

Estrategias y dispositivos de integración de los migrantes en España

Strategies and mechanisms for integration of migrants in Spain

Roméo Gbaguidi

RESUMEN

La inmigración es un fenómeno transnacional con sus particularidades en cada territorio. El aspecto central de esta realidad dondequiera que se desarrolle y por encima de las estadísticas es la integración de los colectivos de inmigrantes en la sociedad de acogida. Conviene apuntar que desde hace algunas décadas y especialmente desde los años 2000, las instituciones comunitarias europeas intentaron construir y utilizar un discurso común sobre la inmigración. Sin embargo, el concepto de integración no tiene el mismo sentido en todos los países donde tampoco se aplican las mismas políticas migratorias. Al margen de las consideraciones teóricas y los debates públicos, así como de las sensibilidades individuales, es necesario disponer no solo de políticas coherentes de integración de los inmigrantes, sino también, y principalmente, poner en marcha programas y dispositivos que puedan asegurarlo en todo momento. España se caracteriza esencialmente por su heterogeneidad regional y territorial en materia de inmigración; lo cual lleva a una diversidad de criterios para la aplicación de las recomendaciones del Estado relativas a la integración y la convivencia. Este artículo presenta los aspectos generales de las políticas de integración de los migrantes en España y ofrece elementos de reflexión sobre las acciones y estructuras importantes para todo proceso de integración.

Palabras clave: inmigración; sociedad de acogida; estrategias de integración

ABSTRACT

Immigration is a transnational phenomenon with its particularities in each territory. The central aspect of this reality wherever it develops and above the statistics is the integration of immigrant groups in the host society. It should be noted that for some decades and especially after the 2000s, the European Community institutions have tried to build and use a common discourse on immigration. However, the concept of integration does not have the same meaning or content in these countries where the same policies are not applied either. Regardless of theoretical considerations and public debates or individual sensitivities, it is necessary not only to have coherent policies for the integration of immigrants, but also, and, above all, to implement programs and devices that can always ensure this. Spain is essentially characterized by its regional and territorial heterogeneity in terms of immigration, which leads to a diversity of criteria for the application of the State's recommendations regarding integration and coexistence. This article presents the general aspects of migrant integration policies in Spain and offers elements for reflection on the actions and important structures for any integration process.

Keywords: immigration; host society; integration strategies



INFORMACIÓN:

<http://doi.org/10.46652/pacha.v2i6.78>
ISSN 2697-3677
Vol. 2, No. 6, 2021. e21078
Quito, Ecuador

Enviado: septiembre 26, 2021
Aceptado: noviembre 27, 2021
Publicado: diciembre 12, 2021
Sección Dossier | Peer Reviewed
Publicación continua



AUTOR:

 *Roméo Gbaguidi*
Universidad Antonio de Nebrija - España
aromeo@nebrija.es

CONFLICTO DE INTERESES

El autor declara que no existe conflicto de interés posible.

FINANCIAMIENTO

No existió asistencia financiera de partes externas al presente artículo.

NOTA

El artículo no se desprende de un trabajo anterior.

ENTIDAD EDITORA



1. Introducción

“Toute théorie suppose une autobiographie cachée”

Paul Valéry.

Estando bastante de acuerdo con la citada afirmación, sería importante apuntar de entrada y subrayar que la articulación general de la reflexión que se ofrece en el presente documento pretende ser más práctica que teórica. En este sentido, a través de una de sus canciones que aún resuena con claridad en muchas mentes, sobre todo africanas, el famoso cantautor de Costa de Marfil, Alpha Blondy nos asegura que “la teoría es fácil, pero la práctica es difícil”.

El término integración ha hecho correr ríos de tinta como concepto que reaparece en todas las sociedades donde la diversidad social y cultural es percibida como una amenaza y las personas procedentes de otras partes del mundo se convierten en una preocupación para mucha gente. Porque, “convivir con nuestras diferencias”, estas pocas palabras que resuenan como un eslogan adoptado por distintas personalidades en el contexto de la diversidad cultural y poder compartir espacios comunes con otras personas, hacen necesario pensar en cómo este lema se debe llevar a la realidad práctica. Es decir, aceptar y trabajar por la integración como objeto político y social.

