



INMIGRACIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL

Amalia Gómez Gómez
Historiadora

El siglo XXI va a seguir siendo un siglo de movimientos migratorios, que ya no son desplazamientos reducidos y estables de carácter temporal, como los que se produjeron en el seno de la propia Europa en la década de los 50. A medida que la globalización avanza, y sólo en el ámbito de la economía, las desigualdades se agrandan con el consiguiente aumento de las bolsas de pobreza en los países en desarrollo -mas de mil millones de pobres. Así el profesor Gimeno Ullastres se pregunta al respecto: “¿Por qué en un proceso general de liberalización y de eliminación de fronteras tienden a hacerse más elevados los muros cuando se refieren al factor trabajo?”¹ Ahí reside la causa principal de esos flujos migratorios que desde Africa, Iberoamérica y algunas partes de Asia se desplazan hacia las zonas desarrolladas del mundo buscando la seguridad que da el trabajo y los beneficios sociales de los estados democráticos ante el porvenir sin esperanza de futuro de sus países de origen.

Así, la Unión Europea se ha convertido en el referente del “Estado del Bienestar” como aliado y estímulo para miles de personas que huyen del hambre, de la incertidumbre y de la guerra. La que fuera en otro tiempo metrópoli con colonias en todos los continentes, hoy atrae hacia sí a ciudadanos de los antiguos territorios, que no se resignan a vivir en la pobreza y la inseguridad, mientras existe una posibilidad real y fiable de calidad de vida. Pero la vieja Europa -y, nunca mejor dicho, porque Europa se enfrenta a un problema de envejecimiento demográfico- no acaba de afrontar adecuadamente el reto de los desplazamientos humanos de sus viejas colonias. Ahora ya no son corrientes esporádicas y pequeñas, como antes comentábamos, sino que son desplazamientos casi constantes, distorsionados no sólo por el intenso quehacer de las mafias sino también por la ausencia de un marco político europeo de referencia. Es como si Europa, que ha sido capaz de articular un modelo de integración y convivencia en la mayor parte de su territorio, no acabara de asumir el reto de las inmigraciones. No es una opinión gratuita, sino que ésta es la impresión que se tiene ante tanta dilación en el establecimiento de un marco legal de referencia, común para todos los países de la UE.

Hoy, a comienzos del año 2002, en la UE sólo existe una propuesta de Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar, presentada por la comisión en 1999. Al margen de esto, quedan los catorce marcos legislativos en materia de inmigración de cada uno de los países de la Unión, y eso a pesar de la reiteración, desde 1997, en la necesidad de tomar medidas para “garantizar la libre circulación de personas, conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, la inmigración, el asilo y la prevención de la lucha contra la delincuencia”. Tratado de

1 GIMENO ULLASTRES, J.A. *Políticas económicas e integración*. Ponencia Seminario ONU-Uned. Segovia. 2001.

Amsterdam. Pero la realidad es bien distinta y, desde luego, va muy lenta: la Reunión del Consejo Europeo de 1999 y la Cumbre de Niza apenas si se han traducido en decisiones concretas de actuación comunitaria en materia de inmigración. Los ejes europeos de las políticas migratorias siguen siendo el control de fronteras y la erradicación de las mafias, pero apenas sí se incide en aspectos de integración, que son fundamentales para garantizar la cohesión social y la convivencia en armonía, y el mejor código de buenas prácticas para erradicar a las mafias. El Profesor Miralles Sangro lo explicita de una forma muy nítida: "Desde una perspectiva democrática y de respeto a los derechos y libertades de todos, extranjeros y no extranjeros, el Derecho sólo puede encontrar su razón de ser en la medida en que se ajuste y sea fiel a las necesidades y demandas sociales y no a la inversa"². Este sigue siendo el reto, afrontar la inmigración de forma global, desde sus causas y puntos de origen para, a partir de su desarrollo, concluir en una visión integradora de la cuestión. Reducir la inmigración a una cuestión de seguridad y control de fronteras es ralentizar y entorpecer el proceso de integración que debe comenzar en el mismo punto de partida, a partir de un conocimiento previo de la realidad que va a encontrar la persona inmigrante en el país de acogida.

