassaders*, etc. Hoy en día, sin embargo, el asociacionismo en Ciutat Vella no es gremial sino más bien zonal y diverso en cuanto a las tipologías de negocios de comercios. En algún caso aparece una cierta estructura gremial, como la asociación de la hostelería de la Ribera, en el Casc Antic.

5. Conversación con Piero Ferrari, presidente de la asociación de comerciantes de la Barceloneta.

La llegada de los comercios étnicos no ha producido en Ciutat Vella un cambio del modelo de asociacionismo, es decir, no se han creado nuevas asociaciones étnico-comerciales o étnico-profesionales de pequeña extensión geográfica, la de la calle o la del barrio. De todos modos, en 2005 se detectó que existía en el Raval sólo un 15% de asociacionismo. Convenía cambiar esquemas de hacía 25 años. En este sentido, el comercio de los inmigrantes ha actuado, sin proponérselo, como revulsivo. El proceso de mediación iniciado por el Ayuntamiento en la calle Sant Pau, y también en otras zonas fuera de Ciutat Vella, como el Poble Sec, está resultando esperanzador (Cegrí et al., 2006). De hecho, la entrada de comerciantes inmigrantes en las asociaciones de comerciantes es reciente (Solà-Morales, 2006: 122-3; Serra, 2006; "20 minutos").

En Estados Unidos se encuentran modelos de asociacionismo comercial diferentes. Existen ejemplos de asociaciones étnicas locales o de barrio de comerciantes o de emprendedores, como la *Vietnamese Merchants Association* o la *Dorchester Board of Trade*, en el barrio de Fields Corner en Boston. En ese barrio no fue posible atraer a los emprendedores de origen vietnamita a las asociaciones tradicionales (poco activas, por cierto), en parte porque los asiáticos tenían el orgullo de ser los negociantes pioneros en un barrio que habían encontrado degradado y que ellos mismos habían contribuido a mejorar y a convertir en "enclave étnico" (*Little Saigon*). El sentimiento de "propiedad" del barrio de los vietnamitas es real (de hecho, sus asociaciones étnico-profesionales tuvieron mucho que ver en la mejora del comercio coétnico y en la atracción de demanda no necesariamente coétnica), aunque su aislamiento no es tanto una muestra de falta de integración o de falta de conocimiento de las estructuras asociativas tradicionales, sino que reclama un cambio en esas mismas estructuras, sobre todo a partir del diálogo entre unas y otras asociaciones, las étnicas y las tradicionales (Borges-Méndez et al., 2005: 33-36). Los comerciantes latinos del barrio de East Boston han tenido la sensación, similar tal vez a la de los comerciantes inmigrantes de Fields Corner, de que era inútil estar asociado a la cámara de comercio del barrio (con mayoría hasta entonces de residentes de origen irlandés e italiano), de que los latinos no iban a obtener ninguna ventaja, así que algunos comerciantes latinos del barrio, sobre todo de El Salvador, formaron la Salvadorian Chamber of Commerce of New England entre 2004 y 2005 (Borges-Méndez et al., 2005: 50).

Los párrafos anteriores muestran el ejemplo de algunas asociaciones étnicas locales de comerciantes en Boston. Sin embargo, no parece que exista hasta la fecha en Ciutat Vella ninguna asociación étnica de comerciantes o de emprendedores. Aramburu (2000: 130) reconoce

que los pakistaníes, pese a la imagen de unidad o de *comunidad* que ofrecen o que les atribuyen los autóctonos, es tal vez “el colectivo más fragmentado” en Ciutat Vella. La mezquita Idara Minhaj ul-Quram es prácticamente el único ejemplo (año 2000) de iniciativa común, pero en este caso de carácter religioso, no profesional, además del nuevo centro cultural y religioso que han estrenado en 2007.

6. *Noticiero de la CCC*. No. 56 (25.05.2007). P. 2.

Los emprendedores chinos en Catalunya no parecen haber optado por la integración en las asociaciones de comerciantes locales (de calle): hemos podido comprobar que en ninguna de las asociaciones de comerciantes de Ciutat Vella existe ningún miembro de la junta directiva que sea chino. Aún así, tampoco los chinos, como los pakistaníes u otros grupos de emprendedores extranjeros, parecen integrarse coétnicamente de manera horizontal y local al mismo tiempo. En cambio, los empresarios chinos en Catalunya apuestan por la unión coétnica no local en lo que se denomina la Unió d'Associacions Xineses a Catalunya, que incluye 18 asociaciones chinas y unas 4.000 empresas chinas, de las cuales 2.500 corresponden a Barcelona. Las empresas chinas incluyen tanto restaurantes como bazares, tiendas de ropa y de calzado, así como peluquerías, agencias de viaje, inmobiliarias, etc. (*Avui*, 14.04.2007). En 2007 esta entidad se incorporó a la organización empresarial (patronal) catalana Pimec Comerç (Petita i Mitjana Empresa de Catalunya), hecho que ha desagradado a otras entidades del sector comercial como la Confederació del Comerç de Catalunya (CCC), de hecho *rival* de Pimec. Su secretario general manifestaba a *El Periódico* (16.05.2007) de manera expresiva que el comercio en Catalunya es simplemente “‘comercio catalán’, no *chino* ni *católico* ni *masculino*, sino simplemente ‘comercio’”. El presidente de la CCC, tras valorar positivamente la inmigración como “savia nueva” para el comercio, destaca que no es “buen método aceptar organizaciones patronales de signo étnico, religioso, lingüístico, etc.”⁶. Por su parte, Pimec justifica la incorporación de la Unió d'Associacions Xineses a Catalunya porque a partir de ahora será posible la interlocución para resolver los problemas de competencia desleal de los que se acusa a los comerciantes chinos, en especial respecto al incumplimiento de la normativa de horarios.

Los ejes comerciales y las asociaciones de comerciantes en Barcelona y en el distrito de Ciutat Vella

La estructura actual de asociaciones de comerciantes de las calles en Ciutat Vella resulta excesivamente atomizada o fragmentada. Con frecuencia las asociaciones concentran a los pocos comercios, una o dos docenas, que existe en una calle más o menos corta del trazado medieval. Para superar esta atomización, generalizable en parte al resto de la ciudad, el Ayuntamiento de Barcelona ha promovido la creación de “eixos comercials” (“ejes comerciales”), los cuales constituyen en realidad federaciones de asociaciones de comerciantes en la mayoría de los casos. Según el propio Ayuntamiento de Barcelona (2006: 13-15) los ejes comerciales constituyen un paso más tras la creación de las asociaciones tradicionales de comerciantes que aparecieron en los años ochenta en la ciudad, sucesoras “territorializadas” de las anteriores asociaciones o uniones de comerciantes gremiales o sectoriales. La dispersión de los actuales ejes comerciales se explica por el crecimiento urbanístico de la ciudad central, Barcelona, que se anexó antiguas localidades del *pla* de Barcelona (Sarrià, Gràcia, Sant Andreu, etc.), cada una de ellas con su característica zona comercial que se ha mantenido a lo largo de las décadas, además del centro comercial de la Barcelona medieval y de los centros comerciales de barrios nuevos (como Nou Barris o el passeig Maragall).

“El eje comercial se puede definir como una concentración natural de comercio, territorialmente localizada, con una oferta comercial continuada, plural y competitiva, en la cual ha habido una sensibilización de los comerciantes por asociarse y potenciar su eje, mediante la profesionalización de la promoción, que permitiese iniciar campañas específicas de captación y fidelización de sus clientes, constituyendo auténticos centros comerciales a cielo abierto” (Ayuntamiento de Barcelona, 2006: 15).

