

INMIGRACION: REFLEXIONES EN TORNO A UNA POLITICA DE INTEGRACION

La autora de este artículo pone de manifiesto la inexistencia de una verdadera política de integración de los inmigrantes en nuestro país y propone un sistema de trabajo que permita una intervención pública coordinada y coherente. Definir qué se entiende por integración, analizar las expectativas de la población con respecto a los procesos de integración, conocer la situación previa de los diferentes colectivos de inmigrantes, analizar qué ha sucedido y/o sucede en otros contextos similares y establecer un modelo relacional de condicionantes, dimensiones y variables de los procesos de integración, son, según la autora, los pasos previos fundamentales para diseñar una política en la materia.

1. EL CONTEXTO: LA POLITICA DE INMIGRACION ESPAÑOLA

Durante los últimos años el Estado español ha tenido que afrontar importantes cambios en sus relaciones con el exterior. Su adhesión a la UE y el crecimiento de las afluencias migratorias procedente del extranjero son dos de los más importantes.

Desde mediados de los años 80 la inmigración se ha ido consolidando progresivamente, de manera que en tan sólo 15 años la población extranjera residente casi se ha multiplicado por cuatro: de los cerca de 250.000 censados en 1985 hasta los más de 800.000 registrados en 1999. El crecimiento de las afluencias anuales, junto con

el marcado carácter de estabilidad en los asentamientos, ha posibilitado el más que notable incremento de la presencia de extranjeros en territorio español. El ya dilatado período de afluencias ininterrumpidas (y crecientes), junto con el mantenimiento de las causas que las hacen posibles, nos obliga a considerar la inmigración extranjera como un proceso social estable que debe ser asumido como tal, tanto por parte de la Administración pública como por los propios ciudadanos.

La actuación del Estado en relación a este fenómeno novedoso (por lo menos en lo que se refiere a tendencias, volumen y procedencia de los extranjeros) da un giro sustancial en 1985 con la promulgación de la Ley Orgánica 7/85 de 1 de Julio sobre *Derechos y Libertades de los Extranjeros en España*. Hasta entonces no existía una normativa global que regulase el fenómeno migratorio, sino una constelación de disposiciones de diferente rango que regulaban distintos aspectos del mismo. A esta primera Ley global le siguen los Reglamentos promulgados en el 86, destinados tanto a desarrollar sus contenidos como a establecer la diferenciación legal entre ciudadanos comunitarios y no comunitarios (Real Decreto 1119/1986 de 26 de Mayo y Real Decreto 1099/1986 de 26 de Mayo).

La llamada *Ley de Extranjería* del año 85, así como los primeros Reglamentos que la desarrollan, constituyen, por tanto, el primer paso de la política contemporánea española de inmigración. A partir de ahí la

legislación en materia de extranjería ha sufrido diversas modificaciones¹, la última de las cuales se ha producido hace tan sólo unos meses: la polémica reforma de la Ley 4/2000 mediante Ley Orgánica 8/2000 de 22 de diciembre.

Ahora bien, una política de inmigración en sentido amplio excede con mucho a un marco jurídico, pues éste se limita a regular las condiciones específicas de entrada, estancia y salida de los extranjeros en territorio nacional. Una política de inmigración debe tener en cuenta no sólo el control de flujos y estancias; debe atender a la forma en cómo los extranjeros desarrollan su vida en el país de destino y la convivencia con los nacionales, y debe estar atenta a las causas que producen indeseados y masivos movimientos migratorios internacionales. En el primer caso se habla de una política de integración, encaminada a facilitar las condiciones de vida de los inmigrantes y su convivencia con los nacionales, mientras que en el segundo estaríamos haciendo referencia a una política de cooperación internacional tendente a mitigar, en los lugares de origen, las causas de la emigración forzosa.

Así pues, una política de inmigración debería contemplar tres áreas de actuación, teniendo en cuenta que entre ellas existe una relación estrecha de la que hablaremos más adelante:

- El ordenamiento de los flujos y estancias (Marco Jurídico).
- Las condiciones de residencia de los inmigrantes y su relación con los nacionales (Política de Integración).

¹ El Real Decreto 1099/1986 por el que se establece el llamado "Régimen Comunitario" ha sido modificado dos veces: en 1992 (se establece la libre circulación de ciudadanos comunitarios por España) y en 1995 (normativa vigente que consagra esta libertad de circulación y residencia, así como los derechos políticos de estos ciudadanos).

El Real Decreto 1119/1986 por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985 fue derogado en 1996 con la aprobación de un nuevo Reglamento (Real Decreto 155/1996 de 2 de Febrero).

La propia Ley Orgánica 7/1985 fue derogada en el año 2000, momento en el que se aprobó una nueva Ley sobre *Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración Social* (Ley Orgánica 4/2000 de 11 de Enero). Esta última, pese a su corta andadura, ha sido reformada en casi todo su articulado tan sólo unos meses más tarde mediante una nueva Ley Orgánica (la 8/2000 de 22 de Diciembre), siendo ésta la que se encuentra actualmente en vigor.

El marco jurídico de la extranjería se completa con la legislación sobre asilo y refugio, así como todo un tupido entramado de convenios y tratados internacionales.

- La colaboración con los países de origen en los que se produzcan desplazamientos indeseados por parte de la propia población potencialmente emigrante (Política de Cooperación Internacional).