Es evidente que la inmigración conlleva el encuentro de culturas, de modos de vida que durante un largo proceso han de ir acomodándose desde la tolerancia recíproca que hace posible la convivencia. Pero la mayoría de los países europeos han mantenido durante mucho tiempo una política migratoria coyuntural desde una actitud cómoda, a medio camino entre el paternalismo y las necesidades de sus mercados de trabajo. La inmigración ha sido considerada como una fase más del proceso de descolonización, o como una consecuencia del mismo. De ahí que se haya ido retrasando la consideración del fenómeno desde la perspectiva de las condiciones de vida, de las relaciones sociales y de los hábitos culturales de los inmigrantes. La inmigración se ha abordado principalmente desde la óptica de los flujos laborales, y en Europa se puede hablar de una población extranjera en torno a los 23 millones de habitantes³ que se afanan por incorporarse a una vida normalizada a través del trabajo pero, sobre todo, tratando de participar en los ámbitos de convivencia, espacios de ocio y cultura que es donde las personas se reconocen como miembros de una comunidad, aunque tengan culturas diferentes. Las habilidades sociales sólo se pueden adquirir en el encuentro y la comunicación que entraña compartir territorio y quehacer, inquietudes y aspiraciones. Pero cuando las condiciones de trabajo se convierten en causa de segregación, difícilmente se puede alcanzar una convivencia normalizada entre ciudadanos y ciudadanas porque el recelo y, a veces, el rechazo surge donde hay discriminación, donde se produce desconcierto y desinformación, donde -antes o después- aparecen síntomas de pobreza.

2 MIRALLES SANGRO, P.P. *La nueva ley española de extranjería en relación con la normativa del Consejo de Europa y de las naciones unidas*. Ponencia. Seminario ONU-UNED. Segovia. 2001.

3 IZQUIERDO ESCRIBANO, A./ LOPEZ DE LERA, D. "La política de extranjería y el control de los flujos migratorios en España". *Economistas*, Num. 86. Dic, 2000.



1. El riesgo de desarraigo desde el origen

Hasta ahora han sido muy pocos los países emisores, o países de inmigración, que se han interesado por ordenar y articular los flujos migratorios en colaboración con los países de acogida. Desde luego no es una tarea fácil ni con resultados a corto plazo, pero sin duda alguna es imprescindible. Los países en desarrollo -en la mayoría de los casos- no tienen medios ni estructura administrativa suficiente para abordar esa tarea informativa que conlleva, con carácter previo, toda decisión migratoria. En la mayoría de los casos el desarraigo se inicia desde las mismas condiciones en que se plantea el desplazamiento: un billete-hipoteca hacia la itinerancia. Y, en este sentido, da la impresión de que la memoria histórica de Europa no ha servido para anticipar situaciones o tomar medidas que hubieran podido paliar esos problemas de desencuentro y rechazo que se producen ante la presencia de personas inmigrantes sin papeles.

Evitar el desarraigo en origen implica involucrar más a los consulados en la tarea de información y agilización de la tramitación burocrática. Todos los países de Europa y del mundo desarrollado en general no han incrementado -sino todo lo contrario, han reducido- los recursos humanos y materiales destinados a los asuntos de extranjería. En este ámbito, el de las embajadas y consulados debe empezar ese proceso de información y asesoramiento para que las personas que quieren emigrar de sus países lo hagan con el conocimiento suficiente del marco legal y de las expectativas que pueden encontrar. La verdad es que quien huye del hambre o de la violencia pregunta lo imprescindible, sobre todo en esa trama bastante consolidada del tráfico de seres humanos. Pero, precisamente en el punto de partida es donde hay que desactivar a las mafias que más que del desconocimiento y la angustia de las personas inmigrantes, se aprovechan de los intrincados, variados y largos mecanismos de la tramitación burocrática de los países de la U.E.