Las federaciones y las asociaciones son, en cualquier caso, iniciativas no públicas, que proceden del fenómeno asociativo de los comerciantes locales o de barrio. El Ayuntamiento les da soporte, aunque no siempre se produce una sintonía perfecta entre las asociaciones y federaciones y la corporación municipal. Un caso que se resolvió favorablemente para el Ayuntamiento de Barcelona (2006: 13) fue el de la inicial oposición del *eix* Barna Centre a la peatonalización propuesta por el Ayuntamiento de la zona del Portal de l'Àngel en el Barri Gòtic. La asociación rectificó más adelante al comprobar los beneficios de la peatonalización. Las asociaciones o las federaciones de hecho pueden ejercer en ocasiones como contrapeso “político” del Ayuntamiento (Aramburu, 2000).

Las federaciones o *eixos comercials* en Barcelona (figuras 4 y 5) son 19 en 2007, aunque 6 *entorns comercials* (entornos comerciales) más son considerados *eixos comercials* potenciales, algunos en estado más avanzado que otros.

En las entrevistas con las asociaciones de comerciantes, nuestros interlocutores han insistido en la escasez de recursos de las asociaciones de calle y en la necesidad de profesionalizar las estructuras asociativas de segundo orden, las de los *eixos*.

El comercio tiene un papel clave en la revitalización de centros históricos. Consciente de esta realidad, en 2007 la Fundación Tot Raval ha realizado el “Estudi econòmic i comercial del Raval”, todavía no publicado en el momento de redactarse este artículo. Tot Raval ha realizado unas 1.000 encuestas a clientes de comercios, ha llevado a cabo un análisis de la oferta por calles de los 924 comercios del Raval con una encuesta exhaustiva, con datos como el año de inicio de la actividad, la clientela, los idiomas que hablan los comerciantes, la accesibilidad, la edad, el país de origen, los horarios, etc. Un 90% de los comercios del Raval han accedido a responder a la encuesta. En algunos casos los entrevistadores han debido recurrir a intermediarios para vencer la posible desconfianza de los comerciantes para responder a las preguntas. Esta información servirá para llevar a cabo el plan de acogida de los comerciantes inmigrantes que se ha redactado entre la Fundació Tot Raval, el Pla Integral del Casc Antic y los ejes comerciales o federaciones del Raval y el Barcelona de Palau a Palau.

“Un primer obstáculo para llevar a cabo este trabajo con las entidades es la misma situación del movimiento asociativo, actualmente muy debilitado y en algunos casos con unas juntas envejecidas y una falta de renovación de cargos dentro de la unidad. En cuanto a las asociaciones de comerciantes concretamente, algunos de los entrevistados comentan que, a veces, tienen una actitud muy reticente con los extranjeros y, por otro lado, muestran una gran desconfianza hacia el Ayuntamiento. Además, a menudo cuesta que se reconozca la aportación que han hecho los comerciantes extranjeros para la revitalización del barrio”.

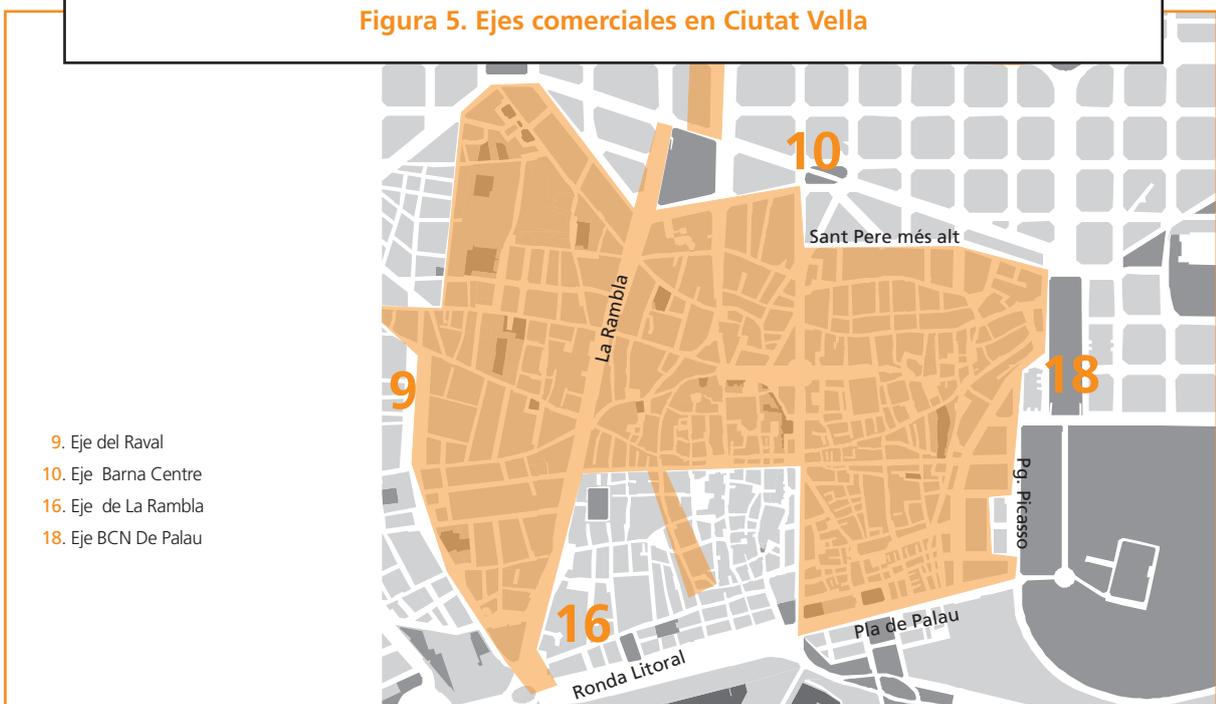
Figura 4. Mapa de Barcelona con los ejes y entornos comerciales



1. Passeig de Gràcia, 2. Rambla de Catalunya, 3. Gran de Gràcia, 4. Poblenou, 5. El Cor d'Horta, 6. Sants - Creu Coberta, 7. Sarrà, 8. Sant Gervasi, 9. Raval, 10. Barna Centre, 11. Nou Bulevards Centre Comercial, 12. GraciNova, 13. Cor Eixample, 14. Maragall Zona Comercial, 15. L'Eix de Sant Andreu, 16. La Rambla, 17. Sant Antoni Centre Comercial, 18. BCN De Palau