Cabe señalar que fue alrededor de la década de los años 80 del siglo XX cuando la cuestión de la integración de los migrantes en las sociedades de acogida comenzó a generar importantes debates públicos, especialmente en Francia, ya que la inmigración ya había empezado a ser considerada como un problema.

La inmigración es un fenómeno transnacional con peculiaridades diferentes en cada territorio y donde las políticas de integración social y cultural varían de un lugar a otro. Porque, si bien las instituciones comunitarias intentan construir y usar un discurso común, los países europeos no usan el concepto de integración de la misma manera y tampoco aplican las mismas políticas.

Dependiendo de los legados históricos e institucionales, el concepto de integración no significa lo mismo en todos los países. Una característica esencial de España es, de hecho, su heterogeneidad regional y territorial (17 comunidades y dos ciudades autónomas) en lo que respecta, entre otros, a la cuestión de la inmigración. De hecho, las Comunidades Autónomas ostentan la mayoría de las competencias que inciden en la integración social, a saber, servicios sociales, educación, salud, empleo, vivienda. En ocasiones, comparten esta propiedad con entidades locales de acuerdo con el marco establecido por la política migratoria estatal. Este último se centra, principalmente, en los elementos de control de los flujos migratorios. Esta diversidad a menudo considerada y defendida como una estrategia de descentralización positiva permite apreciar, sin embargo, la existencia de notables diferencias en la situación que viven los grupos de migrantes a través de las desigualdades en las estructuras económicas y sociales que inciden claramente tanto en el asentamiento de los inmigrantes como en el proceso migratorio en su conjunto.

2. Políticas públicas para la integración de inmigrantes en España

Primero, reconozcamos que la integración es un fenómeno bidireccional, si no multidireccional. Porque, como subraya Garreta (2003), el concepto de integración se formuló como una evolución de los de asimilación y aculturación; cuando los tres se utilizan para describir cómo se produce la incorporación de las personas migrantes en la sociedad de acogida - de manera simplista, la asimilación asume que los miembros de un grupo dominante incorporan a los de un grupo minoritario; aculturación designa un proceso de adopción de nuevas condiciones culturales cuando dos grupos humanos entran en contacto. La integración incorpora en esta última concepción la idea de adaptación recíproca -. Por lo tanto, sería absurdo no aceptar que la llegada e instalación de nuevas personas con su forma de vivir y sus maneras de entender el mundo provoque necesariamente adaptaciones y cambios en la sociedad de acogida. Por lo tanto, se considera que la integración es un proceso largo que debe conducir a una integración y participación gradual de los migrantes en la vida económica y social del país de instalación en un clima de respeto y aceptación mutuos.

Las grandes políticas y líneas generales de acción para la integración las brinda el Estado, que debe garantizar su ejecución. No cabe duda de que estos últimos deben necesariamente involucrar a los diversos actores esenciales para su implementación, de manera que se definan de la manera más realista posible. De forma bastante resumida, podemos decir que España ha articulado su política migratoria según lo estipulado en la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, en torno a tres ejes fundamentales, a saber:

- El control de los flujos migratorios referidos a todo lo relativo al ingreso de extranjeros;
- La integración de la persona inmigrante, que enfatiza su integración social y cultural, a fin de evitar su exclusión social y el gueto étnico-cultural;
- El desarrollo de los países de origen de los migrantes a través de la cooperación internacional, buscando que la emigración a España o Europa se produzca de manera ordenada, legal, sin concesiones a los traficantes de inmigrantes y que traiga beneficios económicos recíprocos tanto al país de origen como al país de acogida.