En este sentido, el Estado español afrontó inicialmente, de manera global y coordinada, tan sólo la primera de las dimensiones citadas, promulgando en 1985 una Ley que se consideraba urgente. Pero habría que esperar aún cinco años más para conocer lo que sería el embrión de los fundamentos de una política de inmigración en sentido amplio. En 1990 se presentó una comunicación del Gobierno (socialista) al Congreso de los Diputados titulada *Situación de los extranjeros en España, Líneas básicas de la política de extranjería*. Dicha comunicación se aprobó en forma de proposición no de ley el 9 de abril de 1991, constituyendo ésta la primera declaración institucional sobre la filosofía que debería regir una política de inmigración española en sentido amplio. A juicio de sus redactores, dicha política debía constituir un programa coordinado que combinase tres facetas fundamentales: política de inmigración e integración, reforzamiento de fronteras y ayuda a países del llamado Tercer Mundo. Las medidas de actuación que proponen se recogen en los siguientes epígrafes, de por sí bastante elocuentes: control de entradas, visados y control de fronteras; lucha contra el trabajo clandestino; política de promoción e integración social; reforzamiento de la actuación policial; mayor coordinación y centralización administrativa; reforma de los procedimientos de asilo y refugio; la dimensión europea de una política de extranjería y, por último, potenciar la cooperación española al desarrollo.

Las primeras actuaciones concretas para desarrollar esta política de inmigración estaban referidas a lo que adelantan los propios epígrafes como urgente y perentorio: el control de flujos y el refuerzo de las fronteras. Las medidas encaminadas a la "integración" de los inmigrantes residentes en España tendrían que esperar algunos años más. Antes de ello parecía necesario controlar a la población inmigrante, no sólo dotando de más medios policiales a los puestos fronterizos, sino también articulando medidas para la emergencia de los inmigrantes clandestinos, cuya existencia era ya de evidencia notable. Estas medidas son, expresamente, los procesos de regularización que se iniciaron en 1985/86 a imagen y semejanza de experiencias ajenas (curiosamente en tiempo anterior a la redacción de

la declaración institucional mencionada). El objetivo era sanear la situación inmigratoria desde el punto de vista legal. Estos procesos de regularización se han ido sucediendo a lo largo de los años (el último en 2000). El refuerzo de las fronteras españolas, por tanto, no parece haber tenido el efecto deseado de frenar la inmigración llamada *ilegal*.

Junto a los sucesivos procesos de regularización se ha articulado otro mecanismo que, con diferentes intenciones, ha servido realmente para regularizar a muchos inmigrantes clandestinos. Nos referimos al sistema de cupos o contingente anual de afluencias establecido por ley, el primero de los cuales se pone en marcha en 1993. La política de cupos se puso en marcha con el objetivo de tomar la iniciativa en la organización de los flujos de inmigración, supeditando las afluencias de inmigrantes extranjeros a las necesidades de mano de obra de la economía española y a la "capacidad de absorción" de la sociedad.

Mientras todas estas medidas encaminadas al control de flujos se iban desarrollando, la política de integración de los inmigrantes se encontraba vacía de contenido. Es en 1994 cuando la Administración central asume el reto de actuar en este sentido. Así, el 2 de diciembre de ese año el Consejo de Ministros aprueba el *Plan para la integración social de los inmigrantes*², cuyo objetivo es constituir el marco de una política activa de integración social. Si 1985 constituyó la fecha emblemática del inicio de una legislación global y específica sobre inmigración en España, 1994 lo fue en relación a una política de integración de los inmigrantes. A partir de esa fecha han sido varias las medidas adoptadas en este sentido, si bien han estado más encaminadas a dotar de mecanismos, herramientas y organización a los responsables de políticas sociales que a implementar políticas concretas y, lo que es más inquietante, a llenar de contenido claro al propio concepto de "integración".

El propio texto del Plan indica la necesidad de avanzar en los dos aspectos más abandonados, hasta esa fecha, de la política de inmigración: "Es necesario articular una política de inmigración, que, sin abandonar los aspectos relacionados con la limitación y el control de los flujos, enfatice la necesidad de subrayar los aspectos referi-

dos a la integración de los inmigrantes y la cooperación al desarrollo". En cuanto a la integración, los objetivos fijados son los siguientes:

- Eliminar cualquier tipo de discriminación injustificada, tanto en el ejercicio de derechos como en el acceso a los servicios existentes.
- Promover una convivencia basada en valores democráticos y en actitudes tolerantes.
- Garantizar al inmigrante una situación jurídica y socialmente estable.
- Combatir las barreras que dificultan la integración.
- Erradicar cualquier signo de explotación.
- Movilizar e implicar a toda la sociedad en la lucha contra el racismo y la xenofobia.

Para conseguir estos objetivos se articulan un total de 26 medidas concretas relativas a materias como la educativa, cultural, legal, laboral, la convivencia y la participación ciudadana. Además de ellas, el Plan aborda otro tipo de actuaciones: la creación de dos instrumentos que sirvan para "asegurar y garantizar la efectiva aplicación del Plan" y la coordinación de todas las Administraciones públicas.

Con respecto al primer punto se prevé la creación de un Foro para la Integración de los Inmigrantes y un Observatorio Permanente de la Inmigración. El Foro para la Integración de los Inmigrantes se crea mediante Real Decreto 490/1995 de 7 de Abril. Su objetivo es servir de cauce para la participación y el diálogo, así como vía de implicación de toda la sociedad en la búsqueda de soluciones y alternativas que exija la integración del colectivo. Tal como fue concebido, el Foro dependía del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y estaba formado por 30 vocales (10 de las Administraciones públicas y 20 de organizaciones sindicales y empresariales, asociaciones de inmigrantes y organizaciones no gubernamentales). Por su parte, el Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI) se constituye como una estructura encargada de recoger y elaborar la información necesaria que permita conocer en cada momento la situación real y poder hacer así un diagnóstico sobre la evolución y consecuencias de la inmigración en la sociedad española. Los tres objetivos globales del OPI son los del conocimiento, la evaluación y diagnóstico, y el debate y la reflexión.