Fuente: www.bcn.es/comerc. Elaboración propia

Figura 5. Ejes comerciales en Ciutat Vella



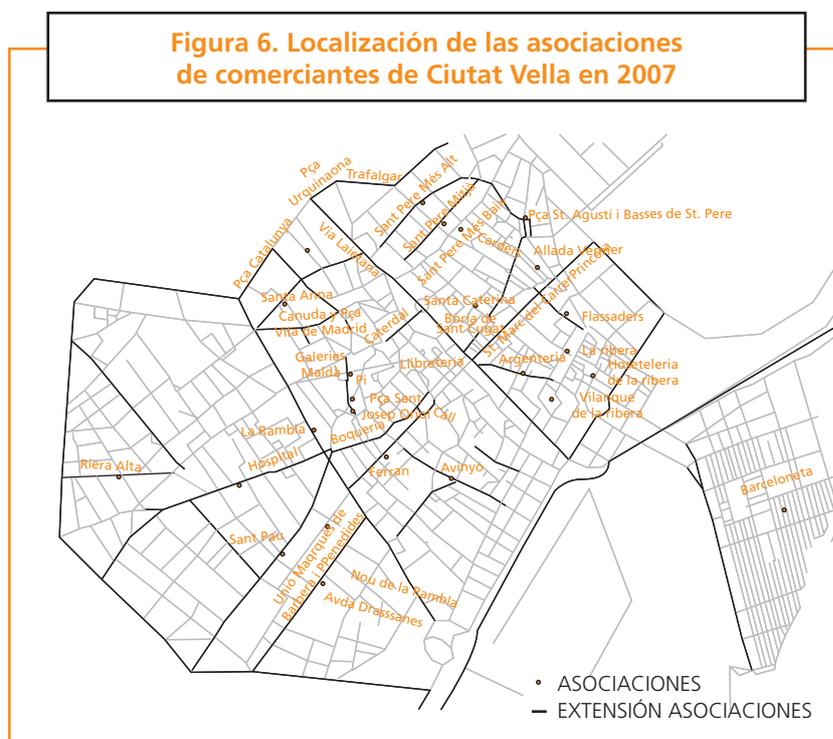
- 9. Eje del Raval
- 10. Eje Barna Centre
- 16. Eje de La Rambla
- 18. Eje BCN De Palau

Fuente: www.bcn.es/comerc. Elaboración propia.

“Desde la entidad Desenvolupament Comunitari (Desarrollo Comunitario) se llevaron a cabo tres procesos de mediación con comerciantes en tres zonas de Barcelona: la calle Sant Pau, la calle Hospital y en el barrio de Poble Sec (calles Roser, Blai y Poeta Cabanyes)”.

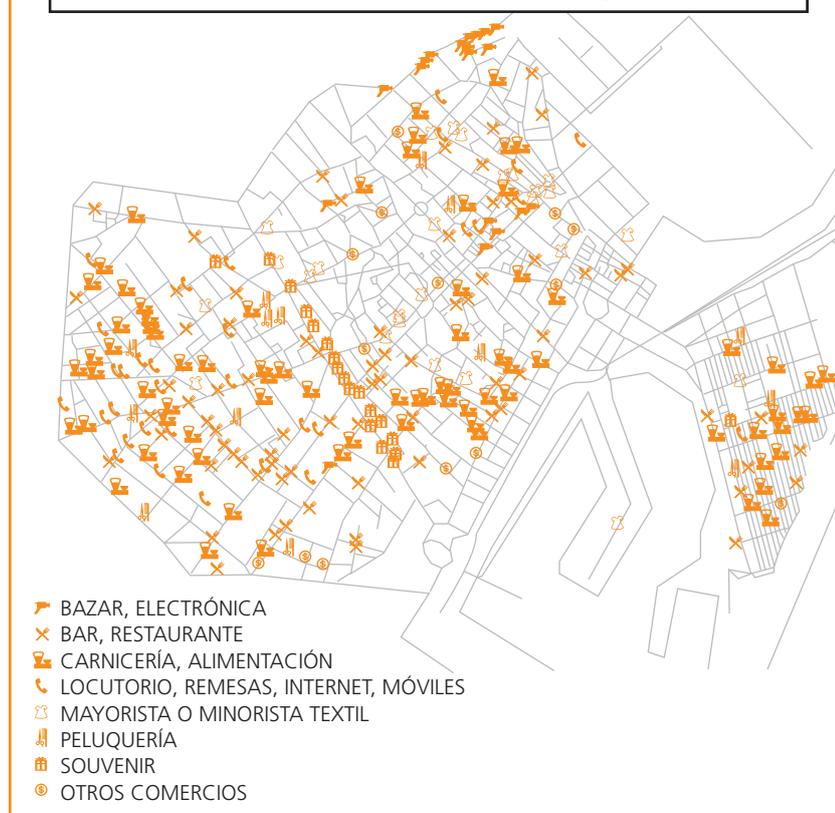
“Algunas de las entidades entrevistadas, como la Fundació Tot Raval (FTR), trabajan con el comercio como elemento dinamizador del entorno, con el objetivo de potenciar un desarrollo económico que facilite la promoción del barrio. La FTR trabaja en tres ámbitos –económico, cultural y social– a través de proyectos transversales con la implicación de los diferentes agentes del territorio. Para potenciar los ejes comerciales han hecho intervenciones comunitarias de calle con la participación de los tenderos, que han tenido una incidencia directa sobre el barrio (fiestas, ferias, etc.). También se ha hecho un trabajo directo con los comerciantes, autóctonos y extranjeros, para cambiar la fisonomía de las tiendas a través de un convenio con la Cámara de Comercio y la Fundación Un Sol Món (estos acuerdos han permitido, por ejemplo, mejorar los puntos de venta a través de la concesión de microcréditos)”. (Solà-Morales, 2006: 123-5)

El mapa siguiente (figura 6) muestra la localización de las asociaciones de comerciantes en Ciutat Vella en 2007. No todas mantienen una estructura de calle, sino que algunas contienen todo un barrio (La Barceloneta) o en parte (asociaciones de la Ribera). Por otro lado, algunas asociaciones que en otros tiempos han funcionado, en 2007 están en periodo de reconstitución (Ponent y Tallers en el barrio del Raval).