Es muy difícil llegar a las zonas donde se reclutan los hombres y mujeres dispuestos a llegar como sea a las tierras de “la sociedad del bienestar”. Ellos y ellas saben muy bien de donde vienen, de lo que huyen o escapan. De la “sociedad del bienestar” saben lo que le han contado o lo que han visto, los pocos que han podido tener acceso a las televisiones europeas.

Todos se disponen a un largo viaje que no saben exactamente cuanto va a durar, aunque presienten que será duro. Ante esta situación se hace imprescindible una actuación coordinada de las Administraciones de los Estados, ONG y agentes sociales, de modo que se planifiquen y se lleven a cabo campañas de información y asesoramiento, que, a través de mecanismos transparentes y sencillos, posibiliten una ordenación flexible y ágil de los flujos migratorios. De esta forma irán disminuyendo paulatinamente las corrientes migratorias “organizadas” por los traficantes, como ya he mencionado anteriormente. No se nos oculta la complejidad de establecer estos mecanismos de colaboración, pero es preciso sentar las bases para un trabajo en red, de carácter mixto, que se vaya ampliando a partir de puntos estratégicos en los países de origen.

No se trata simplemente de una labor de difusión genérica, sino que, al mismo tiempo, hay que realizar campañas muy concretas en itinerarios para, desde el origen, vincular el desplazamiento

a un marco de referencia de legalidad y, por tanto, de mayor garantía para las personas que emigran. Estas actividades se pueden intensificar incluyéndolas en los programas de Cooperación al Desarrollo, pues son fáciles de combinar con otras actuaciones generadoras de bienestar social y económico en esas zonas deprimidas. Es, por supuesto, abrir posibilidades a un retorno, siempre que haya alternativas reales de trabajo, libertad y bienestar, y no se limite la Cooperación al desarrollo a acciones inconexas, desde la perspectiva -muchas veces interesada- de los países desarrollados.

Aún se esperan las medidas oportunas que la Comisión Europea pedía en 1994 a fin de “dar una respuesta íntegra y coherente que combine realismo y solidaridad, a los desafíos que plantean a la Unión Europea en su conjunto las presiones migratorias y la integración de los inmigrantes legales”. Es interesante hacer notar la aparición del término *integración*, aunque sólo sea referido a los inmigrantes legales. Pero en 1994 la dificultad a la que se enfrentaba la Unión Europea era el creciente número de inmigrantes en situación de irregularidad .

En la década de los 90 la integración se ha concebido más en términos asistenciales que estructurales y esto no ha ayudado a transmitir una imagen real de lo que significa y aporta la inmigración a las sociedades de acogida. En las políticas migratorias ha predominado un cierto carácter utilitarista, y cuando la realidad se reduce sólo a cifras que no se explican bien, y desde parámetros de conveniencia interesada, difícilmente se puede concitar un ambiente propicio a la integración.

2. Convivencia, civilidad e integración

306

La ciudadanía, entendida como dignidad en cuanto seres humanos, la consagra nuestra Constitución de 1978 en los apartados 1 y 2 del artículo 10 que dicen textualmente:

Art. 10.1. “La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.

Art.10.2. “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”. (Es importante recordar aquí el Tratado de Roma de 1950 sobre derechos Humanos que España ratificó).

En nuestro país, y en todos los de la UE, estos principios tienen plena vigencia, lo que supone un marco teóricamente suficiente para salvaguardar todos los aspectos existenciales que comporten el respeto a la dignidad de las personas. En cuanto tales, independientemente de su condición social o procedencia, los hombres y mujeres que emigran están obligados a respetar las



leyes que se dan a sí mismos los países democráticos de acogida. Pero el desarrollo y aplicación de esas leyes y normas debe responder a la realidad que demanda una ordenación flexible y justa, sobre todo, cuando es una legislación que va a afectar a la vida de muchas personas.