² El texto se puede consultar en la página web <http://www.imsersomigraciones.upco.es> (publicaciones)

Con respecto a la coordinación de las Administraciones públicas, el texto justifica la reforma de la estructura administrativa llevada a cabo en 1993, según la cual se transferían las competencias que previamente había asumido el Ministerio de Trabajo en materia de inmigración al Ministerio de Asuntos Sociales. Así, el Real Decreto 1173/93 de 13 de julio consuma la creación de una nueva Dirección General de Migraciones dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales. Por otro lado, si bien es el Gobierno central el que se reserva el diseño y la formulación de una política de integración, el Plan subraya la necesidad de una colaboración estrecha entre las diferentes Administraciones entre sí, y entre éstas y las ONG y asociaciones de inmigrantes.

Con la llegada al Gobierno del Partido Popular la situación cambia ostensiblemente: se reestructura la organización competencial de la Administración del Estado en materia de extranjería y se elabora un nuevo Plan de Integración, conocido como *Greco*. Todo ello en el año 2000.

El cambio más sustancial reside en la centralidad que asume el Ministerio del Interior en materia de inmigración y extranjería; centralidad que en el periodo anterior recayó en el Ministerio de Asuntos Sociales. El cambio no es sólo un asunto de titularidad, sin más, sino que implica un enfoque del fenómeno migratorio totalmente

diferente, en el que la dimensión social cede en importancia a favor de la dimensión de control.

Desde el punto de vista de la nueva asunción de competencias cabe mencionar la reestructuración que sufre el Ministerio del Interior, con la creación de nuevas estructuras, y que se materializa en diferentes normativas legales. El Real Decreto 683/2000 de 12 de mayo crea la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, con dependencia directa del Ministerio del Interior, "con la finalidad de dotar a la estructura orgánica de la Administración General del Estado de los recursos necesarios para hacer frente al fenómeno creciente en nuestro país de la inmigración, cuyo tratamiento constituye objetivo prioritario del programa político del Gobierno"³. El Real Decreto 807/2000 de 19 de mayo crea la Dirección General de Extranjería e Inmigración, como órgano de apoyo a la Delegación del Gobierno para la Extranjería e Inmigración, al objeto de "garantizar la eficacia de ésta"⁴. El Real Decreto 1449/2000 de 28 de julio modifica puntualmente la estructura orgánica del Ministerio del Interior, con el fin de dotar de mayor eficacia y operatividad a los órganos que lo componen.

Los asuntos de inmigración y extranjería quedan definitivamente centralizados en este Ministerio a través de los organismos creados a tal fin.

Fig. 1.

Organigrama básico de organismos con competencias en inmigración y extranjería



³ Real Decreto 1449/2000 de 28 de julio, de estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. En la misma normativa anterior.

Realizada esta reestructuración, queda en manos del Delegado del Gobierno para la Extranjería e Inmigración la formulación de la política de inmigración del Gobierno, en colaboración directa con el Ministro del Interior. Así, el Foro para la Integración de los Inmigrantes pasa a depender de esta Delegación y el Observatorio Permanente de la Inmigración se constituye como herramienta básica para el diseño de dicha política.

Desarrollando sus competencias, el Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración presenta, en 2000, un plan de actuación en materia de inmigración para un periodo de cinco años (desde 2000 hasta 2004). El *Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España*, conocido como "Plan Greco".

El Plan define las líneas de la nueva política de inmigración, que quedan formuladas de la siguiente manera:

- Diseño global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable para España, en el marco de la Unión Europea.
- Integración de los residentes extranjeros y de sus familias, que contribuyen activamente al crecimiento de nuestro país.
- Regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española.
- Mantenimiento del sistema de protección para los refugiados y desplazados.

Cada una de estas cuatro líneas básicas del Programa se desarrollan en 23 acciones, las cuales, a su vez, están estructuradas en 72 medidas concretas⁵.

Así las cosas, el Estado español cuenta actualmente con una política de inmigración detallada, en la que se inscribe su política de integración de los inmigrantes residentes.

2. ADMINISTRACION VASCA E INMIGRACION

La política de inmigración diseñada por la Administración central conforma el marco

⁵ Cada una de las medidas está detallada en el apartado IV del Programa, especificando su contenido y el organismo responsable de su puesta en práctica (Véase página web del Ministerio del Interior)

en el que se han de desenvolver las actuaciones de las restantes Administraciones, siempre en función de las competencias que éstas tengan adscritas. En materia de legislación general (concretamente legislación sobre control de flujos, condiciones de estancia y residencia, política de fronteras, visados, expulsiones, etc.), las competencias son exclusivas del Estado español. Existen, sin embargo, otras dimensiones en las que el resto de las Administraciones pueden actuar, siempre y cuando se atengan a la normativa legal general. Dichas dimensiones están estrechamente relacionadas con los procesos de integración de los inmigrantes en sus comunidades de asentamiento (sin obviar, desde luego, que la propia legislación tiene repercusiones en este sentido).