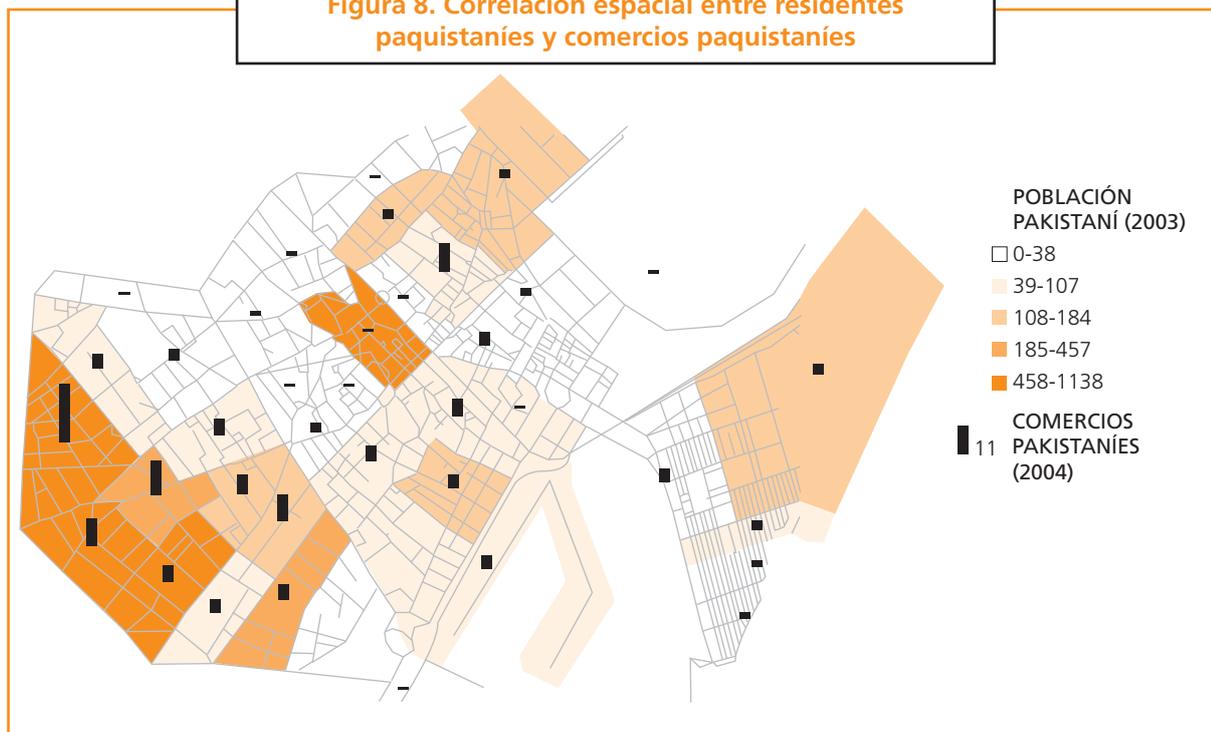
Elaboración propia

Figura 7. Tipologías de los comercios étnicos de Ciutat Vella entre 2004 y 2005



Fuente: Serra (2006).

Figura 8. Correlación espacial entre residentes paquistaníes y comercios paquistaníes



Fuente: Serra (2006).

El comercio étnico en Ciutat Vella

Los dos mapas siguientes (figuras 7 y 8) ofrecen una panorámica de la situación del comercio étnico en Ciutat Vella entre 2004 y 2005. Esta situación ya ha sido descrita con más detalle en otras publicaciones (Morera, 2007 y Serra, 2006, entre otros). Por un lado el primer mapa (figura 7) muestra la dispersión geográfica de comercios de proximidad (locutorios, carnicerías, colmados, bares, restaurantes, peluquerías, tiendas de ropa, bazares, etc.) regentados en la mayoría de los casos por paquistaníes, marroquíes, bengalíes, filipinos y dominicanos. Por otro lado, se produce una concentración de otros negocios con una demanda diferente, como las tiendas de *souvenirs* dirigidas por indios para los turistas de la Rambla y los comercios mayoristas de ropa de los chinos en la calle Trafalgar y alrededores (Dreta de l'Eixample Sud, en buena parte fuera del ámbito geográfico de este estudio).

Por su parte, en el segundo mapa (figura 8) se destaca la correlación espacial entre residentes paquistaníes y comercios paquistaníes, excepción hecha de la zona con muchos residentes paquistaníes en el Barri Gòtic, consecuencia de un sobregistro del padrón de paquistaníes sin residencia fija.

La composición de socios y de juntas directivas en las asociaciones de comerciantes en Ciutat Vella

El asociacionismo comercial suele ser bajo en general en España, aunque ciertamente lo es más todavía entre los comerciantes de origen extranjero, como ocurre en el barrio de Russafa en Valencia (Torres Pérez, 2006: 12).

Los motivos por los que los comerciantes recién llegados tienden a asociarse menos nos los han recordado en nuestras entrevistas los miembros de las juntas directivas de las asociaciones. El tiempo suele jugar a favor del asociacionismo: cuanto más tiempo lleve un comerciante trabajando, es más probable que se integre en la asociación de comerciantes (como también destacan Charterina y Zorrilla, 2004). No se trata simplemente de que esos comerciantes étnicos que llevan poco tiempo en el barrio no "quieran integrarse" sino más bien de, a veces, la imposibilidad de hacerlo a causa de no dominar todavía el idioma y, por tanto, de su dificultad (a veces desconfianza) por relacionarse con otros colegas autóctonos, y también por preocupaciones más urgentes: su familia, su negocio, su situación legal tanto personal como profesional, etc.

El siguiente mapa (figura 9) muestra la composición de asociados autóctonos e inmigrantes en las asociaciones de comerciantes en Ciutat Vella en 2007. Como era de esperar en las calles donde hay más comercios étnicos existe un número más elevado de asociados inmigrantes. Aún así la proporción no es directa, ya que en calles como la calle Hospital existe una mayoría de comerciantes inmigrantes. En cambio, la composición de socios de la asociación de la calle Sant Pau sí que manifiesta la realidad comercial, de alrededor de un empate entre comercios de autóctonos y de inmigrantes.

Figura 9. Asociaciones de comerciantes en Ciutat Vella en 2007. Composición de asociados autóctonos e inmigrantes



Fuente: Encuesta a las asociaciones de comerciantes de Ciutat Vella. Elaboración propia.

Figura 10. Asociaciones de comerciantes en Ciutat Vella en 2007. Miembros de la junta directiva inmigrantes.

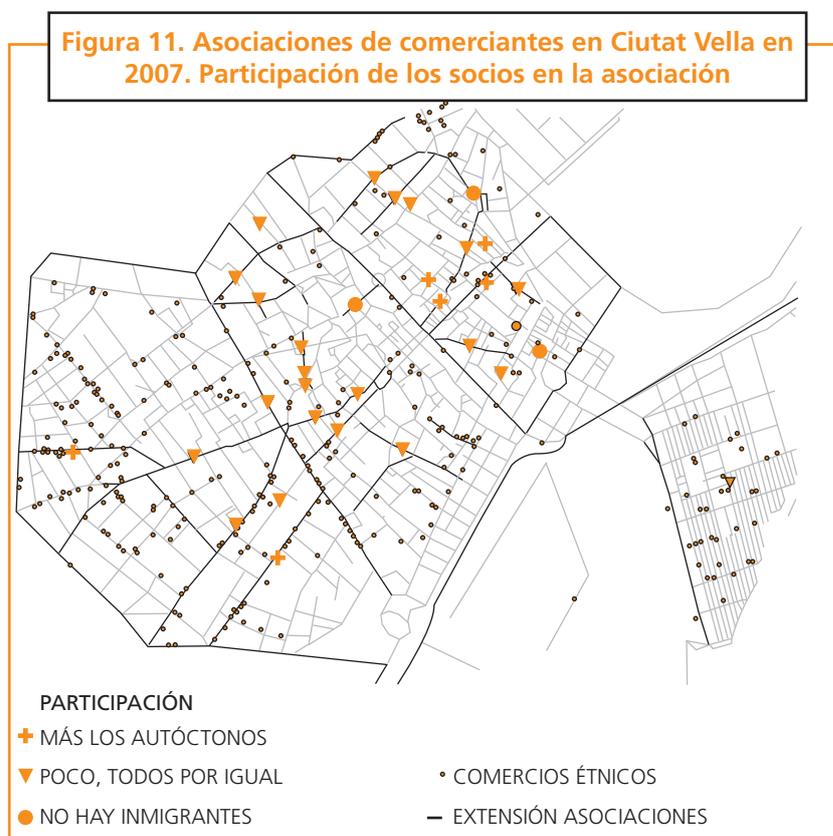


Fuente: encuesta a las asociaciones de comerciantes de Ciutat Vella. Elaboración propia.

Los miembros inmigrantes de las juntas directivas (figura 10) no pasan nunca de cuatro (como en la asociación de la calle Nou de la Rambla, pese a que, en realidad hay más comercios de autóctonos que de inmigrantes). En muchos casos existe, sin embargo, una desproporción de los comerciantes inmigrantes en las juntas directivas en relación al número de comercios étnicos: como en algunas calles de Sant Pere o en Riera Alta sin apenas inmigrantes en las juntas directivas pese a haber un número significativo de comercios étnicos.