Estos tres ejes se deben considerar de forma conjunta, porque no se trata de una política a corto plazo, sino de trazar unas líneas de actuación sobre las que se tendrá que seguir trabajando. De hecho, ante las nuevas realidades en constante cambio en cuanto a los movimientos y flujos migratorios hacia Europa y particularmente hacia España, desde los países africanos, la necesidad de una política de gestión integral de la problemática migratoria se ha convertido en un imperativo. La ampliación y profundización de los ejes fundamentales de la política española en este ámbito quedará así demostrada con la redacción del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI).

Además de ser el instrumento nacional para la gobernanza de las cuestiones migratorias, convivencia, solidaridad y ciudadanía participativa, este documento también sirve como modelo

para el desarrollo y ejecución de los distintos planes regionales vigentes en el Reino. Antes de su aprobación por el Consejo de ministros, el Plan se somete a la consideración de los órganos asesores en materia de integración de los migrantes, a saber: el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y la No Discriminación en motivos de origen racial o étnico y la Comisión Interministerial de Inmigración.

Otro aspecto importante, especialmente en lo que respecta a los dos últimos PEI, es la implicación tanto de los actores municipales como de las entidades locales que constituyen el nivel más cercano a la ciudadanía, así como la participación de la sociedad civil y las organizaciones sociales, ya que su papel es fundamental en el proceso de adaptación recíproca que implica la integración (PEI 2011-2014, p. 28). Se trata, por consiguiente, de un modelo de integración caracterizado por:

El establecimiento de un marco de cooperación con las administraciones regionales y locales como elemento esencial de acuerdo con la estructura descentralizada del Estado español y su distribución de competencias.

El reconocimiento de los principios de Igualdad y no discriminación, Ciudadanía, Interculturalidad e Inclusión, vigentes en cualquier escenario migratorio.

La necesaria colaboración con el tercer sector, pieza clave en el desarrollo de cualquier política de integración.

La consideración de la población en su conjunto como receptora de la política de integración.

La consideración de la educación como elemento vital en la construcción de una sociedad más cohesionada.

3. Algunas líneas de actuación y elementos clave para la integración

Durante la última década se han seguido varias líneas de acción importantes. Podemos citar los cinco siguientes:

Estudios y sensibilización que permitan conocer mejor los procesos y fenómenos migratorios.

Fortalecimiento y adecuación de los principales servicios públicos para una atención más adecuada a las nuevas demandas de la sociedad teniendo en cuenta su diversidad. A saber: mediadores, intérpretes, formación de profesionales de diferentes sectores en interculturalidad, publicación de materiales informativos específicos, captación/ creación de nuevos perfiles profesionales, etc.

Promoción de espacios de encuentro y convivencia entre la población de origen extranjero y la población de origen español, así como la puesta en marcha de acciones de sensibilización dirigidas a ambas poblaciones.

Apoyo a proyectos que tengan como objetivo mejorar el tratamiento de la inmigración a través de la comunicación, más particularmente en los niveles locales y regionales.

Transferencia de conocimientos y buenas prácticas.

Para ello se han utilizado una amplia variedad de instrumentos que se reflejan en la organización y promoción de congresos, seminarios y actividades de sensibilización; estudios sobre la percepción de la inmigración; publicaciones y materiales de sensibilización (por ejemplo: guías, material didáctico, folletos, etc.). En este sentido, la mayoría de los programas y proyectos introducen la visión de la diversidad sociocultural mediante, por un lado, la formación de diferentes profesionales en interculturalidad (docentes, trabajadores sociales, educadores, personal administrativo, etc.), o nuevos perfiles profesionales en este campo (mediadores o educadores interculturales) y, por otro, la creación de programas concretos de sensibilización. Además, introduciendo la visión intercultural en otros ámbitos como el empleo, la vivienda o la salud. Finalmente, acciones específicas para facilitar y armonizar la convivencia.

Se hace, sin duda, necesario impulsar aún mejor el PEI como marco de referencia entre todos los actores, tanto públicos como privados, en las fases de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de sus planes, programas, proyectos e iniciativas para la integración de los inmigrantes. Además, varios factores son indicadores importantes para cualquier proceso de promoción de la convivencia en una sociedad que demuestra una diversidad cultural. Entre otros elementos, podemos indicar los siguientes:

La integración en el mercado laboral que implica prevenir la concentración de inmigrantes en puestos de trabajo de baja calidad, promover la formación, actuar contra la discriminación y el racismo, reconocer las cualificaciones y la experiencia profesional, etc.

Educación y aprendizaje del idioma del país de acogida.

Acceso a una vivienda digna, evitando la concentración en áreas específicas que podrían convertirse en guetos.

Servicios sociales y de salud.

El entorno social y cultural que implica la participación en la vida social (asociaciones, etc.).

Nacionalidad, ciudadanía (derechos y deberes adquiridos a lo largo del tiempo), respeto a la diversidad y participación política (poder votar en las elecciones locales, etc.).

De la necesidad de coordinar los esfuerzos y políticas de las distintas administraciones públicas para la integración de los migrantes, surgirían Planes de Inmigración, tanto autonómicos como locales (municipales). A pesar de las enormes diferencias que se pueden apreciar entre sí, cabe señalar que los ejes estratégicos toman en cuenta la importancia de una gestión integral de la problemática migratoria. En general, los campos de actuación de la mayoría de estas políticas autonómicas y municipales son: empleo, vivienda, educación, servicios sociales, salud, sensibilización y opinión pública, participación y gestión de la diversidad, codesarrollo, familia y juventud.

4. Actores y estructuras para la integración social y el fomento de la convivencia

Los modelos prácticos de integración son bastante divergentes al mismo tiempo que están generalmente marcados por la falta de realización de los objetivos perseguidos y alcanzados. En España, algunos rasgos característicos de su sistema son la gran importancia de la familia y las estrategias de solidaridad primaria en los procesos de integración social; mantener el principio contributivo entre los pilares del sistema de garantía de ingresos; la influencia del sustrato católico; la mercantilización de los derechos sociales y un nivel medio de protección social (Laparra y Martínez de Lizarrondo, 2003).

Las ONG y las entidades de iniciativa social que apoyan a las personas migrantes, las asociaciones de inmigrantes y los sindicatos son los actores tradicionales que trabajan para preservar la cohesión social y evitar la marginación. Por eso la Administración les confía parte de la tarea de brindar asistencia social a los inmigrantes. En esta línea, las diferentes estructuras involucradas en el proceso de integración y convivencia organizan sus acciones programáticas de acuerdo con las siguientes categorías (Ver Tabla 1).