El Gobierno Vasco no dispone actualmente de planes o actuaciones específicas dirigidas a los colectivos de inmigrantes extranjeros; esto es, los inmigrantes extranjeros asentados en la Comunidad Autónoma del País Vasco no configuran, hasta la fecha, un colectivo específico al que dirigir acciones institucionales, también específicas. Sin embargo, sí existen situaciones en las que los inmigrantes pueden ser objeto de políticas concretas. En este contexto, tres son las áreas de actuación que más estrechamente están vinculadas a los inmigrantes extranjeros en el País Vasco:

- Asociacionismo: tanto de los propios inmigrantes como de las Organizaciones no Gubernamentales de apoyo a los mismos.
- Derechos Humanos: en tanto que los colectivos de extranjeros pueden ser susceptibles de la vulneración de tales derechos en mayor medida que los ciudadanos vascos (racismo y xenofobia, discriminación...).
- Bienestar Social: en la medida que algunos colectivos de inmigrantes están sujetos a un riesgo notable de exclusión social.

Dentro de la estructura de la Administración autonómica vasca es, quizás, el Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social el que está más vinculado a la población inmigrante en función de sus competencias, fundamentalmente a través de la Viceconsejería de Asuntos Sociales. Este Departamento, en virtud de las competencias asignadas por el Decreto 303/1999 de 27 de julio, es el encargado de promocionar los Derechos Humanos, de elaborar una política de empleo y formación y de trabajar

por el Bienestar Social de todos los ciudadanos residentes en la Comunidad Autónoma, entre otras asignaciones. En relación a este último punto, el Parlamento Vasco aprobó en 1998 la conocida Ley contra la Exclusión Social (Ley 12/1998 de 22 de Mayo; BOPV nº 105 de 8 de Junio), siendo, principalmente, la Viceconsejería de Asuntos Sociales la encargada de poner en práctica sus contenidos y velar por su cumplimiento. Así pues, los inmigrantes como colectivo específico no han sido objeto de atención por parte de la Administración autonómica, sino más bien en la condición de muchos de ellos de sujetos socialmente desfavorecidos.

Lo anterior, dicho sea de paso, no quiere decir que no se hayan adoptado medidas relativas a los extranjeros⁶ o que no hayan sido objeto de interés institucional, sino que las actuaciones del Gobierno Vasco en esta materia se encuentran dispersas y no atienden a ningún plan específico de actuación en este sentido. El volumen de inmigrantes extranjeros en el País Vasco, todavía pequeño, puede ser la causa de esta situación. Cabe decir, sin embargo, que se percibe un creciente interés por los inmigrantes por parte de ciertas instituciones vascas, como no puede ser menos teniendo en cuenta que la inmigración de extranjeros hacia el País Vasco es un fenómeno que tiende a consolidarse, pues su volumen y proporción respecto a la población vasca muestra una tendencia creciente en los últimos años.

Así pues, el Gobierno Vasco tiene la tarea de abordar una política, si no de inmigración, sí de integración de los inmigrantes residentes en el País Vasco; política que debe ordenar las competencias institucionales, diseñar líneas de actuación, implementar medidas concretas y analizar su aplicación y efectividad. Ahora bien, cualquier política de integración debe cuestionarse aspectos previos, con demasiada frecuencia olvidados, como son: ¿qué entendemos por integración? ¿integración de quién? ¿qué aspectos deben tenerse en cuenta para conseguirla?, entre muchos otros.

⁶ Cabe destacar en este sentido la creación del Foro para la Integración de los inmigrantes, así como otras muchas medidas encaminadas a favorecer el asociacionismo, la lucha contra el racismo, la cooperación al desarrollo, y otras tendentes a la lucha contra su exclusión social.

3. ¿QUE INTEGRACION? FASES PARA LA ELABORACION DE UNA POLITICA DE INTEGRACION

Entendemos que cualquier actuación tendente a conseguir unos objetivos, cual es una política de integración, debe plantearse seria y claramente cuáles son esos objetivos y, en función de éstos, cuáles son los colectivos sobre los que hay que actuar y de qué manera. Aplicando esta simple máxima racional a lo que se entendería por una política de integración, en tanto que programa de intervención pública para asegurar ésta (la integración), deberíamos encontrar en los programas que llevan dicho título una definición clara y precisa de qué se entiende por integración. Lamentablemente esto no es así; a lo sumo, entre el entramado de medidas y actuaciones concretas propuestas se puede entrever qué concepto de integración se está manejando. Tal es el caso del conocido como Plan Greco, previamente mencionado.

El Plan Greco, decíamos, es un programa global de actuación en relación a la inmigración que presenta cuatro líneas básicas de actuación. La segunda de ellas constituye lo que podría considerarse un plan de integración, ya que lleva por título *Integración de los residentes extranjeros y sus familias que contribuyen activamente al crecimiento de España*. El título es bastante elocuente en el sentido de delimitar a los inmigrantes que serán objeto de medidas de integración. El término "residentes" no es mera literatura, sino que hace referencia a la situación administrativa de aquellos que se pueden beneficiar de dichas medidas (esto es, los que tengan legalmente acreditada su residencia en España). Por otro lado, la matización "que contribuyen activamente al crecimiento de España" entendemos que debería ser mejor explicada por si ello supusiera la exclusión de determinados colectivos, aún residentes legalmente, de las medidas de integración propuestas (esto es, aquellos que no contribuyen activamente al crecimiento de España). Pero este es otro debate que aquí no podemos desarrollar.

Lo que aquí deseamos resaltar es que se utiliza profusamente el término "integración" sin que por ello venga definido en ninguna de las páginas dedicadas a las medidas tendentes a tal objetivo, a pesar de que se dice que *un objetivo fundamental de la política de extranjería e inmigración debe ser la adaptación e integración de los nuevos inmigrantes y extranjeros en España, en la sociedad a la que van a pertenecer*. A

pesar de la ausencia de contenido específico y expreso de este término, lo cual puede dar lugar a diferentes interpretaciones del mismo, la explicación de esta segunda línea de actuación, así como el contenido de las medidas tendentes a la integración, nos ofrece una idea de lo que posiblemente el Gobierno entiende por integración.