La participación de los comerciantes autóctonos y de origen extranjero en las asociaciones de comerciantes en Ciutat Vella

El pesimismo suele ser la nota característica del modo en que participan socios tanto autóctonos como inmigrantes, como muestra el mapa siguiente (figura 11). En la mayoría de los casos todos los socios por igual participan poco en las actividades de la asociación. En otros casos, sobre todo en la zona de Santa Caterina se reconoce que son sobre todo los autóctonos los que participan, mientras que en otras zonas, principalmente allí donde hay menos comercios étnicos, los inmigrantes no participan simplemente porque no hay socios inmigrantes.



Fuente: encuesta a las asociaciones de comerciantes de Ciutat Vella. Elaboración propia.

La visión de los comerciantes de origen extranjero según las asociaciones de comerciantes en Ciutat Vella

En este apartado intentamos resumir los aspectos positivos y negativos que aportan los comerciantes de origen extranjero en el barrio según las visiones de los miembros de las juntas directivas de las asociaciones de comerciantes. Pienso que el perfil de la persona que habla (que no tiene porqué dar una opinión que necesariamente mantengan los otros miembros de la junta directiva) tiene mucho que ver con lo que opina, en especial el origen (autóctono o inmigrante; en este caso, el tiempo que lleva en Cataluña), la edad y la formación. En este sentido, se podría tal vez hablar de tres tipos de “discurso” según el perfil del entrevistado:

1. Autóctono, con años de experiencia, miembro de junta directiva de asociaciones de una calle con “problemas” de comerciantes étnicos;
2. Autóctono o inmigrante, también experimentado, con estudios universitarios, miembro de la junta directiva de un *eix comercial* u otras instituciones públicas o privadas (Ayuntamiento, Fundación Tot Raval, representantes de asociaciones de inmigrantes, religiosas o culturales que a la vez son miembros de juntas directivas de asociaciones de comerciantes, etc.);
3. Inmigrante, comerciante con menos años de actividad en Ciutat Vella.

Sin ánimo de generalizar ni de encasillar excesivamente, parece que el primer perfil tiene una “retórica etnicista”, con menos ánimo de integrar a los “otros”, vista la “imposibilidad” de hacerlo. En el segundo perfil se mantiene un “discurso culturalista” que procede del ámbito mediático-ilustrado”, con una visión más bien optimista, acerca de la integración (los dos tipos, con expresiones similares, son descritos por Aramburu, 2000). El tercer perfil sería el opuesto al primero, incide en la igualdad de los comerciantes étnicos y los autóctonos, y también en la no oportunidad de mencionar la categoría “comerciante étnico”.

Un ejemplo de discursos de los dos primeros perfiles: En 1998 en la mesa redonda “Escenas del Raval” el presidente de la asociación de comerciantes de la calle Hospital “enviaba...cargas de profundidad contra los comercios inmigrantes” (Aramburu, 2000: 154-155), mientras que el resto de los contertulios estaban a favor de “abrirse al futuro”. Otro ejemplo, esta vez “eticista”: el secretario de la asociación de la calle Carders expresaba también a Aramburu que el Ayuntamiento de Barcelona “ha traído gentuza que vive del cuento y se ha producido un desplazamiento de la gente enraizada en el barrio. La gente joven se va del barrio” (Aramburu, 2000: 218 y 225).

El discurso del segundo perfil, el culturalista, suele ser no sólo “integrador” sino también pragmático, y aludir a la capacidad de los comercios étnicos de mantener “las puertas abiertas” o las “persianas subidas”, de que generan puestos de trabajo, de que estimulan a los autóctonos a trabajar más y mejor, revitalizan el barrio... El primer discurso, en cambio, insistirá en que los comerciantes étnicos incumplen las normativas comerciales, están vinculados en ocasiones a la delincuencia local, generan ruido y suciedad, las tipologías de sus comercios y servicios se repiten o clonan excesivamente y se dirigen sólo a sus coétnicos...

En el tercer tipo de perfil la argumentación también va en la línea de la regeneración urbana: los autóctonos abandonaron el barrio, con la consiguiente decadencia física, funcional y social; “nosotros”, los emprendedores inmigrantes, le hemos devuelto la vida. Es el argumento de las “persianas abiertas”, esgrimido con orgullo por los comerciantes étnicos.

Hacia el año 2000 cuatro representantes de asociaciones de comerciantes de Ciutat Vella señalaban que, en principio, la competencia de las grandes superficies era la causa principal de la crisis del pequeño comercio en ese distrito. Además otros factores eran la

“drástica reducción y progresiva pauperización de la población del distrito, la mala imagen del barrio que ahuyentaba a posibles compradores de rentas altas, el sistema impositivo municipal que pesa como una losa sobre el pequeño comercio en barrios deprimidos como el Raval central y Santa Caterina, la falta de relevo generacional en los negocios familiares bien porque los hijos aspiran a otro tipo de empleo bien por la carga impositiva de la nueva ley de arrendamientos urbanos que actualiza los alquileres de locales comerciales con contrato indefinido cuya renta permanecía hasta entonces prácticamente congelada, etc. Pero en las intervenciones públicas de los comerciantes del distrito todos estos factores pierden relevancia hasta su virtual evaporación, mientras que las tiendas de inmigrantes, que raramente aparecen en las entrevistas como una ‘causa’ de la crisis del pequeño comercio tradicional, ganan casi todo el protagonismo en detrimento del resto de factores” (Aramburu, 2000: 293).

Aramburu (2000, capítulo 10) recoge las quejas de los comerciantes y vecinos autóctonos, de las asociaciones de comerciantes y de las asociaciones de vecinos contra los comercios de los inmigrantes de finales de los años noventa. No todas las asociaciones de comerciantes culpan de sus males a los emprendedores de origen extranjero. Por ejemplo, la asociación Ponent del Raval destacaba que los comerciantes autóctonos centran los problemas en los comerciantes inmigrantes por un problema de aceptación, pero sobre todo de ignorancia y de desconocimiento” (Aramburu, 2000: 294). Además,

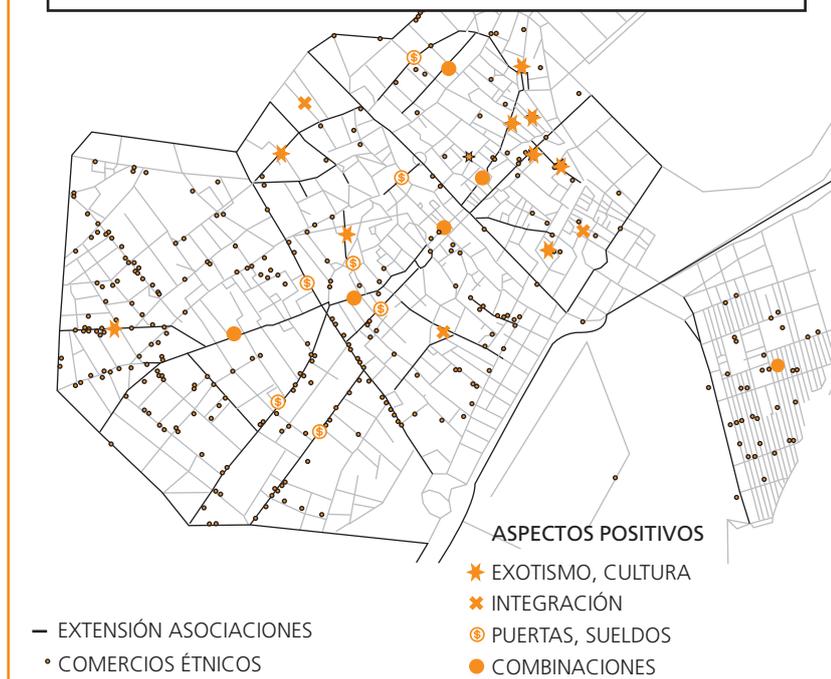
“los comerciantes autóctonos, como dueños de negocios y como propietarios de locales, sólo pueden esperar la desvalorización de sus negocios y sus propiedades si el distrito adquiere la identidad de ‘barrio de inmigrantes’, del que ‘los comercios de/para inmigrantes’ son una de sus señales exteriores” (Aramburu, 2000: 307).