Para que se pueda dar la civilidad es preciso evitar el alarmismo que desorienta a la población que acoge, y que debilita la credibilidad de la población que inmigra. La civilidad es la actitud de respeto recíproco entre personas de distinta cultura o lengua que comparten territorio, trabajo y existencia. Sin *compartir* no hay integración, por eso hay que evitar los Ghettos urbanos, o concentraciones de inmigrantes en las ciudades, en edificios degradados y en zonas deprimidas, o que acaban siéndolo, al carecer de infraestructura y de los equipamientos necesarios. Estas situaciones las analiza muy detalladamente Miguel Pajares⁴, que además comenta detalladamente el papel tan crucial que juega el alojamiento en la integración como proceso de encuentro y aceptación entre personas inmigrantes y sociedad de acogida. Asimismo Angeles Castaño Madroñal habla de “chabolismo disperso”, cuando se refiere a ciertos tipos de alojamiento en el medio rural. No es lo mismo un alojamiento provisional, -debidamente equipado y cercano a las explotaciones agrícolas- cuando se desbordan las previsiones de trabajo temporero, que la consolidación de infraviviendas para trabajos de temporada año tras año.

Independientemente de lo que dure la estancia, ya sea trabajo de temporada o indefinido, a tiempo parcial o a tiempo completo, el alojamiento ha de ser el adecuado y no convertirse en un elemento de segregación. Por el contrario, el alojamiento se puede convertir en un factor de civilidad por ese proceso de mimetismo que implica compartir espacios y usos. Por el contrario, la segregación, las infraviviendas y el chabolismo forzoso enfrentan modos de vida que no culturas. Es el aislamiento forzoso, como reducto de seguridad del inmigrante que se siente rechazado, y es también, la inquietud de algunas personas de la sociedad de acogida que sospechan o recelan de la cercanía de lo que no entienden. La pobreza levanta más celos que la fama, por eso con frecuencia se cita como ejemplos de integración la magnífica acogida que se da a las estrellas profesionales de determinadas actividades deportivas, y además, con fichajes multimillonarios, y, asimismo, también se menciona el buen entendimiento que se puede dar entre ciudadanos pensionistas, principalmente de la UE, que trasladan su residencia a España. No son ejemplos de integración en puridad, sino simplemente muestras de los muchas dudas que despejan los modos de vida y economía saneada.

Los ayuntamientos juegan un papel muy importante en esta tarea de resolver el problema del alojamiento. Y es verdad que el problema de la vivienda lo tienen españoles y extranjeros, pero es preciso evitar discriminaciones por razón de nacionalidad, cultura, y *status* económico. En el caso de los trabajadores y trabajadoras temporeros hay que buscar fórmulas mixtas de provisión y gestión de alojamientos idóneos, con financiación pública y del empresariado, evitando improvisaciones y alojamientos provisionales que se eternizan en detrimento de la calidad de vida de las personas.

4 PAJARES, MIGUEL. *La inmigración en España. Retos y propuestas*. Icaria-Antrazyt-Barcelona, 1998.

Esos hacinamientos que en ocasiones se han denunciado han propiciado la marginalidad virtual de personas que trabajaban, pero que vivían en situaciones de gran precariedad. Los ayuntamientos no pueden afrontar los programas de alojamientos sólo a partir de sus presupuestos. De ahí la conveniencia de establecer consorcios (administraciones, ONG, agentes sociales), como ya se ha hecho en algunos casos, para resolver este problema que es básico para dignificar la condición de inmigrante.