Un primer dato lo encontramos en la inclusión del término "adaptación" junto al de "integración" en la delimitación del objetivo de esta propuesta. El segundo en el siguiente párrafo, incluido también en la "definición" del objetivo de integración: *El marco de convivencia será la Constitución y las leyes españolas a las que, con mayor o menor esfuerzo dependiendo de sus raíces culturales, habrán de adaptarse, respetar y disfrutar, en una sociedad democrática en la que el respeto, la tolerancia y la igualdad son valores en los que creemos firmemente, que enseñamos a nuestros niños y jóvenes y por los que luchamos para que sean respetados por todos.* Por último, las propias acciones y medidas propuestas para conseguir la integración nos indican el talante de los objetivos del Gobierno en este sentido (estructura en Fig. 2). Se trata de un conjunto de 22 medidas concretas estructuradas en siete tipos de acciones. Curiosamente, de estas 22 medidas sólo siete son de lo que podría denominarse "de contenido", es decir, relacionadas con algún aspecto de la vida individual y colectiva (2.1 a, b y d; 2.3 a; 2.4 c; 2.7 b y c); el resto son medidas pro-

cedimentales encaminadas a agilizar procedimientos, a dotar de infraestructuras y recursos a las administraciones y organismos relacionados con la inmigración y a crear y fomentar otros nuevos. De ello se deduce que se priman las herramientas de organización y control de la inmigración y de los inmigrantes sobre los contenidos de lo que debiera ser la integración social de los mismos. Con respecto a esta última podemos sacar las siguientes conclusiones:

- No se percibe un modelo claro de integración sobre el cual haya que trabajar.
- A pesar de ello domina la idea de la "adaptación" del inmigrante a la sociedad española (¿quizá como sinónimo de asimilación?).
- Curiosamente, en las medidas tendentes a luchar contra el racismo y la xenofobia se habla de inculcar valores en los jóvenes españoles a favor de la convivencia multicultural (¿qué significa esto?), cuando entre las medidas adoptadas sólo encontramos una orientada en tal dirección: la libertad religiosa. En cuanto a la dimensión educativa, nada se dice de fomentar, o siquiera permitir, la transmisión de la cultura de origen; todo lo contrario, se habla de poner en marcha programas educativos especiales "para quienes el proceso de culturalización (¿) resulte más difícil de llevar a cabo".

ig. 2.

Estructura de las acciones y medidas del programa global de inmigración (Plan Greco) encaminadas a la "integración de los residentes extranjeros y sus familias que contribuyen activamente al crecimiento de España"

ACCIONES	MEDIDAS
2.1. Alcanzar el ejercicio pleno de los derechos de los que son titulares las personas inmigrantes	a) Asistencia sanitaria b) Atención educativa específica (para su integración educativa) (¿) c) Reagrupación familiar (agilizar el procedimiento) d) Libertad religiosa (garantizarla)
2.2. Adquisición de la nacionalidad española	Agilización de los trámites mediante reducción de los plazos de tramitación
2.3. Incorporación al mercado de trabajo	a) Acciones formativas de capacitación profesional b) Ordenación de los flujos migratorios en función de la falta de mano de obra nacional

ACCIONES	MEDIDAS
2.4. Acogida y atención a colectivos de especial vulnerabilidad	a) Construcción de Centros de estancia temporal b) Creación de plazas de acogida c) Programas específicos para jóvenes extranjeros d) Creación de unidades de atención específica a los inmigrantes en la Policía Nacional y en la Guardia Civil
2.5. Conciertos con Administraciones públicas y Organizaciones No Gubernamentales para ejecutar las medidas de integración	a) Constitución del Consejo Superior de Política de Inmigración (mecanismo de diálogo y participación de las diferentes Administraciones públicas) b) Mantenimiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (órgano de consulta y asesoramiento) c) Convenios con Comunidades Autónomas y Ayuntamientos d) Apoyo a Organizaciones no Gubernamentales
2.6. Revisión de la estructura administrativa para tramitar autorizaciones y permisos	a) Potenciación de las Oficinas de Extranjeros b) Diseño de una red informática única en todo el territorio español c) Formación específica y actualizada del personal d) Simplificación de los procedimientos administrativos
2.7. Lucha contra el racismo y la xenofobia	a) Mejora de los recursos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (para incrementar la seguridad ciudadana) b) Campañas informativas sobre la inmigración como fenómeno positivo (acercamiento al inmigrante mediante el conocimiento de su cultura e historia, así como transmisión de mensajes positivos sobre su aportación a la sociedad española) c) Fomento de valores en el sistema educativo (a favor de la convivencia multicultural y la tolerancia)

En definitiva se potencian las acciones encaminadas a la adaptación del inmigrante al mercado de trabajo y a su aceptación de la legislación y valores de la sociedad española, confinándole a una situación de:

- ciudadano "de segunda" (aún cuando "contribuya activamente al crecimiento de España"), pues sólo accederá plenamente a todos los derechos de los que disfruta el ciudadano español mediante la adquisición de la ciudadanía (sobre la que no se contempla medida alguna tendente a su mayor facilidad de adquisición);
- elemento instrumentalizado (positivo en la medida en que es funcional para nuestros intereses);

- objeto, más que sujeto protagonista, de las medidas encaminadas a su integración;
- paradójicamente, sujeto único en el que recae la tarea y el esfuerzo de la integración.