“Por otro lado, los comerciantes pueden convertir a sus colegas extranjeros en chivos expiatorios de la crisis del pequeño comercio al asociarlos no tanto a la competencia desleal como a los grandes símbolos del neoliberalismo (desregulación, flexibilidad, libertad comercial, etc.)” (Aramburu, 2000: 321).

Con frecuencia la prensa solía y suele echar más leña en el fuego al reproducir “la versión de los autóctonos” (el primer perfil), aunque también es cierto que reproduce también las visiones no extremas, más relacionadas con el segundo perfil⁷.

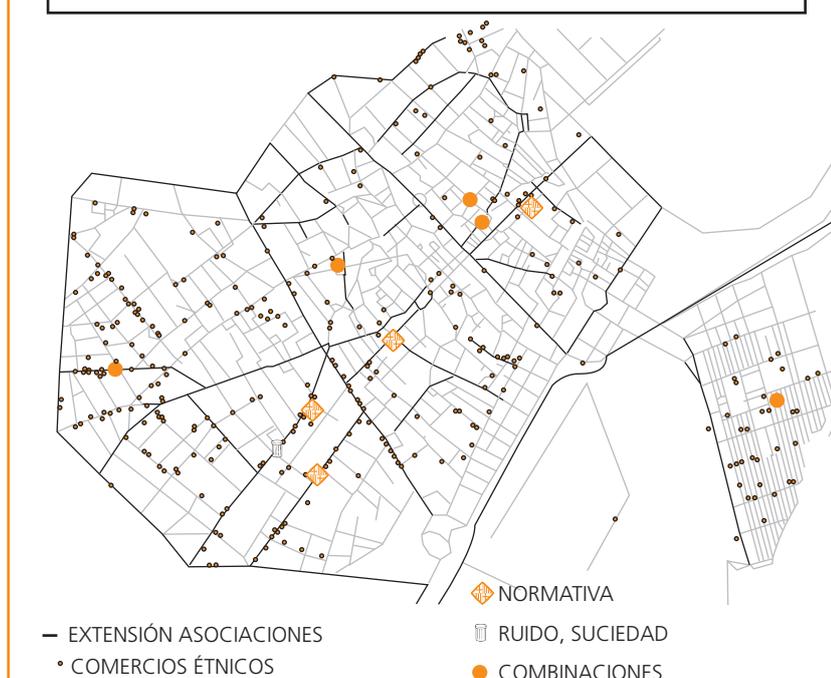
7. Yo mismo he tenido la suerte de comprobar el eco en prensa, TV y radio de una rueda de prensa que la Caixa organizó con ocasión de la presentación de mi libro *El comercio étnico en el distrito de Ciutat Vella de Barcelona* (Serra, 2006).

Figura 12. Asociaciones de comerciantes en Ciutat Vella en 2007. Aspectos positivos de los comercios étnicos según las asociaciones



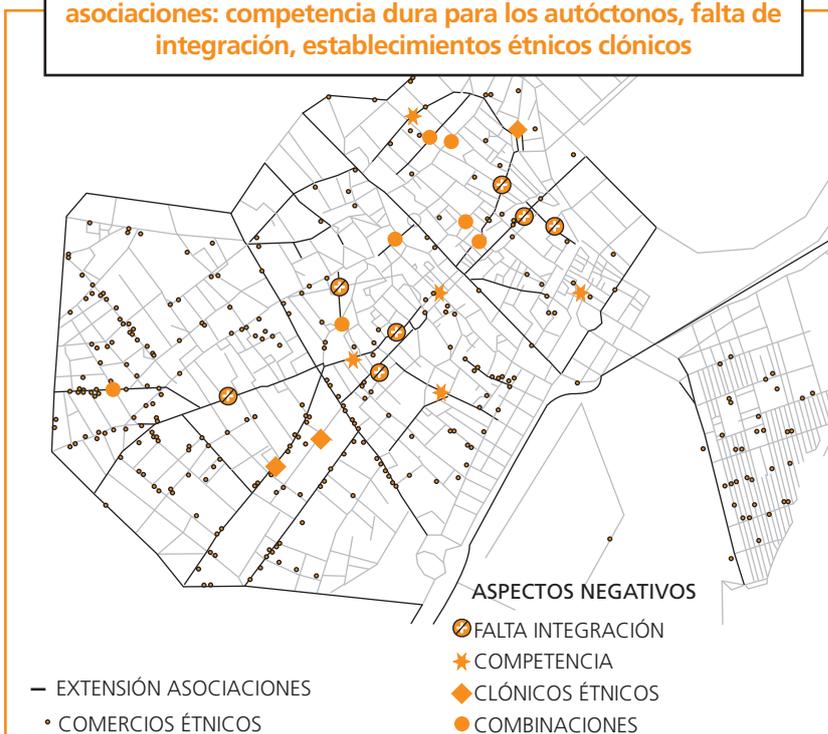
Fuente: Encuesta a las asociaciones de comerciantes de Ciutat Vella. Elaboración propia.

Figura 13. Asociaciones de comerciantes en Ciutat Vella en 2007. Aspectos negativos de los comercios étnicos según las asociaciones: incumplimiento de la normativa comercial, ruido, suciedad, etc



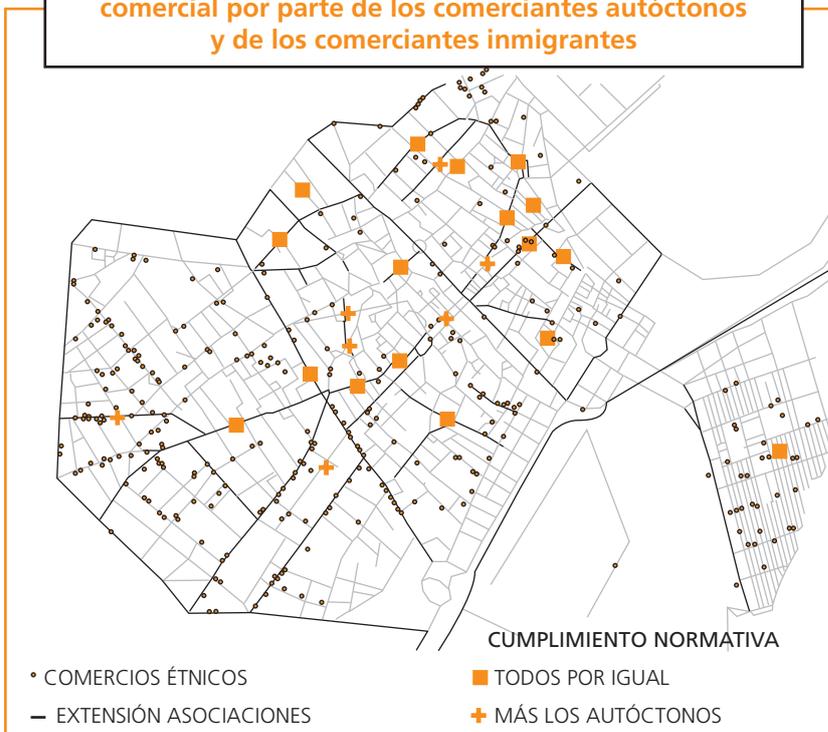
Fuente: Encuesta a las asociaciones de comerciantes de Ciutat Vella. Elaboración propia.