Tabla 1. Categorías para organización de procesos de integración y convivencia

Categoría	Descripción
<i>Acogida / Atención inicial</i>	Imprescindible para resolver eficazmente y anticipar problemas futuros. Esta categoría incluye programas destinados a cubrir las necesidades básicas de los inmigrantes recién llegados. A saber: alimentación, atención primaria de salud, alojamiento de acogida, etc. En regiones como Andalucía o Canarias se suman acciones humanitarias para los migrantes que llegan a las costas.
<i>Información y orientación legal y social</i>	En este nivel se incluyen las acciones que realizan las distintas ONG y asociaciones que trabajan con/para los migrantes, así como las oficinas municipales que se encargan de informar a los migrantes sobre sus derechos y deberes en la empresa de acogida. Si una de las ventajas más apreciadas del simple hecho de figurar en los padrones de los municipios es la tarjeta asistencial sanitaria, cabe señalar que este hecho cambió radicalmente y a peor con la Ley de Extranjería promulgada por el gobierno del Partido Popular en 2012. También se requerirá el certificado de empadronamiento del extranjero (inmigrante) para matricular a sus hijos en una escuela, así como para acceder al comedor escolar y otras actividades organizadas por el municipio. Los centros de acogida y apoyo que trabajan para / con personas migrantes tratan de facilitar, en la medida de lo posible, el trámite del empadronamiento de los nuevos inmigrantes, ya que el tiempo mínimo requerido para el arraigo en el país es de tres años, antes de poder regularizar su situación administrativa (en los supuestos generales)
<i>Hábitat / Vivienda:</i>	Relativo a acciones para facilitar el acceso a la vivienda de inmigrantes, incluyendo también subvenciones para albergues temporales para personas en situación de vulnerabilidad o trabajadores del sector agrario.
<i>Integración a través del trabajo:</i>	destacando acciones para ayudar a los inmigrantes a buscar trabajo, así como adaptarse al entorno profesional y evitar la discriminación en su lugar de trabajo.
<i>Mujeres</i>	Dado que las mujeres son consideradas por los distintos planes de integración como un grupo que necesita una atención especial, varios programas están especialmente orientados a la acogida, integración profesional, formación o protección en los casos de proxenetismo.
<i>Menores, jóvenes, familia:</i>	Representan colectivos a los que las distintas políticas de integración prestan especial atención. Podemos incluir aquí todos los programas de fortalecimiento del nivel educativo, acciones dirigidas a menores no acompañados o la integración profesional de jóvenes. Asimismo, acciones orientadas a la defensa de la reagrupación familiar.
<i>Sensibilización para la convivencia:</i>	Incluye acciones de eliminación de barreras y promoción de la convivencia entre la población indígena y los grupos de inmigrantes, en particular a través del conocimiento mutuo.
<i>Formación:</i>	Incluye todas las actividades de formación dirigidas a inmigrantes, así como las dirigidas a la formación de formadores. Se trata principalmente de cursos de idiomas para inmigrantes, pero también de enseñanza-aprendizaje de idiomas de los países de origen de los inmigrantes (por ejemplo: árabe, chino, wolof) y la formación profesional.

Para obtener resultados efectivos, los diversos programas y acciones orientados a la integración social deben involucrar en todo momento a los agentes sociales y ser implementados de manera comunitaria, es decir, en espacios donde puedan tener impactos claros y comprobables. Porque, existe un contraste entre la percepción que tiene la población mayoritaria de los barrios de inmigrantes de forma general y estereotipada (los ven como inmigrantes en general, o como marroquíes, colombianos, senegaleses, rumanos, etc.) y su opinión de las personas tomadas individualmente con quienes tienen una relación personal, como vecinos, compañeros de trabajo o amigos. Como subrayan González Enríquez y Álvarez-Miranda (2006), el problema radica en los prejuicios y estereotipos que los españoles se crean a partir de determinadas experiencias negativas que se difunden y generalizan mucho más rápidamente que las positivas o neutras. Entre otras estrategias para abordar este problema se pueden citar los servicios de mediación comunitaria para la resolución de conflictos vecinales; las actividades de encuentro y conocimiento recíproco en el distrito donde hay presencia de migrantes; la adecuada dotación de infraestructura y servicios públicos y, en general, la prevención de la formación de guetos, desde el punto de vista urbanístico.

Hay varios ejemplos de iniciativas y estructuras implementadas que, en su momento, se consideraron como buenas prácticas. Lamentablemente, la mayoría se cerró, tarde o temprano, con la excusa de la crisis económica. A saber:

El Servicio de Mediación Social Intercultural (SEMSI), un programa de intervención iniciado por el Ayuntamiento de Madrid y cuya gestión recayó en la Universidad Autónoma de Madrid, entre 1997 y 2007. Su objetivo general era promover la integración social de la población inmigrante afincada en el municipio de Madrid a través de la filosofía y metodología de la mediación y más concretamente de la mediación intercultural. La ciudad de Barcelona también, a través de su Departamento de Bienestar Social, ofreció estos servicios de mediación intercultural.

Los Centros de Asistencia Social para Inmigrantes (CASI)

La Escuela de Profesionales de la Inmigración y la Cooperación (EPIC).

Los Centros de Participación e Integración de Inmigrantes (CEPI) creados por la Comunidad de Madrid y cuya gestión se transfiere a entidades privadas (asociaciones/fundaciones, empresas u organizaciones que trabajan con / para los migrantes).

La desaparición de casi todas estas estructuras por razones presupuestarias y políticas deja un vacío notable. Porque, estos ejemplos de dispositivos citados cubrían las diferentes categorías de factores importantes para asegurar los procesos de integración de los migrantes en las sociedades de acogida. Por otro lado, la falta de espacios de referencia para la promoción de actividades de integración y convivencia es una realidad en la actualidad. Esto sugiere que las buenas intenciones plasmadas en las políticas de integración se mantienen mucho más en el nivel abstracto, es decir, más teórico que práctico.

5. Conclusión

Es importante construir una estrategia de integración en la que participen todas las administraciones en sus diferentes niveles y todos los agentes sociales. La política española de integración social es un poco confusa, ya que, a pesar de su centralización, el Estado cede competencias a las distintas comunidades autónomas que a su vez impulsan y aplican políticas regionales en este ámbito. Estos asumen la responsabilidad de la integración de las personas migrantes, pero no tienen competencias en lo referente al control de los flujos migratorios y las condiciones administrativas de residencia de dichas personas que dependen más bien del gobierno central. Por consiguiente, las regiones y los municipios soportan una cierta presión sobre los servicios públicos y son incapaces de prever la evolución de estos flujos, lo que conlleva grandes dificultades para la integración social exitosa de la población inmigrante en situación administrativa irregular.

La heterogeneidad puede y debe ser una ventaja para las poblaciones en general y los migrantes en particular; pero para ello será necesario armonizar los criterios e indicadores para la gestión de la diversidad e integración sociocultural en las diferentes regiones. Porque, en definitiva, sea cual sea la política de integración, se debe tener en cuenta en todo momento las diferencias y los conflictos que puedan existir entre las poblaciones de la sociedad de acogida y los colectivos de inmigrantes y, a partir de ello, iniciar un diálogo horizontal que no es otra cosa que la verdadera interculturalidad.

Referencias

- Blanc-Chaléard, M-C. (2001). *Histoire de l'immigration*. Éditions la Découverte.
- Garreta, J. (2003). *La integración sociocultural de las minorías étnicas (gitanos e inmigrantes)*. Anthropos.
- Godenau, D., Rinken, S., Martínez de Lizarrondo Artola, A., & Moreno Márquez, G. (2014). *La integración de los inmigrantes en España: una propuesta de medición a escala regional*. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. <http://hdl.handle.net/10261/137972>
- González Enríquez, C., & Álvarez-Miranda, B. (2006). *Inmigrantes en el barrio. Un estudio cualitativo de opinión pública*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Heckmann, F., & Schnapper, D. (Eds.) (2003). *The Integration of Immigrants in European Societies*. Lucius and Lucius.
- Laparra, M., & Martínez de Lizarrondo, A. (2003). Integración y políticas de integración. En M. Laparra (Ed.) *Extranjeros en el purgatorio. Integración social de los inmigrantes en el espacio local*. (pp. 21-62). Bellaterra.
- Laparra, M. (2008). La dinámica de la integración social de los inmigrantes y su impacto en la sociedad de acogida. La perspectiva desde Navarra. *Política y Sociedad*, 45(1), 167 - 186. <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSOo808130167A>

Martínez de Lizarrondo, A. (2008). Una mirada a los planes de integración de las Comunidades Autónomas. En L. Cachón y M. Laparra (comp.), *Inmigración y política social*. (pp. 51-74). Bellaterra
Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (2011). *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2011-2014)*. Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones.

AUTOR

Roméo Gbaguidi. Doctor en Humanidades por la Universidad Carlos III de Madrid. Filólogo hispanista y mediador intercultural originario de Benín, es experto en migraciones internacionales. Profesor en la Universidad Antonio de Nebrija y director del Laboratorio de estudio de las migraciones africanas (LemAfriQ).