En cualquier caso, todas estas consideraciones no deberían deducirse leyendo "entre líneas" los textos normativos o programáticos, sino que deberían estar explícitas, fruto de un debate y reflexión previos a la puesta en marcha de medidas encaminadas a la integración de los inmigrantes. En este sentido, entendemos que cualquier política de integración debería pasar por una serie de fases que asegurasen su adecuación a la realidad social, tanto autóctona como inmi-

grante, y garantizaran el cumplimiento de los objetivos previamente fijados. Dichas fases podrían enumerarse como sigue:

- a) Pre-diseño, o fase previa. Período necesario de investigación, reflexión y debate en torno a los objetivos generales de la política en cuestión.
- b) Diseño. Establecimiento de objetivos específicos y medios para conseguirlos, así como de los colectivos destinatarios de las acciones o intervenciones.
- c) Ejecución y control. Puesta en marcha de las acciones establecidas y su control continuo con el fin de corregir posibles desviaciones de los objetivos.
- d) Evaluación. Tras un período mínimo de funcionamiento del programa o política, se hace necesaria una evaluación global para elaborar un diagnóstico de su efectividad.

De estas cuatro fases es la primera la que merece nuestra mayor atención. Y ello por dos razones fundamentales: primera, porque de ella depende el propio diseño de la política de integración, así como su adecuación al contexto en el que se pone en marcha, minimizando la posibilidad de errores o consecuencias no deseadas; segundo, porque, paradójicamente y a pesar de su importancia, es una fase que no suele ser considerada por los responsables de dichas políticas. Por otro lado, atender de forma exhaustiva y detallada a todas las fases descritas desbordaría, con mucho, el objetivo de la presente reflexión⁷.

Dicho esto, pasamos a esbozar unos breves apuntes sobre la necesidad y contenidos de lo que debería ser, a nuestro juicio, la fase previa para el diseño de una política general de integración⁸.

⁷ En cualquier caso, las fases del diseño, ejecución (o gestión), control y evaluación de proyectos de acción social constituyen un aspecto importante en el área de conocimiento del Trabajo Social. Concretamente para el área de la acción social con inmigrantes existe un interesante y valioso manual elaborado por especialistas del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Pontificia de Comillas, titulado "Manual para el diseño y gestión de proyectos de acción social con inmigrantes", si bien es cierto que su ámbito de aplicación no es el de una política general de integración, sino una herramienta de trabajo para aquellos grupos y organizaciones que trabajan directamente con los inmigrantes.

⁸ Las reflexiones que siguen están basadas en el trabajo de tesis doctoral *La integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras. Método de análisis y aplicación al País Vasco* (C. Blanco; Universidad de Deusto, 1994).

Puesto que hablamos de integración, lo primero que debería delimitarse es el propio concepto de integración, así como los posibles modelos que puede adoptar este proceso. Insistimos en que se habla profusamente de integración, siendo difícil encontrar una definición de lo que se entiende por tal. Esta situación de indefinición es notablemente perjudicial, puesto que existen diferentes contenidos (más bien modelos diferentes de integración) que se pueden aplicar al concepto. La integración no es un concepto unívoco, por lo que su indefinición puede dar lugar a diferentes interpretaciones.

En un trabajo precedente definíamos la integración como un proceso de "incorporación de los inmigrantes a una sociedad dada que tenga como resultado una estratificación social no basada en el origen, raza, etnia o religión de las poblaciones integrantes, culminando el proceso con el desarrollo de un sentimiento de pertenencia a la comunidad de que se trate"⁹. Este proceso de incorporación es multidimensional, pudiendo producirse a diferentes niveles en distintos momentos no simultáneos. El resultado de dicho proceso de integración puede adoptar tres modelos o tipos "ideales": la asimilación, el *melting pot* y el pluralismo cultural. Por tanto, integración no debe entenderse como sinónimo de asimilación (conceptos muchas veces confundidos y utilizados de manera intercambiable); sí es, sin embargo, un concepto opuesto a la separación (Fig. 3).

La asimilación supone un contacto estrecho de los inmigrantes con la población autóctona cuyo resultado es la adquisición por parte de los primeros de la cultura de la sociedad receptora, eliminando todo vestigio de la cultura de origen, y el reemplazo de la identidad colectiva originaria por la identidad de la sociedad receptora. Los grupos de inmigrantes dejan de existir como tales, desaparecen, y quedan absorbidos por la sociedad principal. El peso de proceso recae exclusivamente en los grupos de inmigrantes, que son los que se han de adaptar a la sociedad receptora.

⁹ Ob. Cit. (p.220).

Fig.3. Modelos de incorporación inmigrante



El *melting pot* es un proceso similar al anterior, pero con resultados diferentes. Las consecuencias del contacto entre colectivos culturalmente diferenciados afectan no sólo a los inmigrantes, sino también a la población autóctona. La sociedad receptora, sufre transformaciones fruto del contacto intercultural, configurándose, con el paso del tiempo, como una sociedad mestiza.