Figura 14. Asociaciones de comerciantes en Ciutat Vella en 2007. Aspectos negativos de los comercios étnicos según las asociaciones: competencia dura para los autóctonos, falta de integración, establecimientos étnicos clónicos



Fuente: Encuesta a las asociaciones de comerciantes de Ciutat Vella. Elaboración propia.

Figura 15. Asociaciones de comerciantes en Ciutat Vella en 2007. Cumplimiento comparativo de la normativa comercial por parte de los comerciantes autóctonos y de los comerciantes inmigrantes



Fuente: Encuesta a las asociaciones de comerciantes de Ciutat Vella. Elaboración propia.

Los tres mapas siguientes (figuras 12, 13 y 14) muestran los aspectos positivos y los negativos que los miembros de juntas directivas de las asociaciones de comerciantes atribuyen a los comerciantes inmigrantes. En el primer caso, el de los aspectos positivos, parece significativo que en la zona de Santa Caterina, Princesa y Carders se incida en el aspecto cultural, "exótico", que aportan los comerciantes étnicos, mientras que en el resto de Ciutat Vella se subraya más "la puertas abiertas". Se da tal vez una cierta contraposición entre un discurso "etnicista", que claramente incidirá más sobre los aspectos negativos y un discurso "pragmático", más abierto.

Las asociaciones de comerciantes de Ciutat Vella suelen desconocer si los emprendedores de origen extranjero realizan actividades en favor o para sus coétnicos o su "comunidad". En el caso de Russafa, sin embargo, Torres Pérez (2006: 18 y 19) reconoce que los comerciantes magrebíes "realizan acciones significativas", junto con los directivos de la Asociación Cultural Islámica, el imán y miembros destacados de las asociaciones de marroquíes y argelinos. Una de esas acciones fue el "Comedor popular Russafa" durante el Ramadán de los años 2000 y 2001, que "repartió de forma gratuita un centenar de sopas *halal*" a indigentes. Torres Pérez (2006: 14) también destaca que en Russafa los comerciantes chinos no promovieron actos públicos con ocasión de la celebración del Año Nuevo Chino, a diferencia del barrio de Lavapiés, en Madrid o de otras ciudades europeas.

En cuanto al cumplimiento de la normativa comercial (figura 15) son pocas las asociaciones de comerciantes que se decantan por la asunción de que son los autóctonos los que cumplen mejor la normativa, como muestra el mapa siguiente.

Conclusiones

En este trabajo hemos intentado presentar las posiciones de las asociaciones de comerciantes (no étnicas, sino simplemente profesionales, abiertas en teoría a cualquier nacionalidad) de Ciutat Vella respecto a los comercios de los inmigrantes en ese mismo distrito.

Las fuentes de información básicas de este trabajo han sido las entrevistas que hemos realizado a una treintena de miembros de las asociaciones de comerciantes de Ciutat Vella así como otras entrevistas a representantes de los *eixos comercials* de Ciutat Vella y a otros actores (Fundació Tot Raval, Ayuntamiento de Barcelona, principalmente).

Las opiniones de los representantes de las asociaciones son extremadamente variadas: desde posiciones favorables a las muy negativas, pasando por las indiferentes (en aquellas calles donde los comercios étnicos son todavía una minoría exigua). Se podría decir que la visión favorable no se ha adquirido enseguida: han sido precisos en ocasiones años de mediación, como muestran los ejemplos de la empresa *Desenvolupament Comunitari* (Cegrí et al., 2006) en la calle Sant Pau y

en otras calles. Los papeles de las instituciones públicas y privadas, de las propias asociaciones de comerciantes y de los *eixos comercials* son muy relevantes en esta dinámica de la revitalización comercial de un centro histórico como el de Ciutat Vella. Los papeles de estos actores no están siempre coordinados y de acuerdo, de manera que es necesario un diálogo continuo para establecer estrategias comunes y complicidades.

Hemos procurado mostrar que, además de los discursos u opiniones negativo-etnicistas y las visiones positivo-oficialistas que Aramburu presenta en su tesis doctoral, existiría una tercera, que va más allá de la oficialista, de carácter reivindicativa, que insiste en la bondad, incluso la necesidad de la llegada de comercios de inmigrantes para la regeneración del barrio, que ya se ha notado gracias a ellos.

En cualquier caso, el papel de la asociación de comerciantes, la que está más próxima al comerciante de la calle, parece muy importante a la hora de facilitar la convivencia funcional y social de comerciantes y vecinos, tanto autóctonos como inmigrantes.

Agradecimientos

A todos los miembros de las juntas directivas de las asociaciones de comerciantes de Ciutat Vella por el tiempo que nos han dedicado en la encuesta, y a personas de otras instituciones como los representantes de los cuatro *eixos comercials* de Ciutat Vella, a la Fundació Tot Raval y a Carmina Ruiz, del Ayuntamiento de Barcelona por las entrevistas que nos han concedido. Agradecemos en especial a las estudiantes de los estudios de Humanidades de la Universitat Internacional de Catalunya: Marta Ortega Baldonado, Miriam Fábregas Catá, Aurora Oliva López, Belén Puertas Pujadas, Carmen Moreno Gómez, los hermanos Marta e Iván Cardona Calvo, María Gómez Falguera, Gema Dolz Bautista y Cristina Quintana Ruiz su trabajo en la realización de la mayoría de las entrevistas a los representantes de las asociaciones. Los posibles errores de este artículo son sólo responsabilidad del autor.

Referencias bibliográficas

AJUNTAMENT DE BARCELONA. *Eixos i entorns comercials de Barcelona*. Barcelona: Direcció de Comerç i Consum, 2006. 95 p.

ARAMBURU OTAZU, Mikel. *Bajo el signo del Gueto. Imágenes del "inmigrante" en Ciutat Vella*. Barcelona: Tesis doctoral. Departamento de Antropología Social, Universitat Autònoma de Barcelona, 2000 (345 p.). Disponible en:

http://www.tdx.cbuc.es/TESIS_UAB/AVAILABLE/TDX-1128101-090511/mao1de1.pdf

BELTRÁN, Joaquín; OSO, Laura; RIBAS, Natalia. *Empresariado étnico en España*. Observatorio Permanente de la Inmigración y Fundación CIDOB. Disponible en formato digital en www.cidob.org

BORGES-MÉNDEZ, Ramón; LIU, Michael y WATANABE, Paul. *Immigrant Entrepreneurs and Neighborhood Revitalization. Studies of the Allston Village, East Boston and Fields Corner Neighborhoods in Boston*. Malden, Massachussets (USA): The Immigrant Learning Center, Inc., 2005. 68 p.

CARRERAS I VERDAGUER, Carles. (coord.) *Els eixos comercials metropolitans*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, Comerç, Consum i Turisme, 1999.

– (coord.) *Atles comercial de Barcelona*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona y Cambra de Comerç de Barcelona, 2003.

CEGRÍ, Mercè; NAVARRO, Josep M. y ARAMBURU, Mikel. "El encaje de los comercios extranjeros en el tejido comercial de acogida. Análisis de una experiencia de mediación comunitaria en Barcelona". *Migraciones*. No. 20 (2006). Madrid.

CHARTERINA ABANDO, Jon y ZORRILLA CALVO, Pilar. "Asociacionismo zonal: clave en la gestión integrada de centro urbano. Análisis de las variables que influyen en el asociacionismo zonal de Bilbao", 2004. Disponible en:

<http://www.epum2004.ua.es/aceptados/205.pdf>

FERRER REGALES, Manuel. "Distribución, difusión y centralidad musulmanas en España". *Estudios Geográficos*. Vol. LXVII. No. 261 (julio-diciembre 2006). Madrid. P. 495-521.

LIGHT, Ivan y GOLD, Steven. *Ethnic Economies*. San Diego: Academic Press, 2000.

MORERAS, Jordi. "Iniciativas comerciales inmigrantes en un contexto urbano en transformación: el caso de Ciutat vella (Barcelona)". En: BELTRÁN, Joaquín; OSO, Laura; RIBAS, Natalia. *Empresariado étnico en España*. Observatorio Permanente de la Inmigración i Fundació CIDOB, 2007. Disponible en formato digital en: www.cidob.org

SEIDMAN, Karl F. *Revitalizing Commerce for American Cities. A Practitioner's Guide to Urban Main Street Programs*. Washington, DC: Fannie Mae Foundation, 2004.

SERRA DEL POZO, Pau. *El comercio étnico en el distrito de Ciutat Vella en Barcelona*. Barcelona: Fundació La Caixa, 2006. 189 p.

SOLÉ, Carlota i PARELLA, Sònia . *Los negocios étnicos. Los comercios de los inmigrantes no comunitarios en Cataluña*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2005.

SOLÉ, Carlota; PARELLA, Sònia i CAVALCANTI, Leonardo. *L'empresariat immigrant a Espanya*. Barcelona: Fundació La Caixa, 2007.

SOLÀ-MORALES, Roser. *La gestió de la immigració a l'àmbit local. Reptes i actuacions*. Barcelona: Finestra Oberta, Fundació Jaume Bofill, 2006. 164 p.

TORRES PÉREZ, Francisco. "Las dinámicas de la convivencia en un barrio multicultural. El caso de Russafa (Valencia)". *Papeles del CEIC*. Vol. 2006/1. No. 23 (2006). CEIC (Centro de Estudios sobre la Identidad Colectiva), Universidad del País Vasco. Disponible en: <http://www.ehu.es/CEIC/papeles/23.pdf>

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA*

Instituciones públicas

AJA, Eliseo y ARANGO, Joaquín. *Veinte años de inmigración en España*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2006.

AJA, Eliseo y DÍEZ, Laura (coord.) "La regulació de la immigració a Europa. Barcelona: Ed. Fundació 'La Caixa'". *Col·lecció Estudis Socials*. No.17 (2005).

GUILLOT, Jordi (dir.) *Immigració i poders locals*. Barcelona: Ed. Institut de Ciències Polítiques i Socials, UAB, 2003.

GOMÀ, Ricard y SUBIRATS, Joan (eds.). *Políticas Públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel, 1998.

NADAL, Mònica; OLIVERES, Rosa; ALEGRE, Miquel Àngel *Les actuacions municipals a Catalunya en l'àmbit de la immigració*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 2002.

PONT VIDAL, Josep. "Políticas municipales de extranjería y multiculturalidad en Alemania". *Papers*. No. 43 (1994). P. 149-160.

ZAPATA-BARRERO, Ricard (ed.) *Inmigración, innovación política y cultura de acomodación en España*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2004.

Actores económicos

CACHÓN RODRÍGUEZ, Lorenzo. "Los sindicatos españoles y la inmigración". *Migraciones*. No. 4 (1998).

DE LA HABA MORALES, Juan. "Trabajadores inmigrantes y acción colectiva: una panorámica sobre las relaciones entre inmigrantes y sindicalismo en Europa". *Papers. Revista de Sociología*. No. 66 (2002). UAB.

KLOOSTERMAN, Robert y RATH, Jan. *Immigrant Entrepreneurs: Venturing Abroad in the Age of Globalization*. Oxford: Berg, 2003.

SOLÉ, Carlota y PARELLA, Sònia. *Negocios étnicos: los comercios de los inmigrantes no comunitarios en Cataluña*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2005.

*Selección a cargo de Néstor Navarro, asistente del Programa Migraciones (2007), Fundación CIDOB

Actores sociales

APARICIO, Rosa y TORNOS, Andrés. *Las redes sociales de los inmigrantes extranjeros en España*. Madrid: OPI, 2005.

CASEY, John. "El papel de las ONGs en la elaboración de las políticas públicas. El caso de la integración de inmigrantes extranjeros en Catalunya". *Dossiers Barcelona Associacions*. No. 20. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, (1996).

DE MIGUEL Luken, V.; SOLANA Solana, M.; y Pascual de Sans, A. *Las redes de apoyo: el tejido social básico para la acomodación de los extranjeros*. Madrid: Fundación BBVA (en prensa).

LOPEZ GARCIA, Bernabé (dir.) "Atlas de la Inmigración Magrebí en España". *Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración*. No. 1 (2004).

MARTÍN PÉREZ, Alberto. "Las asociaciones de inmigrantes en el debate sobre las nuevas formas de participación política y de ciudadanía: reflexiones sobre algunas experiencias en España". *Migraciones*. No. 15 (junio de 2004). Madrid: Universidad Pontificia ICAI-ICADE, COMILLAS.

MORELL BLANCH, Antonio. "El papel de las asociaciones de inmigrantes en la sociedad de acogida: cuestiones teóricas y evidencia empírica". *Migraciones*. No. 17 (junio 2005). Madrid: Universidad Pontificia ICAI-ICADE, COMILLAS.

PEDONE, Claudia. *De l'Equador a Catalunya: el Paper de la família i les xarxes migratòries*. Barcelona: Ed. Mediterrània, 2006. P. 282.

Medios de comunicación

BAÑÓN, Antonio; VAN DIJK, Teun A.; PORTOLES, José; CONABLE, Barber. "Racismo y medios de comunicación". *Mugak*. No. 2 (mayo-agosto, 1997). P. 3-59.

LORENZO VILLAR, Manuel. "Los acontecimientos de El Ejido en la prensa marroquí". *Mugak*. No.13 (diciembre, 2000). P. 41-46.

MORENO LORITE, Carmen. "La inmigración y su tratamiento en la prensa española". *Africa América Latina Cuadernos*. Número extra. (1996). P. 71-88.

NASH, Mary. *Inmigración en nuestro espejo: inmigración y discurso periodístico en la prensa española*. Barcelona: Icaria- Antrazyt, 2005.

OUALI, Nouria. "Television et immigration: un enjeu pour l'intégration et la lutte contre le racisme?". *Migrations Société*. Vol. IX. No. 54. (novembre-décembre 1997). P. 21-30.

ZAPATA-BARRERO, Ricard y VAN DIJK, Teun A. (eds.). *Discursos sobre la inmigración en España. Los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2007.