Al mismo tiempo, es preciso reconocer la utilidad que tiene la inscripción del colectivo de personas inmigrantes en los registros municipales; sólo de esta manera se pueden establecer previsiones de necesidades reales, y a la vez, se puede trabajar en los que deben ser contratos de temporeros itinerantes. Empadronar a las personas inmigrantes en los ayuntamientos del lugar donde residen implica conocer mejor su situación, hacer un seguimiento y facilitar el proceso de integración -que no es unidimensional-, desde el inmigrante hacia la sociedad de acogida, sino que ha de ser confluyente desde los dos sentidos. La posibilidad de establecer contratos de temporeros itinerantes sólo será posible si están bien clarificados y articulados los calendarios agrícolas de las zonas donde se produce n concentraciones de personas inmigrantes. Aquí las mesas sectoriales mixtas han de continuar trabajando no sólo en los aspectos legales de un contrato por diseñar, a partir de un tiempo limitado, en el que se prefijan posibilidades de movilidad en función de la campaña agrícola que corresponda. En definitiva, se trata de agilizar y clarificar tramitaciones que integren a los trabajadores, en lugar de derivarlos hacia situaciones de irregularidad, o que no evitan la picaresca de percibir el subsidio de paro -por derechos adquiridos en faenas agrícolas- y trabajar sin contrato, por debajo del convenio en otro lugar.

Las personas inmigrantes, en términos generales, resuelven con dificultad su disponibilidad para la integración. A excepción de los inmigrantes de Iberoamérica, las personas que vienen de Marruecos, del Africa subsahariana o de Asia tienen que aprender el idioma y lo hacen al tiempo que trabajan en sectores del mercado laboral deficitariamente cubiertos por trabajadores y trabajadoras españolas: agricultura, servicio doméstico, construcción, servicios turísticos y transporte. El reagrupamiento familiar no es fácil, y éste es uno de los derechos fundamentales y pilar básico para convivir e integrarse. El reagrupamiento familiar facilita la estabilidad emocional, garantiza la debida atención a los hijos menores, hace justicia a la mujer, que por lo general es quien queda en el país de origen al cuidado de la familia. Este derecho tiene que ser respetado y no sólo en la literalidad de los textos legales sino, sobre todo, en la voluntad política de la agilización en la resolución de expedientes. El reagrupamiento familiar es un eje básico de los derechos humanos porque la familia constituye el referente mas importante de la existencia personal y de las relaciones en la comunidad. Dificultar el reagrupamiento familiar es poner trabas al proceso de integración, que pasa necesariamente por reconstruir en el país de acogida la vida familiar.

La integración es un proceso dilatado en el tiempo, pero sin interrupciones, que debe contemplarse como el resultado del encuentro de personas de diferentes culturas, que se respetan bajo el marco común de un Estado de Derecho, con leyes que garantizan derechos, pero que establecen también deberes. La integración es un reto que debe abordarse desde la generosidad que corres-



ponde a quien fue tierra de inmigrantes, pero no desde el voluntarismo que despierta esperanza y reparte frustraciones, ni desde el alarmismo que provoca xenofobia y racismo, porque en lugar de buscar respuestas y soluciones, sólo encuentra incertidumbres y miedos.

La integración pasa no sólo por la mejora de la cobertura sanitaria y educativa, sino sobre todo, exige prevenir la marginación, como riesgo bastante frecuente de las personas inmigrantes. El profesor Gimeno Ullastres incluye en su ponencia una cita lúcida y valiente de Alvaro Gil-Robles, que fue Presidente del Foro Español para la integración de los Inmigrantes hasta 1998. Gil-Robles habla del riesgo de la marginalidad, como obstáculo grave para la integración: “un trabajador inmigrante en situación irregular, tratado con dureza administrativa y sin salida factible para regularizarse, conduce a crear un clandestino, y de un clandestino a un marginal, y tarde o temprano a un excluido. Así, la rigidez irracional en este terreno puede llevar a generar los efectos contrarios y no deseados como la delincuencia o cualquier otro conflicto social”⁵.

La complejidad y lentitud en la tramitación de documentos sigue siendo un factor desfavorable para la integración, ya que difícilmente podrá integrarse quien no se encuentra en situación de regularidad. No se trata de “papeles para todos”, pero desde luego tampoco se trata de “papeles para la eternidad”. Hay procesos de documentación que siguen durando de 8 a 12 meses, y esa interinidad en la resolución deja a las personas inmigrantes en una situación de vulnerabilidad difícil de abordar. Con frecuencia, la Administración del Estado y de las CCAA financian programas asistenciales desarrollados por ONG, Ayuntamientos y agentes sociales que contribuyen a paliar esos tiempos en que la acogida asistencial, y los cursos de formación se convierten en un compás de espera que es preciso acortar. Precisamente es en estas circunstancias cuando lo que pudo ser una estancia temporal, acaba convirtiéndose en una búsqueda de residencia para siempre. La dificultad y lentitud de los trámites desaconseja volver a sus países de origen, entre otras razones, porque ni siquiera pueden pagarse los billetes de vuelta y, sobre todo, temen tener más difícil la entrada, en el retorno. Éste es el sentir de muchas personas inmigrantes, que después de haber obtenido los permisos pertinentes durante un tiempo, se han visto inmersas en una situación de irregularidad por razones estrictamente burocráticas.

No quisiera concluir sin hacer mención mas detallada de la importancia que tiene la sociedad de acogida en el proceso de integración de las personas inmigrantes. Las leyes y normas tardan mas tiempo en calar en el tejido social que los códigos de conducta que las sociedades se dan a sí mismas o van estableciendo con el paso del tiempo. Es preciso insistir en la necesidad de educar en valores humanos, de ampliar -desde la propia sociedad y su entramado asociativo- las campañas de sensibilización e información, de modo que la realidad de la inmigración sea conocida en su *integridad* y no sólo reducida al ámbito de lo estrictamente laboral, y desde la perspectiva de quien viene a buscar trabajo.

5 GIL-ROBLES,A (citado por el porf. Gimeno Ullastres). En *Políticas Sociales y Estado de Bienestar en España*. Informe 1999. Trotta. Madrid.

La inmigración es una oportunidad para el rejuvenecimiento de sociedades que han diseñado un modelo de bienestar, difícil de mantener sin el relevo generacional. La inmigración es una realidad que es tan antigua como el ser humano, aunque en cada periodo histórico se configure y se movilice de forma distinta. La inmigración supone encuentro que, si se produce en paz, se traduce en enriquecimiento recíproco. En cualquier caso, la inmigración debe ser contemplada desde la demanda de justicia social por quienes buscan y colaboran por un mundo más justo. Desde luego tarea nada fácil, pero en la que hay que poner mucho empeño. Juan Pablo II en la carta Apostólica *Novo Millennium* ineune denuncia sin ambigüedad: “Nuestro mundo empieza el nuevo milenio cargado de las contradicciones de un crecimiento económico, cultural, tecnológico, que ofrece a pocos afortunados grandes posibilidades, dejando no sólo a millones y millones de personas al margen del progreso, sino a vivir en condiciones de vida muy por debajo del mínimo requerido por la dignidad humana. ¿Cómo es posible que, en nuestro tiempo, haya todavía quien se muere de hambre; quien está condenado al analfabetismo, quien carece de la asistencia médica más elemental, quien no tiene techo donde cobijarse?

3. Bibliografía

- GIMENO ULLASTRES, J.A. Políticas económicas e integración. Ponencia Seminario ONU-Uned. Segovia. 2001.
- MIRALLES SANGRO, P.P. La nueva ley española de extranjería en relación con la normativa del Consejo de Europa y de las Naciones Unidas. Ponencia. Seminario ONU-UNED. Segovia. 2001.
- IZQUIERDO ESCRIBANO, A./ LOPEZ DE LERA, D. La política de extranjería y el control de los flujos migratorios en España. *Economistas*, Num. 86 –Dic, 2000.
- PAJARES, MIGUEL. La inmigración en España. Retos y propuestas. Icaria-Antrazyt-Barcelona, 1998.
- CASTAÑO MADROÑAL, ANGELES. Informe 2000 sobre la inmigración en Almería. MTAS. Consejería de A.Sociales.
- GIL-ROBLES, A. (citado por el prof. Gimeno Ullastres). En Políticas Sociales y Estado de Bienestar en España. Informe 1999. Trotta. Madrid.