El pluralismo cultural es un estadio donde se mantienen ciertas peculiaridades culturales características de los grupos humanos que conforman la sociedad. Comparte con los modelos anteriores la inserción igualitaria de los inmigrantes en la estructura social receptora y el mantenimiento de una identidad colectiva común que permita reconocer a todos los grupos integrantes como miembros de esa sociedad, evitando, con ello, la separación. Esa identidad colectiva común permite, sin embargo, el mantenimiento de identidades particulares coexistentes a ciertos niveles. La identidad común compartida es el resultado de dinámicas sociales basadas en el pluralismo como valor social positivo. El pluralismo cultural permite el mantenimiento de

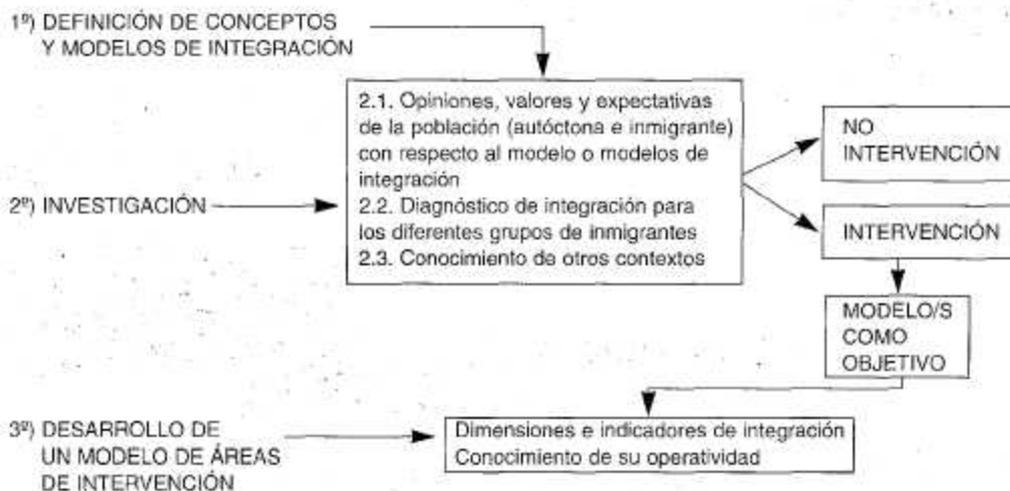
redes sociales intra-étnicas que revitalizan la existencia de colectivos diferenciados pero, a la vez, requiere la participación de todos en organizaciones formales e instituciones que definen la existencia de una sociedad única globalizadora.

El resultado de la interacción entre autóctonos e inmigrantes puede, sin embargo, tener como resultado la no aceptación mutua como parte de un "nosotros" colectivo común. El extrañamiento del "otro" se refleja en la estratificación social, en la cual no se llega a conseguir la incorporación igualitaria de todos los grupos que componen la sociedad general. Esta separación puede producirse como resultado de dos dinámicas intergrupales: la marginalización y la yuxtaposición. La primera se produce cuando uno o varios grupos minoritarios se introducen en un sistema de estratificación dual, en el que los inmigrantes ocupan posiciones y operan con mecanismos diferentes a los de la sociedad mayoritaria. La yuxtaposición supone la coexistencia de estructuras socioeconómicas paralelas, creándose una "micro sociedad", una especie de "isla", en el seno de otra más grande.

Del esbozo de estos conceptos y modelos, se desprende la necesidad de que una política de integración defina los objetivos o modelos que persiga como objetivos de integración, dado que los resultados sociales y los medios a emplear serán muy diferentes en función del objetivo deseado.

Ahora bien, ¿cómo definir el objetivo o modelo de integración a conseguir? La fase previa o pre-diseño debería contener los siguientes pasos (Fig. 4).

Fig. 4. Fase previa a la puesta en marcha de una política de integración



Consideramos esencial definir los objetivos de acuerdo con el contexto social en el que se va a llevar a cabo la política de integración; esto es, teniendo en cuenta tanto a la sociedad autóctona como a los grupos de inmigrantes que se incorporan a ella. Es necesario saber los valores, expectativas y opiniones al respecto de cada uno de los grupos en interacción. Para ello se requiere, previamente a la definición del modelo a conseguir, una fase de investigación encaminada a conocer el modelo o modelos de integración que desean la población autóctona y cada uno de los grupos de inmigrantes, puesto que todos ellos se verán afectados por los resultados. Sólo a partir de este conocimiento se estará en condiciones de adoptar una decisión al respecto. Es más, puede darse el caso de que tal política de integración ni siquiera sea necesaria, puesto que los propios grupos de interacción pueden llevar a cabo estos procesos sin intervención pública de ningún tipo. Por tanto, otro paso necesario previamente a la puesta en marcha de una política de integración, es la elaboración de un diagnóstico de la situación, con el fin de conocer la situación de integración de los diferentes colectivos de inmigrantes. Dicho sea de paso, los procesos y estrategias de integración de los inmigrantes pueden ser diferentes en función de sus peculiaridades culturales y situación social, educativa, laboral, etc. Los inmigrantes, recordemos como algo esencialmente importante, no constituyen un colectivo social homogéneo.

Por último, en esta primera fase de investigación, sería necesario conocer procesos y resultados producidos en otros contextos similares, con el fin de acumular conocimientos útiles tanto en lo referente a los modelos y su consecución como a los medios que se han implementado desde las administraciones públicas.

Finalizada esta fase previa de investigación estaremos en condiciones de valorar la necesidad de una política de integración, su alcance y los objetivos que ésta debería perseguir. En caso de que ésta se considere necesaria, falta ahora conocer los mecanismos que se deben poner en marcha para conseguir los objetivos fijados. Para ello se requiere una herramienta de trabajo que considere no sólo las dimensiones e indicadores que configuran el modelo elegido, sino también los condicionantes que determinan en alguna medida los procesos de integración, así como la dirección en la que éstos operan.

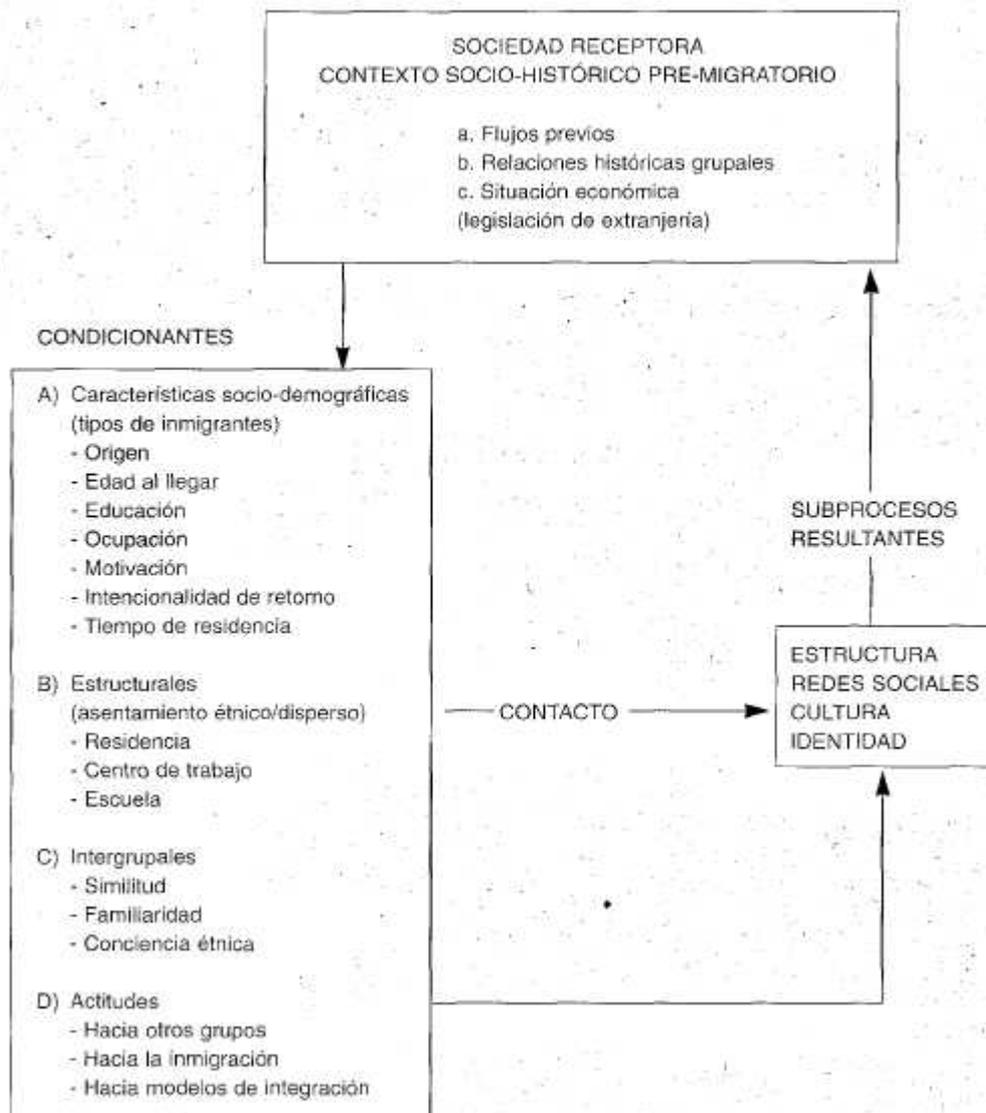
Las dimensiones de integración las podemos establecer en cuatro: estructura socioeconómica, redes sociales, cultura e identidad. Los procesos de integración operan en cada uno de estos cuatro aspectos de la vida individual y colectiva, por lo que es necesario conocer cómo se producen y cuáles son los indicadores o variables que deben ser tenidos en cuenta para poder hablar de integración. Cada una de estas dimensiones presentaría un conjunto de variables y aspectos analíticos a tener en cuenta con el objetivo de intervenir o actuar en aquellos aspectos concretos en los que exista un déficit de integración de alguno o algunos grupos de inmigrantes (conocidos tras la elaboración del diagnóstico previo)¹⁰.

Por su parte, los condicionantes que operan en los procesos de integración, y sobre los que se podría intervenir públicamente son los que se recogen en el siguiente cuadro (Fig. 5)¹¹.

¹⁰ La definición de las cuatro dimensiones, así como las variables y aspectos analíticos a considerar en cada una de ellas puede consultarse en el trabajo antes mencionado (C. Blanco, 1994)

¹¹ Sobre la influencia de todos estos condicionantes en los procesos de integración puede consultarse la obra citada (C. Blanco, 1994).

Fig. 5. Modelo relacional de los procesos de integración



Esta es, en definitiva, nuestra idea de lo que debería tenerse en cuenta antes de plantearse la idoneidad de la puesta en marcha de una política de integración de los inmigrantes: tener claro qué se entiende por integración, conocer las expectativas de la población con respecto a los procesos de integración, conocer la situación previa de integración de los diferentes colectivos de inmigrantes, conocer qué ha sucedido y/o sucede en otros contextos similares y tener claro un modelo relacional de condicionantes, dimensiones y variables de los procesos de integración.

Sólo así estaremos en condiciones de diseñar una política de intervención con unos objetivos claros, adecuados a nuestro contexto social y con unos ámbitos concretos de intervención adecuados a los objetivos fijados. Sin ello, corremos el riesgo de poner en marcha mecanismos no consensuados y/o con una alta probabilidad de que se desarrollen efectos no deseados. La inversión es importante, pero creemos que sus beneficios lo son aún más.

CRISTINA BLANCO
UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO