



# EMERGENCIA DE REGÍMENES MULTINIVEL Y DIVERSIFICACIÓN PÚBLICO-PRIVADA DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA



BELÉN AGRELA\*  
GUNTHER DIETZ\*\*

*Traducción del inglés  
Luis Rodolfo Morán*

**RESUMEN.** El presente artículo analiza la creciente diversificación de la política inmigratoria en España. Centramos nuestra atención en la reacción de los actores políticos debido al reciente giro en el patrón migratorio, que de ser preponderantemente emigratorio pasa a ser inmigratorio. En el trasfondo opera una política de distribución de competencias entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales, la cual da paso a una gestión de la inmigración desde un complejo y asimétrico régimen de gobernanza multinivel. La complejidad de este régimen se ha incrementado por el estrechamiento de la asociación público-privada en la política de integración de las minorías. Por último, este aparato agudiza su accionar luego del 11 de septiembre de 2001.

**PALABRAS CLAVE:** política migratoria, gobernanza multinivel, Organizaciones no Gubernamentales, España.

**ABSTRACT.** This text analyzes the increasing diversification of Spanish immigration policy. It outlines a demographical, societal and economical description of the immigration process and focuses on the political actors' reactions to the recent changes in the migratory patterns in Spain. Out-migration was, until recently, Spain's historical pattern. Currently, there exists an adequate distribution policy between the central and the local and regional governments, which gives rise to a complex multilevel governance system of immigration management. This increases the degree of complexity associated with integration policies in the public and private spheres. This articulated apparatus among different levels and actors became more complex after the 9/11 attacks.

**KEYWORDS:** migration policy, multilevel governance, Non Governmental Organizations, Spain.

\* Universidad de Jaén, España. E-mail: bagrela@ujaen.es.

\*\* Universidad de Granada, España. E-mail: gdietz@ugr.es.



## INTRODUCCIÓN

En el curso de las últimas dos décadas, España pasó de ser un país con un patrón preponderantemente emigratorio —cuyos flujos se dirigían hacia el norte y el occidente europeos, como en el periodo colonial lo hicieron a Latinoamérica— a convertirse en un nuevo «polo de atracción» para la inmigración dentro de la Unión Europea. A pesar de que las cifras sobre la inmigración son todavía moderadas, en el ámbito europeo su importancia como país receptor deviene de su posición geoestratégica, pues hace las veces de un área doblemente fronteriza: por un lado, como la «puerta de entrada» del sur de la Unión Europea y, por el otro lado, como una frontera simbólica y punto de encuentro de dos civilizaciones que —sobre todo en el contexto posterior al 11 de septiembre de 2001 (11-9)— supuestamente se enfrentan entre sí.

En la primera parte de este artículo se analizan las dimensiones demográfica, social y económica del cambio en el patrón migratorio. Se esboza un «modelo» propio del sur de Europa (King, 2000), que alude a un sector precario, inestable, cíclico y de servicios impulsado por la integración del mercado de trabajo. La segunda parte se centra por completo en la reacción asumida por los diseñadores de políticas ante la proliferación inmigratoria en España. Esta reacción se caracteriza por la «problematización» temprana del fenómeno migratorio en términos de seguridad y cultura. En ese tenor, justifica y legitima los cambios en las políticas que desembocan en la distribución de competencias entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales, lo cual propicia un régimen complejo y asimétrico de «gobierno multinivel» en el campo de la migración. La complejidad de este régimen se incrementa por la participación de las «sociedades público-privadas» en el diseño de las políticas de integración de las minorías. Desde el principio mismo de la inmigración en España, la diversificación de competencias y políticas entre los diferentes ámbitos de gobierno se ve forzada por actores poderosos y omnipresentes que no están en el gobierno. En la última década, los grupos que apoyan a los inmigrantes, sean provenientes de las iglesias o sean Organizaciones no Gubernamentales (ONG), han surgido como contrapartes especializadas que promueven la diversificación y multiculturalización de los servicios que ofrecen a los inmigrantes. Finalmente, las consecuencias que se derivan de este complejo conjunto de niveles y tipos de actores, en lo que se refiere al futuro de la política migratoria en España, se analizan en el contexto de los cambios posteriores al 9-11 y a la percepción común de la opinión pública.

PATRONES MIGRATORIOS  
CAMBIANTES

Debido al marcado incremento de la población inmigrante en los últimos años, muchos autores han afirmado que España ha pasado de ser un clásico país de emigración a ser uno de inmigración (Colectivo IOE, 1987; Izquierdo, 1992, 1996; Cornelius, 1994; Martínez Veiga, 1997; Arango, 2000). Durante los años ochenta, España ha experimentado —como otros países del sur de Europa— una emigración decreciente al mismo tiempo en que se convierte en un lugar de destino para los inmigrantes. No



obstante, lejos de ser un «proceso de una sola dirección» para la migración por relevos (*substitute migration*), el proceso migratorio es mucho más denso de lo que pretende esa clasificación maniquea entre emigración e inmigración. Esta «difícil transición» (Cornelius, 2003), refleja un patrón migratorio altamente heterogéneo que se compone de cuando menos cuatro procesos entrecruzados:

- 1) Muchos emigrantes españoles que vivían en Europa occidental y septentrional han comenzado a establecerse definitivamente en los países receptores (Ruiz Garzón, 2001). La segunda generación de emigrantes españoles, e incluso la tercera, no abandona por completo la relación que sus padres o abuelos tenían con su país de origen, sino que frecuentemente viajan a España y conservan sus lazos comunitarios con parientes y amigos radicados en sus pueblos «de origen». Esta nueva generación —aun cuando posea una pertenencia que combine lo español con lo alemán, francés o suizo— cultiva una identidad que se caracteriza por la nostalgia sobre las raíces mediterráneas de sus ancestros.
- 2) Los «trabajadores huéspedes» españoles que emigraron a Europa occidental y septentrional, pero que no tuvieron éxito en su integración definitiva en la sociedad receptora, tienden a retornar a sus regiones de origen una vez que se retiran laboralmente. Algunas veces regresan solos, pero con frecuencia lo hacen acompañados de sus hijos, quienes así se establecen en un país que sólo conocen debido a sus breves estancias vacacionales,<sup>1</sup> por lo mismo su integración al sistema escolar español o al mercado laboral es cada vez más problemática.
- 3) La inmigración por retiro laboral no se limita a los «trabajadores huéspedes» españoles, hay un cierto predominio de inmigrantes de otras nacionalidades europeas. Aunque se le percibe como parte del fenómeno general de la inmigración, estos «transmigrantes» europeos (Pries, 1999; Smith y Guarnizo, 1999), muchos de los cuales pasan la mitad del año en su país de origen y la otra mitad en las Islas Baleares o Canarias o en las playas del sur de España, constituyen cerca de la mitad de la población migrante que reside en España (Jurdao Arrones y Sánchez, 1990; Fernández Cordón *et al.* 1993).
- 4) Finalmente, los inmigrantes no europeos<sup>2</sup> optan crecientemente por España como lugar de tránsito o destino. Por una parte, la composición de este tipo de inmigración refleja los vínculos poscoloniales que todavía existen entre la península española y sus antiguos territorios latinoamericanos y norafricanos. Por otra parte,

<sup>1</sup> No existen actualmente datos sistemáticos disponibles acerca de la cantidad y el grado del fenómeno de integración por «remigración». Hannken (1994) aporta un estudio exploratorio sobre el centro-norte de España.

<sup>2</sup> Después del Tratado de Maastricht (1992), se establecieron las bases para la ciudadanía europea. Su principal consecuencia ha estado asociada con la distinción entre ciudadanos europeos y «no europeos» (definidos también como de «terceros países»). De ahí que el concepto de «inmigración de fuera de la Comunidad» se refiera, por un lado, a un aspecto político-legal, que define a los extranjeros que residen en España cuya nacionalidad no es la de alguno de los países que constituyen la Comunidad Europea. La noción se define tanto en términos de oposición («nacionalidad de fuera de la Comunidad» frente a la «ciudadanía europea o comunitaria») como de exclusión («depositarios de todos los derechos» frente a «limitación de los derechos»). Por otro lado, para un análisis más antropológico de la política de inmigración, este concepto remite a una nueva clasificación que emerge vigorosamente en el discurso político e institucional acerca de los extranjeros y en torno a los «otros migrantes», en cuanto diferentes de los europeos.



la inmigración comienza actualmente a diversificarse. Como consecuencia de la integración de España en la Unión Europea, y de su participación en el Tratado de Schengen, las costas del sur también han sido seleccionadas estratégicamente como «puerto de entrada», no sólo a España sino también al territorio entero de la Unión Europea (Arango, 2000; Zapata-Barrero, 2001).

Aun tomando en cuenta la heterogeneidad del patrón migratorio, al igual que los problemas de exactitud y confiabilidad de los datos oficiales sobre la migración, es evidente la tendencia general a la consolidación de España como un país de inmigración. Los datos disponibles muestran que, a pesar de que hay más de un millón de extranjeros viviendo en España con un permiso de residencia, todavía hay más de dos millones de españoles que viven fuera del país (Gil Araujo, 2002a). A pesar de la retórica alarmista de los discursos políticos acerca de una presunta «invasión» inmigratoria, la presencia estadísticamente documentada de extranjeros impide hablar de una inmigración «masiva» en relación a la población autóctona. Los inmigrantes todavía constituyen cerca del 2% de la población total, lo que significa que España es uno de los países europeos con menor porcentaje de inmigrantes. El porcentaje más alto de extranjeros —acaso el 4%— se refiere a las Islas Canarias y Baleares, en donde los ciudadanos de la Unión Europea —y no los magrebíes— constituyen la mayoría abrumadora de residentes extranjeros.

Según distintas fuentes, la población no perteneciente a la Unión Europea y que vive en España se calcula en 1.3 millones, incluida la documentada e indocumentada, los residentes y la gente con un permiso de trabajo. Estos inmigrantes provienen, en su mayoría, del norte de África —en especial de Marruecos y Argelia—, de América Latina —particularmente de Perú, República Dominicana y Colombia—, Asia —fundamentalmente de China y Filipinas—, el sur de África —en especial de Senegal y Nigeria—. Mientras tanto, la inmigración procedente de otros países se incrementa con rapidez, como en los casos de Ecuador,<sup>3</sup> China y de países del este europeo, como Rumania, Polonia y Ucrania. La mayor parte de ellos, sobre todo los migrantes magrebíes, han cambiado la opción española como una mera ruta de tránsito hacia Bélgica y Francia para considerarla un donde establecerse de manera más prolongada en virtud de la vecindad. La característica más sobresaliente de este modelo de inmigración consiste en su reciente aparición. Dado que los migrantes comenzaron apenas a establecerse hace pocos años, este «efecto de la edad» (Arango, 2002) significa que demográficamente los grupos inmigrantes se caracterizan por el predominio de las personas jóvenes.

Hay dos elementos básicos que configuran el perfil demográfico y social de los inmigrantes en España. Por un lado, aunque el porcentaje de población inmigrante sigue siendo bajo, su composición es altamente heterogénea y existen diferencias dignas de considerar entre las diversas nacionalidades que la componen, en lo que respecta a género, formación, proyecto migratorio y grado y tipo de integración al mercado laboral. Por otro lado, la distribución geográfica de sus asentamientos es muy diversa

<sup>3</sup> El caso de Ecuador es muy representativo de esta tendencia demográfica puesto que antes no figuraba como un país que aportara muchos migrantes. En los últimos tres años es ya el segundo país en importancia como proveedor de inmigrantes a España (Arango, 2002).



y su integración al mercado laboral se limita a un reducido número de sectores, lo que muestra una clara tendencia hacia la segmentación. Los trabajadores extranjeros son solicitados en aquellos nichos laborales en que los trabajadores locales son insuficientes, es decir, aquellos sectores donde nadie desea trabajar —por razones económicas o sociales, o por las condiciones de trabajo—. En consecuencia, los inmigrantes tienen que trabajar en nichos devaluados, como la agricultura, la construcción, la manufactura, el trabajo doméstico o los servicios. En otras palabras, se ocupan en los enclaves inmigrantes propios del mercado de trabajo secundario (Piore, 1975; Piore y Berger, 1980), que se caracterizan por el empleo inestable y cortoplacista, alta rotación de personal, bajos salarios y una ausencia casi total de movilidad ascendente (Herranz, 2000). Además, la mayor parte de estos puestos de trabajo están insertos en la economía informal, con escasa inspección laboral y en donde la explotación y los abusos se suscitan con demasiada frecuencia. En consecuencia, la integración de los trabajadores extranjeros en estas ocupaciones contribuye aún más a su estigmatización como grupo marginal ya que en algunas áreas geográficas trabaja en los márgenes del mercado laboral. La categoría legal de «extranjero» se complementa, así, con las connotaciones de marginalidad e inferioridad.

#### LA PROBLEMATIZACIÓN DE LA INMIGRACIÓN Y LA EMERGENCIA DE LA POLÍTICA MIGRATORIA

La admisión de España en la Unión Europea, tras un crecimiento económico importante, se dio al mismo tiempo en que se incrementaba la cifra de inmigrantes procedentes del Tercer Mundo. Por esa razón, es necesario entender la política migratoria en España como una consecuencia de los dictados europeos, bajo la ideología de la «fortaleza europea», que explica muchos de los discursos contradictorios y de las reacciones políticas que se han generado en el país. Una buena parte de la agenda política española sobre el tema ha estado condicionada por su relación con la Unión Europea (Colectivo IOE, 1999). Acorde con ello, en los ochentas el «problema de la migración» se convirtió en un asunto institucional de la política. La redefinición de la política y de las prácticas gubernamentales en torno a la inmigración están relacionadas directamente con la inclusión de España en la Unión Europea y con la definición del país como un «punto estratégico» de la Comunidad Europea: la entrada sur de la nueva «fortaleza europea». Esta condición reviste un sentido pragmático —su situación geográfica como frontera de la Unión Europea— y uno ideológico —el discurso político que justifica el «cierre de puertas» (Agrela, 2002)—. El control fronterizo se convierte entonces en una cuestión europea, cuyas definiciones y articulaciones serán adaptadas a los diferentes tratados de la comunidad.<sup>4</sup> Por medio de estos tratados, la política y los discursos sobre la inmigración forman parte de una estrategia de cierre de las fronteras de la Unión Europea, que está estrechamente relacionada con el tema de la seguridad al interior del espacio común europeo. De ahí que a la inmigración se la relacione con aquellos temas —cri-

<sup>4</sup> El Tratado de Roma (1957), el Grupo de TREVI (1976), el Tratado de Schengen (1985), La Convención de Dublín (1990), el Tratado de Maastricht (1992), el Tratado de Ámsterdam (1997), el Consejo Europeo de Ministros en Tampere (1999), el Consejo en Laeken (2001) y, el último de ellos, el Consejo de Sevilla (2002).



minalidad, terrorismo, tráfico de drogas y personas— en contra de los cuales la política de la Unión Europea ha de luchar y defenderse (Gil Araujo, 2002a).

Inmediatamente después del Tratado de Schengen (1985), España lanzó su primera ley de inmigración, conocida como Ley de Extranjería. Desde entonces, el tema de la inmigración se convirtió de inmediato en uno de los temas fundamentales incluidos en la agenda política nacional. La rigidez de esta ley, considerada una de las más estrictas en Europa, refleja más la exigencia de los requerimientos europeos que la verdadera «presión» migratoria, pues cuando se aprobó la inmigración era todavía un fenómeno bastante incipiente. Esta política migratoria «dura» parece excesiva si se toma en cuenta el nivel real de la migración en esa época. Como un evidente arribo tardío, dominado por un contexto político compuesto principalmente por iniciadores tempranos de los países del norte de Europa,<sup>5</sup> España comienza por adoptar normas, restricciones y estrategias que son clásicas de los países con tradición migratoria. La reacción plasmada en la política nacional española frente a los cambiantes patrones migratorios deviene de la adaptación al modelo europeo septentrional, que no corresponde en absoluto a su situación particular y a sus necesidades reales. Ello trae consecuencias sociales y políticas que obstaculizan la exitosa puesta en práctica de las políticas, tanto para el control de la inmigración como para la integración social de los inmigrantes. Con objeto de justificar esta «importación» de la política en el contexto nacional, los diseñadores de política han reaccionado con premura al concebir a la inmigración como un problema que requiere de una pronta intervención en nombre de las políticas públicas. Este «nuevo problema» se define desde las dimensiones social, económica y política relacionadas con la identidad étnica. No obstante, dos son los temas principales en el discurso público sobre la «inmigración no europea»: la representación de la inmigración como un problema de seguridad ciudadana y la interpretación de la inmigración como un problema cultural.

#### LA INMIGRACIÓN COMO UN PROBLEMA DE SEGURIDAD DE LOS CIUDADANOS

El actual debate sobre la migración gira en torno a la idea de la seguridad de los ciudadanos. Bajo el concepto de seguridad ciudadana, muchos discursos expresan una conexión entre el crecimiento de la cifra de inmigrantes y la creciente inseguridad, que implica tasas más altas de criminalidad en lo que concierne a robos, asesinatos, violaciones y demás. En concordancia con los sucesivos acuerdos de la Comunidad Europea, las medidas relacionadas con la inmigración y la presencia de ciudadanos de «terceros países» se han convertido cada vez más en un asunto de seguridad, en un asunto preocupante debido a la inseguridad de los ciudadanos. El «espíritu» de la política de inmigración se basa en la desconfianza hacia los inmigrantes establecidos y en el rechazo a quienes intentan ingresar al país (Calavita, 1998), porque la inmigración se considera un «problema» y también una «amenaza».

Bajo la idea simbólica de una amenazante «invasión», supuestamente se hace

<sup>5</sup> Estos términos de «arribo tardío» (*latecomer*) y de «iniciadores tempranos» (*early starters*) fueron acuñados hace unos cuarenta años por Alexander Gerschenkron (1962), citado en Arango (2002).



necesario reforzar las fronteras contra la presión del Tercer Mundo, la que es resultado del *efecto llamada* que España supuestamente está emitiendo en tanto polo de atracción y en virtud del proceso de regularización de «inmigrantes ilegales». Como reacción a este fantasma, la política inmigratoria española pasa del efecto llamada al *efecto patada*. Oficialmente, el vínculo entre la inmigración y la inseguridad de los ciudadanos se justifica por la necesidad de «garantizar la coexistencia dentro de la sociedad española» (Greco, 2000: 6). Este discurso de «ley y orden» se hizo explícito cuando, a principios de 2002, el entonces ministro del interior, Mariano Rajoy, relacionó públicamente las crecientes tasas de criminalidad de 2001 con la creciente inmigración.<sup>6</sup> En consecuencia, en las encuestas subsiguientes realizadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS, 2001, 2002),<sup>7</sup> la inseguridad ciudadana se clasifica como el «tercer problema en importancia enfrentado por los ciudadanos».

Todos estos argumentos culminan en la necesidad de crear un aparato policíaco, que basa su discurso en el control y la criminalización de la inmigración. Desde el Tratado de Ámsterdam (1997), del nivel macroeuropeo en delante, todo lo relacionado con las fronteras comienza a ser «comunitarizado» a través de acuerdos de Cooperación Policial y Judicial en Asuntos Penales. Ello requiere una custodia más vigorosa de las fronteras externas de la Unión Europea. Esta estrategia europea se reconoce plenamente en el discurso del Programa Nacional de Integración de Inmigrantes (Programa Greco), que enfatiza que «es esencial abordar la inmigración desde una perspectiva global [...] en el marco de nuestra membresía en la Unión Europea y de las obligaciones adquiridas por nuestro país en este contexto» (Greco, 2000: 6), al igual que en sus aspectos más pragmáticos, como la importante inversión en el establecimiento de un Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) (Agrela Romero, 2002b).<sup>8</sup> Tanto el ámbito europeo como el nacional han sido trastocados por ese enfoque policíaco prevaleciente en la política inmigratoria. A nivel de la Unión Europea, la presión se centra en fortalecer las fronteras externas de la Unión,<sup>9</sup> y a nivel nacional, el gobierno conservador de José María Aznar —que llegó al poder tras 14 años de gobierno del Partido Socialista Obrero Español— aprobó una versión revisada e incluso más «dura»

<sup>6</sup> De nuevo, muy recientemente, la lucha en contra de la inseguridad ciudadana se ha utilizado como justificación para elaborar un programa global en contra del crimen presentado por el gobierno central. Este programa, que incrementa sustancialmente el número de agentes policíacos y modifica el código penal, vincula nuevamente a la inmigración con la inseguridad. A partir de entonces, los migrantes a los que se castiga con menos de seis años de prisión deben ser deportados al país de origen (*El Mundo*, 18 de enero de 2003).

<sup>7</sup> El CIS es una institución dependiente del Ministerio Español de la Presidencia y cuyo propósito consiste en estudiar la sociedad española, básicamente por medio de encuestas. Publica un «barómetro» mensual acerca de diversos temas sociales, económicos y políticos de actualidad.

<sup>8</sup> Uno de los principales ejes de la actual política de inmigración, como se expresa en el Programa Greco, consiste en la «regulación del flujo de ingreso con el objeto de garantizar la coexistencia dentro de la sociedad española». Para lograr esta coexistencia, una de las medidas introducidas es el fortalecimiento del control fronterizo a través del Sistema Integrado de Vigilancia Externa (SIVE), que «consiste en el establecimiento gradual de sensores, radares, aparatos de supervisión óptica, centros de control y comando, al igual que herramientas de comunicación y el fortalecimiento de las unidades para la intercepción en los diferentes puntos de las fronteras españolas. Por medio de este sistema, todas las fronteras exteriores de España serán monitoreadas de manera global» (Greco, 2000: 37). Una ilustración gráfica del funcionamiento de este sistema lo ofrece la galería multimedia del periódico *El País* en su número especial sobre la inmigración en España, localizado en <<http://www.elpais.es/multimedia/espana/sive.html>>.

<sup>9</sup> Un ejemplo de esta desesperada estrategia retórica por contener la inmigración la ofrece la propuesta de los primeros ministros británico y español en la última Conferencia de la Unión Europea en Sevilla (2002), que



de la ley de inmigración y, además, puso en práctica un nuevo programa nacional de integración, el mencionado Programa Greco (2000). En el marco de este viraje político hacia el «cierre de puertas», los objetivos del Programa Greco están dirigidos principalmente a regular el «flujo de entrada» de los migrantes y a controlar las fronteras, y no contemplan el tema de la integración en sentido estricto.<sup>10</sup> Ese enfoque político sobre el control fronterizo ha tenido un importante impacto en la construcción simbólica de los migrantes. Como consecuencia, esta política ha creado tres nuevas categorías en el discurso público para designar a los inmigrantes: «peligrosos» por estar asociadas a la criminalidad y al tráfico; «inmigrantes», es decir, ciudadanos ajenos a la Unión Europea, en contraste con los «extranjeros» pertenecientes a la Unión Europea, y «diferentes», por su diferenciación cultural (Agrela, 2002b). Con fundamento en estas tres categorías, las prácticas gubernamentales se redefinen y reconstruyen, y las prácticas de intervención se distribuyen entre los actores gubernamentales y a las ONG.

### LA INMIGRACIÓN COMO UN PROBLEMA CULTURAL

A medida que se define a los inmigrantes como «otros» —los extranjeros y su cultura—, diferentes de «nosotros» —los españoles portadores de nuestra propia cultura—, en el curso de la construcción social de la inmigración como un problema se enfatiza la noción de «su cultura» como un obstáculo para la integración. Los problemas que trae consigo cualquier tipo de inmigrante se achaca a su distanciamiento y diferenciación culturales. El discurso mismo sobre la «inmigración que proviene fuera de la Unión Europea» genera una categoría social distintiva derivada de la relación entre la administración pública y la inmigración extranjera, debido a lo cual gradualmente se torna predominante la «diferenciación cultural» (Gallina, 1993) o el «eticismo» (Van Dijk, 1991).

De acuerdo con esta lógica, el topos discursivo de la inmigración se construye con una vigorosa connotación de extranjería y extrañeza. Con la primera ley de inmigración, a los extranjeros comenzó a llamárseles «inmigrantes no unioneuropeos» (non-EU immigrants), una expresión que contiene una fuerte carga de externalidad judicial y sociocultural, que se limita a personas pertenecientes al Tercer Mundo que llegaron a España por ser «pobres». Además, los inmigrantes se tornaron peligrosos, se les percibe como peligrosos, porque llegan a España buscando empleo, supuestamente un puesto de trabajo que correspondería a un español.

Los inmigrantes se tornaron peligrosos por estar adscritos a una cultura que se

consistía en utilizar buques de guerra y aviones militares para controlar y proteger las fronteras. El tema de la inmigración se ha convertido en uno de los de mayor importancia en la agenda de la Unión Europea precisamente bajo la presidencia española.

<sup>10</sup> Mientras que el plan anterior, el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de 1995, había sido concebido como una herramienta de integración y desarrollo, subdividido en seis metas principales y sus respectivos ámbitos y medidas de integración, el Programa Greco de 2000, por el contrario, está estructurado como un «programa global», en el que el tema de la integración como tal constituye tan sólo una de las cuatro líneas programáticas básicas en las que se señalan la regulación del flujo de llegada y el control de las fronteras como tareas sobresalientes. La menor importancia concedida a la integración y los derechos de los inmigrantes también se refleja en el hecho de que únicamente se les menciona en cuatro ámbitos: salud, educación, familia, reunificación familiar y libertad religiosa.





reputa inferior. Según este discurso, la «cultura» es algo con lo que se nace y, en consecuencia, es muy difícil de cambiar. En este discurso, la «cultura española moderna» corre peligro de verse afectada por la cultura de los subdesarrollados, cuyas conductas y prácticas son primitivas. A los inmigrantes se les presenta como intrusos inadaptados, cuyos patrones culturales particulares se entienden como deficientes y distractores respecto a la supuesta normalidad de la sociedad receptora (Santamaría, 2002).

En general, la reacción política ante la creciente diversificación y «multiculturalización» de estos flujos migrantes tienden a establecer una jerarquía que con frecuencia se da en términos étnicos y en razón de los «problemas» relacionados con la inmigración (Agrela, 2002). En la parte alta de la jerarquía, el amplio segmento de los migrantes provenientes del interior de la Unión Europea son estadística y políticamente «invisibilizados» al excluirlos de los datos oficiales de inmigración, del discurso sobre la migración y de las medidas de integración gubernamentales.

Su inmigración se cuestiona *in situ* por aquellos que tradicional y simbólicamente eran definidos culturalmente como los «otros», aquellos que eran percibidos como los «primitivos del Tercer Mundo», que actualmente se aproximan al «Primer Mundo» civilizado. Los discursos, las políticas de intervención social y los programas de integración no reconocen la existencia de una sociedad cada vez más diversa y plural (Gregorio y Franzé, 1999). La percepción y el tratamiento de la inmigración se centran oficialmente en la migración de sur a norte (Gil Araujo, 2002b). A este respecto, las clasificaciones formales y legales —como refugiados o solicitantes de asilo, trabajadores inmigrantes establecidos de manera permanente o temporal, inmigrantes indocumentados— se combinan con la diferenciación etnocultural y simbólica que refleja una jerarquía etnoreligiosa de los «otros». En esta jerarquía, la posición más baja todavía se asigna a la comunidad gitana o romanespañola —cuantitativa e históricamente importante—, seguida por una actitud negativa generalizada hacia la gente de origen árabe o musulmán, un estigma que se sitúa por debajo de los «inmigrantes» en general.

En suma, la reacción política a la inmigración está generando una visión culturalista y miserabilista acerca de los migrantes: «la exclusión ha sido culturalizada» (Gil Araujo, 2002b: 180). Las migraciones se representan como fenómenos que están completamente desconectados de cualquier otra tendencia internacional. De acuerdo con ello, se convierten en un mero asunto de control y regulación de las fronteras y, simultáneamente, en un «asunto humanitario» que requiere de intervenciones asistenciales.

El discurso público resultante de la inmigración como «problema» gira en torno a tres elementos retóricos: la amenaza de invasión, la desestabilización del mercado de trabajo y las dificultades que surgen de la integración de los migrantes y la adaptación sociocultural. Esta percepción es utilizada por los diseñadores de políticas para legitimar medidas basadas en los principios de 1) estabilidad y seguridad, frente a la falta de orden y control públicos, producto de la invasión; 2) eficiencia, frente al desequilibrio y la necesidad de racionalizar los recursos del mercado laboral, y 3) cohesión, frente a la desconfianza y las situaciones de exclusión y racismo.

#### REACCIONES EN LA POLÍTICA ANTE LOS CAMBIANTES PATRONES MIGRATORIOS

En el marco de esta visión sobre la inmigración, la reacción de los diseñadores de polí-



tica se caracteriza por dos rasgos principales: por un lado, la insistencia de los poderes legislativo y ejecutivo en el control de la migración y en los mecanismos de vigilancia de las fronteras y, por otro lado, el rediseño lento y a regañadientes de las antiguas instituciones públicas de asistencia a la inmigración, que se están convirtiendo en el punto de partida de las todavía débilmente desarrolladas instalaciones destinadas a la integración de los inmigrantes. Lejos de reflejar la actual naturaleza de la inmigración proveniente de fuera de la Unión Europea, estas instituciones públicas todavía están configuradas por la naturaleza «fordista» de la emigración española posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuyo destino era el norte de Europa y por la «alianza» tradicional del régimen franquista entre el Ministerio del Trabajo, los empresarios y los sindicatos.

Desde el comienzo mismo de la inmigración en España, la diversificación gradual de las competencias y políticas entre los diferentes ámbitos del gobierno nacional, regional y local se ve atravesada por la incursión de ONG poderosas y omnipresentes: a lo largo de la última década, han surgido organizaciones confesionales y eclesiales al igual que algunas independientes del credo. Se han creado grupos *ad hoc* de apoyo a los inmigrantes, asociaciones barriales, organizaciones comunitarias y secciones sindicales, que han surgido como contrapartes competentes y expertas, cuyos conocimientos especializados y su experiencia en el servicio social y la asistencia legal actualmente están mucho más desarrollados que la oferta gubernamental. En esta red de actores gubernamentales y no gubernamentales, se genera una diversificación de competencias: a) la tarea de controlar los flujos migratorios, la «invasión» y el ingreso ilegal de los inmigrantes se asigna únicamente a la administración pública a través de sus instancias encargadas de regular la inmigración, y b) las tareas de la integración social y de situar culturalmente el «problema humanitario» planteado por la inmigración, se le pasan a las ONG, en tanto actores mejor posicionados como «traductores» y «mediadores» culturales. En el contexto de la subcontratación y privatización de la administración pública, estas ONG se están convirtiendo en pilares estratégicos y, en algunas veces, monopólicos» de las políticas de inmigración del Estado central, de las regiones y de las municipalidades.

En las líneas que siguen, se analizan las reacciones políticas e institucionales españolas ante los patrones migratorios cada vez más heterogéneos, a partir de tres ejes diferentes pero estrechamente interrelacionados en el diseño de políticas, que combinan y redistribuyen las competencias tradicionales en las políticas de control de la migración y en las de integración de los inmigrantes: a) el eje del centralismo frente a la federalización; b) el eje del estatismo frente a la privatización, y c) el eje del universalismo frente a la multiculturalización.

#### DISEÑADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ACTORES INSTITUCIONALES Y CAMBIOS ESTRUCTURALES

De manera casi simultánea, España se ha convertido, por una parte, en un «recién llegado» al fenómeno migratorio y al problema de la integración de los inmigrantes y, por la otra, al gobierno democrático y de múltiples niveles dentro de la Unión Europea. El legado del centralismo nacionalista y su presión concomitante hacia la homogeneización han sido profundamente cuestionados a lo largo del proceso de «transición» y democratización, posterior al régimen franquista. Desde la muerte de Franco en 1975,



y sobre todo de la aprobación de la Constitución democrática en 1978, el centralismo tradicional del país se ha transformado gradual pero completamente (Solé Tura, 1985; Pérez-Díaz, 1993). El Estado-nación europeo más antiguo es redefinido por la Constitución como un «Estado de comunidades autónomas», cuyas competencias pasan por un lento proceso de descentralización administrativa, la que de hecho termina por federalizar a todo el Estado (Resina, 2002).

No obstante, desde su inicio, la federalización no se da en términos equitativos, ni se incluyen mecanismos de compensación o intercambio interregionales. En cambio, la Constitución distingue dos tipos de regiones: las conformadas por «nacionalismos históricos», con sus rasgos culturales y lingüísticos distintivos, y las que carecen de sus propias idiosincrasias culturales o identidades etnonacionalistas (Constitución Española, 1991). En consecuencia, a finales de los setentas y principios de los ochentas, se generó un proceso asimétrico y étnicamente tendencioso de devolución de competencias en el ámbito público desde Madrid hacia ciertas regiones. En lo inmediato, la distinción oficial entre regiones de transición «rápida» y de transición «lenta» da un sentido étnico a los conflictos subnacionales y a las negociaciones sobre la devolución y delimitación de competencias entre los diferentes ámbitos de gobierno (Conversi, 1997). De acuerdo con ello, en varias comunidades autónomas, las élites regionales emergentes adoptan una estrategia de «radicalismo pragmático» con el objeto de justificar sus demandas.

En este contexto de exigencias étnicas y subnacionales «competitivas», la inmigración se ha convertido rápidamente en una preocupación importante, tanto para los nacionalismos étnicos regionales opuestos a la inmigración como para los regionalismos multiculturalistas opuestos al centralismo. De ahí que, desde fines de los noventas, regiones como Cataluña, País Vasco y Andalucía comenzaran a desarrollar sus propias «políticas de migración» que *de iure* están limitando los servicios de integración para los migrantes, pero que *de facto* intentan influir en la política de inmigración del Estado central: la negociación en la distribución de recursos, la lucha en torno a las «campañas de regularización» de trabajadores inmigrantes indocumentados y el establecimiento reciente de sistemas de cuotas para jornaleros agrícolas temporales se han convertido en campos de batalla entre el gobierno central y los gobiernos regionales (Dietz, 2001).

Según el artículo 149 de la Constitución Española de 1978, el Estado tiene la competencia exclusiva en el campo legal sobre la nacionalidad, inmigración, emigración y asilo, es decir, es la única entidad con derecho a controlar los ingresos y salidas de personas del país y conceder permisos laborales y residenciales a la población extranjera. No obstante, es la administración local la que *de facto* se hace cargo de los inmigrantes. En los procesos de descentralización y desconcentración, que han reconfigurado profundamente la administración pública española, es finalmente la municipalidad la que se hace cargo de la competencia ejecutiva y desarrolla la política global de intervención y dotación de servicios. Estas unidades del gobierno local pueden aplicar medidas compensatorias en beneficio de grupos y comunidades, que por lo general incluyen inmigrantes afectados por la escasez de recursos.

Paradójicamente, la mayor atribución de facultades en materia migratoria a las instancias subnacionales no se ven reforzadas. Más bien están limitadas por la «presión» supranacional de la Unión Europea con miras a la armonización. Dado que los esfuerzos europeos de coordinar y armonizar la inmigración todavía están controlados por la rama ejecutiva de los gobiernos centrales de los Estados miembros y no por la Comisión de la Unión Europea ni por el Parlamento Europeo, «la presión de



la Unión Europea» o «de Bruselas» es utilizada con frecuencia en el ámbito nacional como argumento para, por un lado, justificar políticas más estrictas de control migratorio y vigilancia fronteriza y, por el otro, para conservar o recuperar las competencias del Estado central en la política migratoria. En particular, con el objeto de reformar la actual legislación, se reivindica el «marco europeo» como justificación para instrumentar medidas más estrechas de control.<sup>11</sup>

Esto se evidencia en dos cambios importantes registrados en la política migratoria española: el cambio en el enfoque tradicional de *laissez-faire* por el rechazo —aunque no deportación de migrantes indocumentados—, de quienes inmediata y directamente se insertan en las economías locales en franca expansión, y el cambio en el patrón ocupacional, que de emplear temporalmente a trabajadores marroquíes que ya residían en España «importan» temporalmente fuerza laboral proveniente del este europeo bajo contratos agrícolas estacionales. En ambos casos, ferozmente debatidos en el campo político, el gobierno central argumenta que existe una imposición de la Unión Europea para justificar medidas más rígidas en las políticas migratorias (Gil Araujo, 2002b).

Irónicamente, las medidas multilaterales y supranacionales en Europa, como el Acuerdo de Schengen, acaban por restringir la federalización de la política migratoria en España. El Estado central y la dimensión interestatal de la política de inmigración española contrastan notablemente con los intereses subnacionales, según expresan los gobiernos de las Comunidades Autónomas. A pesar de las restricciones oficiales y legales, regiones como Cataluña, Andalucía y Madrid comienzan *de facto* a desarrollar sus propias políticas de migración, al centrarse en la integración de los inmigrantes, especialmente en los mercados de trabajo diferenciados y segmentados regional y sectorialmente. Además de los asuntos laborales, los gobiernos regionales y locales todavía se ven obligados a hacerse cargo de la principal carga financiera e infraestructural acorde a las medidas de control migratorio que corresponde al Estado central, aun cuando carecen por completo de competencia en el diseño de políticas en la materia.

En consecuencia, los gobiernos locales actualmente administran y financian espacios provisionales para el asentamiento de inmigrantes, además de viviendas, escuelas y servicios de salud dirigidos a migrantes documentados e indocumentados. Con objeto de establecer estas medidas de integración o compensación, y en general para desarrollar políticas sociales en el ámbito municipal, los gobiernos locales dependen en su mayoría de que se renueven cada año los presupuestos. Por ende, los proyectos de intervención social que se dirigen a la población de migrantes no son concebidos como políticas indiscutibles y necesarias, sino que son relegados a meros signos de buena voluntad política, sujetos a la discreción de los niveles superiores, por lo cual las agencias de servicio social tienen que defenderse y legitimarse cada año.

En los últimos años, en lo concerniente a políticas de integración, los actores locales y regionales han desarrollado un conocimiento mucho más amplio que las agencias nacionales, que aún están formalmente a cargo de tales políticas (Morén-Alegret, 2002). No fue sino hasta la primera década del siglo XXI, una vez que la inmigración se había convertido en un elemento constante en la agenda política y social del país, que

<sup>11</sup> Este marco europeo y su relación con la legislación y las políticas españolas de migración se detallan en Colectivo IOE (2001), en tanto que Monereo Pérez y Molina Navarrete (2001) y Bontempi (2001) ofrecen un análisis jurídico de esta supuesta «comunitarización» de las leyes migratorias españolas.



a ésta se le percibe y analiza oficialmente desde una dimensión estructural, como un «asunto de Estado» (Zapata *et al.*, 2002). Hasta ese momento, sobre todo en el campo de las políticas de integración, la situación institucional ya esbozada había permitido la arbitrariedad política, la falta de coordinación y la desorientación, características todas que evitaban el establecimiento de un marco común para la aplicación de políticas.

Ya en 1992, el gobierno central había creado la Comisión Interministerial para los Extranjeros, misma que en 1994 se vio complementada por el Observatorio Permanente sobre la Inmigración, y en 1995 por el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes, que en aquel entonces se concibió como un instrumento regulador para el desarrollo de medidas administrativas y de integración de inmigrantes en el ámbito nacional, regional y local. No obstante, a pesar de la experiencia precedente, la estructura institucional abocada al manejo de la inmigración en los diferentes niveles es todavía más reciente. Nuevamente han sido los gobiernos regionales de Andalucía, Cataluña y Madrid los que han encabezado la creación de sus propias estructuras institucionales, y han desarrollado sus propios programas, agencias y delegaciones, las cuales diseñan, administran y ponen en práctica las políticas que reaccionan a estos desafíos.<sup>12</sup>

Tras dos décadas de patrones migratorios cambiantes y de reacciones lentamente improvisadas y atomizadas, es ahora cuando los cambios estructurales en la sociedad española comienzan a estar acompañados por cambios estructurales en el entorno institucional del país y en los diferentes niveles macro, meso y micro. «Existe un vínculo entre los conflictos sociales (el cambio social) y las reacciones estructurales. La mayoría de estas reacciones sociales e institucionales ocurren simultáneamente» (Zapata *et al.*, 2002: 108).

#### DISEÑADORES PRIVADOS DE LAS POLÍTICAS: LA POLÍTICA MIGRATORIA FUERA DE LOS MÁRGENES GUBERNAMENTALES

Desde el comienzo de la inmigración en España, la conflictiva diversificación de las competencias y de las políticas —que ha generado un régimen multinivel en el manejo público de los temas relacionados con la migración— se ve atravesada por actores no gubernamentales poderosos y omnipresentes, provenientes de la iglesia y de otras instancias (Dietz, 2000, 2001). El creciente número de proyectos y programas de servicios gubernamentales en el renglón social no es suficiente para contrarrestar el hecho de que la gran mayoría de las medidas específicas para atender, manejar e integrar a los inmigrantes todavía se realiza por actores no gubernamentales e instancias privadas (Agrela y Villanueva, 1999).

De ahí que, paradójicamente, la tendencia mencionada antes, de carácter «estatista» e «industrialista», haya evitado que el gobierno central pusiera en operación programas y medidas de integración que ofrecía suficiente «margen de maniobra» para los actores no gubernamentales. En el transcurso de la última década, su servicio

<sup>12</sup> Aunque cada una de estas comunidades autónomas difieren entre sí en lo que respecta al nivel de competencias adquiridas, la diferencia de poder frente al gobierno central, su desarrollo económico y su perfil demográfico, las tres regiones encabezan el desarrollo de los marcos políticos de integración institucional, ya que todas ellas se ven afectadas en términos similares por la inmigración: la mayoría de los inmigrantes de fuera de la Unión Europea tiende a establecerse en una de estas tres regiones.



social especializado, su prestación de servicios de salud y su asistencia legal se han desarrollado más que la oferta gubernamental (Domingo, Kaplan y Gómez Gil, 2000). Algunas veces, la experiencia de las ONG es luego copiada y adoptada por los gobiernos regionales. Tal es el caso de la red de ONG andaluzas que apoyan la provisión de servicios primarios «informales» de salud, que se conceden por medio de la tarjeta sanitaria, una forma no oficial de «tarjeta de seguridad social» para migrantes indocumentados, un sistema que ha sido incluido primero en el programa de integración de inmigrantes del gobierno regional y que en 2002 se adoptó en el Programa Greco.<sup>13</sup>

Oficialmente, la atención a los inmigrantes se supone que ha de ser proporcionada como parte de la función pública de seguridad y protección sociales. Las agencias públicas de servicio social conforman una red primaria de provisión de servicios sociales básicos, que constituyen, sin embargo, tan sólo la «puerta de entrada» a las agencias no gubernamentales, hacia las cuales se transfieren los «servicios especializados». Aunque de *iure* los inmigrantes deben tener acceso directo a los servicios sociales generales primarios, es frecuente que debido a su «problematización» —en tanto los «otros», los «diferentes»— *de facto* acaban por ser canalizados hacia programas que atienden necesidades especiales ofrecidos por los gobiernos locales (FEMP, 1995), pero que en su mayoría son operados por agencias privadas y ONG. En lo tocante a los servicios sociales, esta tendencia implica no sólo una separación entre beneficiarios nativos e inmigrantes, sino que también trae consigo la privatización de los asuntos de importancia para la inmigración.

A pesar del marco inclusivo de los programas a nivel nacional o regional, la principal tendencia en las políticas no está dirigida a que las agencias del Estado «reconquisten» y sustituyan las competencias que *de facto* cubren las ONG. Por el contrario, en los últimos años, la no gubernamentalización de la política migratoria española se ha visto apoyada de manera decisiva por la tendencia general a la subcontratación y privatización de la administración pública. De ahí que la esfera de la política migratoria se haya convertido, *avant la lettre*, en una prueba para el «gobierno esbelto». En el viraje hacia la contratación externa (*out-sourcing*) y la subcontratación de servicios de integración, las agencias gubernamentales que tratan con la población inmigrante en los ámbitos nacional, regional o local distinguen claramente entre «amigos» y «enemigos», entre la asistencia «privada» y las ONG prestadoras de servicios y los movimientos que apoyan las demandas de los inmigrantes, pero que no son financiados por el Estado (Dietz, 2000).

Sin embargo, los intentos oficiales por «privatizar» y «despolitizar» las ONG están condenados al fracaso, ya que los actores no gubernamentales sólo tienen éxito en su intermediación con su base de migrantes —frecuentemente indocumentados— si ofrecen canales alternativos de participación donde puedan expresar sus demandas. En consecuencia, las ONG son irreductibles a fuerzas «privadas» impulsadas por el mercado, que se convierten en pilares estratégicos y, a veces, «monopólicos» de las políticas de inmigración del Estado central, de las regiones o municipalidades. Actualmente prestan servicios en campos tan diversos como la vivienda, sea en tanto propietarios de edificios, mediadores informales o avales legales; la salud, a través de su propia red de médicos y enfermeros voluntarios al igual que por medio de la mencio-

<sup>13</sup> Cornelius (2003) y Blanco Fernández de Valderrama (2001) proporcionan un análisis crítico de las medidas de integración de Greco.



nada «tarjeta de salud»; la asistencia legal brindada por abogados voluntarios especializados, y la educación a través de cursos de alfabetización y enseñanza del idioma y de proyectos, todavía pioneros, de educación intercultural operados en ciertas escuelas «imán». Algunas veces, no obstante, las ONG acaban por desarrollar tareas en las que se traslapan las funciones de control e integración de los inmigrantes: cuando participan en la distribución de recursos públicos, varias ONG se han visto obligadas a incluir tareas policíacas y en los grupos de inmigrantes puestos a su cargo por el Ministerio del Interior. Esto con frecuencia acaba por dividir a las organizaciones de apoyo a los migrantes y debilita su capacidad gestora.

### POLÍTICAS DE IGUALDAD Y DIFERENCIACIÓN CON RESPECTO AL «OTRO» CULTURAL

Como se mencionó antes, una de las formas de identificar el «problema» de la inmigración consiste en tratar el fenómeno en términos culturales y en relación con una supuesta distancia y diferenciación entre la cultura nacional y la de los inmigrantes. En el transcurso de este proceso de «culturización» de los inmigrantes, la «delimitación» de los inmigrantes como grupo y la asignación de sus determinantes comportamentales se utilizan como un instrumento legítimo para regular la interacción entre las poblaciones nativa e inmigrante. Desde este punto de vista, los problemas y la situación de vulnerabilidad y exclusión de los inmigrantes corren el riesgo de ser entendidos y analizados solamente desde su (presunta) diferencia cultural (De Lucas, 2002). En consecuencia, las políticas públicas canalizan prácticas sociales sobre la base de discursos contradictorios relacionados con: a) la adopción de medidas preventivas frente a quienes son considerados problemáticos y transmisores de una «cultura contaminada»; b) la solidaridad paternalista hacia quienes se considera inferiores, menos desarrollados o indefensos; c) la obligación de la «asimilación despótica» hacia quienes se evalúa como disfuncionales o desajustados, y d) la intolerancia del relativismo cultural hacia quienes se considera inalterables y delimitados en su diferenciación.

Una vez que la diferencia cultural es interpretada en términos de conflictividad, se han desarrollado dos enfoques principales, mutuamente excluyentes, para abordar el desafío de la integración inmigrante: una política de igualdad frente a una política de la diferencia. Esta es una polarización que refleja el dilema del universalismo frente al multiculturalismo, es decir, el asunto más amplio de la necesidad de programas y medidas para los inmigrantes en términos generalistas o particularistas. De ahí que en los últimos años, en el ámbito de la política migratoria española, a la combinación de los ejes analizados previamente —del centralismo/federalización y de estatismo/privatización— se haya promovido una tercera tendencia: el alejamiento gradual pero evidente de los enfoques universalista y generalista hacia las medidas particularizada y «multicultural» adoptadas en la política de integración.

El proceso desigual y gradual de devolución de competencias a las comunidades autónomas —aunado a largos periodos de «coexistencia» entre las agencias centrales y regionales— con frecuencia ha derivado en la paralización de ciertas medidas de integración, como las tareas de capacitación vocacional y la promoción de mercados. La posición oficial que muestra la mayor parte de la administración pública parece favorecer la extensión gradual de servicios generalizados, mientras se limita a un mí-



nimo el establecimiento de programas y medidas especializados. Esta posición, que también es defendida por funcionarios públicos que trabajan en las agencias generalistas, contrasta notablemente con la realidad y con la práctica real de la integración de los inmigrantes. La tendencia inicial de poner en marcha medidas altamente especializadas y particularizadas para diferentes comunidades de inmigrantes, protagonizada originalmente por ONG pioneras, todavía se ve justificada por las supuestas diferencias inherentes entre los grupos de inmigrantes y entre ellos y la población receptora.

Esta tendencia se ha fortalecido por el surgimiento de conocimientos especializados en el medio no gubernamental en materia de prestación de servicios (Dietz, 2000). Con objeto de justificar sus actividades, éstas se han particularizado y «multiculturalizado» al adaptar funciones generales de servicio social, educación, capacitación e incluso de asistencia legal a una clientela específica. Según este argumento, la especificidad cultural es la que tiene que generar servicios de integración culturalmente sensibles. De acuerdo con ello, se argumenta que sólo la propia población inmigrante es capaz de definir, interpretar y cubrir sus necesidades básicas. Por lo tanto, se han de prestar servicios específicos por profesionistas que tienen que ser compatriotas de los beneficiarios, que son sensibles a la «cultura de origen» de sus paisanos y a su necesidad de conservación y que puedan crear espacios particulares para las asociaciones de inmigrantes. Finalmente, el mismo argumento justifica la capacitación de los inmigrantes como «mediadores interculturales» que contribuyen a la negociación intercultural tanto en la prestación de servicios particularistas no gubernamentales como en las agencias de servicio social generalistas de carácter público. De ahí que a través de este nuevo tipo de «inmigrante profesionista», la visión culturalista de las políticas de integración hace entrar en escena también a los actores gubernamentales a pesar de sus actitudes tradicionalmente universalistas.

En la última década, por medio de este proceso las categorías nacionales, étnicas, religiosas o legales, al igual que las distinciones de género, surgen como características definitorias de medidas aún más subdivididas. Mientras que algunas ONG se especializan en una nacionalidad o etnicidad particular, otras se centran en ámbitos específicos: mercado laboral secundario, capacitación profesional, asistencia para la regularización, instrucción lingüística o religiosa, salubridad. Desde el punto de vista de los actores no gubernamentales y de muchos de quienes componen las propias organizaciones de los inmigrantes —como las secciones sindicales de marroquíes, las asociaciones de comerciantes senegaleses, las asociaciones de mujeres musulmanas—, esto se justifica en términos de obtención de poder (*empowerment*), una estrategia dirigida a la integración a través del reconocimiento de la diferencia. Por las medidas mencionadas antes, de contratación externa y subcontratación en el ámbito de la política, las instituciones gubernamentales promueven activamente esta tendencia. En su visión no es la obtención de poder, sino la eficiencia la que justifica la creciente «multiculturalización» de las medidas de integración.

#### OPINIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA DE INMIGRACIÓN A LA SOMBRA DEL 9-11

Como muestra detalladamente Stallaert (1998), desde que en 1492 el proceso de reconquista se logró con la caída final de la ciudad de Granada, el proyecto de Estado-





nación español se ha cimentado en una mezcla de arabofobia, por cuestiones étnicas, y de islamofobia,<sup>14</sup> motivada por razones religiosas. La construcción e imposición de una identidad hegemónica español–castellana siempre se ha fundamentado en medidas de persecución religiosa inquisitorial al igual que de «limpieza étnica», puestas en práctica desde 1492 por medio de «leyes de pureza de sangre», las que constantemente mezclan las terminologías biológica, étnica y religiosa. Es extraño que la confusión o mezcla de la diferenciación étnica, religiosa y fenotípica persista hasta la actualidad (Dietz, 2001; Dietz y El-Shohoumi, 2002). Un importante estudio cuantitativo, realizado antes del 9–11 bajo el patrocinio del Ministerio Español de Trabajo y Asuntos Sociales (ASEP, 1998), intenta analizar por primera vez los diversos elementos que componen las actitudes opuestas a la inmigración en España. Con base en datos estadísticos, que captaron la opinión «positiva», «negativa» e «indiferente» acerca de ciertas minorías —utilizando distintas nacionalidades; minorías étnicas, como los gitanos; términos raciales, como negros, y clasificaciones religiosas, como judíos y musulmanes—, es posible detectar elementos de la estigmatización del «otro», tan profundamente enraizada e históricamente transmitida.

A pesar de las variaciones observadas en ese estudio, dependiendo del nivel de escolaridad de los españoles entrevistados, el grado de contacto que tienen con poblaciones minoritarias, entre otros indicadores, estos procesos de estigmatización reflejan una jerarquía etnoreligiosa implícita compartida de los «otros». En esta jerarquía, la posición más baja todavía se le asigna a la comunidad gitana española, seguida por una actitud negativa generalizada hacia la gente de origen árabe o musulmán,<sup>15</sup> una etiqueta que se jerarquiza peor que la opinión acerca de los «inmigrantes» en general. La comparación de las actitudes hacia los «otros», prevalecientes en regiones de «alta inmigración» en comparación con las de «baja inmigración» en España, muestra que las persistentes arabofobia e islamofobia no sólo reflejan las tendencias recientes en la inmigración (ASEP, 1998), pues la población nativa de las regiones con escasa inmigración muestra un «índice de xenofobia» similar al de las regiones afectadas por la inmigración (2.47 contra 2.32 puntos del índice, respectivamente), mientras que se pueden percibir las principales diferencias en términos de actitud entre, por un lado, las regiones urbanas e industriales de «alta inmigración» como Madrid (1.98 puntos del índice) y, por el otro, las regiones rurales y agrícolas de «alta inmigración» como Andalucía (2.33 puntos del índice).

Desde los ataques del 9–11, en los medios de comunicación reaparecen abiertamente la islamofobia y la arabofobia, dado que se sospecha que existen supuestos aliados o unidades de la red de Al Qaeda en cada comunidad musulmana inmigrante en España, lo mismo sucede en las encuestas de opinión posteriores al 11 de septiembre de 2001, publicadas por medio de barómetros demoscópicos mensuales<sup>16</sup> por el Centro

<sup>14</sup> El término «islamofobia» fue acuñado en el contexto del debate británico (Runnymede Trust, 1997; Halliday 1999).

<sup>15</sup> Desafortunadamente, el mencionado estudio no logra distinguir adecuadamente entre clasificaciones étnicas y religiosas, es decir, al pedir a los entrevistados que jerarquicen a los árabes y musulmanes como un grupo minoritario (ASEP, 1998).

<sup>16</sup> Tanto estas encuestas de opinión publicadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas, de filiación gubernamental, como las partes españolas del «eurobarómetro» mensual de la Unión Europea, reflejan esta creciente preocupación por la «inmigración como amenaza» y no como un hecho, como se la percibe por la mayoría de la población española, acostumbrada como está a sus propias experiencias migratorias.



de Investigaciones Sociológicas, que muestran un incremento dramático en las actitudes de oposición a los inmigrantes (CIS, 2001, 2002). El temor histórico hacia el «otro» reconquistado, luego expulsado y después colonizado se canaliza discursivamente a través de la combinación y traslape de asuntos tan disímiles como la seguridad externa, la seguridad interna, la criminalidad y el control de la migración. En este contexto, se da un retorno en el debate público acerca del Islam y las políticas de migración e integración. Súbitamente los beneficios económicos y demográficos que España obtiene de la inmigración desaparecen del debate y se sustituyen por argumentos acerca de las amenazas a la seguridad y los desafíos que plantea la musulmanidad de muchos inmigrantes. La profecía de Huntington (1996), en el sentido de un «choque de civilizaciones», y la tesis de Sartori (2001) sobre la «distancia cultural» y la «integrabilidad» de ciertos tipos de grupos de inmigrantes, que se supone son «enemigos de Occidente», se convierten en un marco atractivo y citado con frecuencia en la discusión. Proliferan las retóricas culturalistas excluyentes, como el discurso de Mikel Azurmendi, jefe del Foro para la Integración del Inmigrante, nombrado por el gobierno, según el cual «el multiculturalismo es una gangrena para la sociedad» (*Estrella Digital*, 13 de febrero de 2002). Este escenario de islamofobia, arabofobia y actitudes antiinmigrantes, que ha existido previamente en España, y reforzado tras los hechos del 9–11, siempre enfatiza los «límites» de la «invasión de inmigrantes» en el país (en un país con cerca del 2% de población inmigrante y una de las tasas de natalidad más bajas del mundo).

En el escenario posterior al 9–11, el todavía débilmente desarrollado modelo español de integración de los inmigrantes, más cercano al modelo francés de ciudadanía políticamente concebida que a la noción etnocultural de ciudadanía, radicaliza sutilmente su discurso en términos culturales. Así, por ejemplo, en las reformas recientes a la ley de inmigración, *per se* culturalmente «neutral», se privilegia cierto tipo de patrón familiar cuando se solicita la participación en programas de reunificación familiar. Congruentemente, los cambios analizados antes en cuanto a las políticas migratorias y de integración de los inmigrantes, se conservan pero se aceleran. La creciente división entre, por un lado, las funciones del Estado central en el control y vigilancia de la migración y, por el otro, la administración pública de menor nivel y las ONG, que se especializan en proyectos de integración para los inmigrantes, profundizan el cambio simultáneo de la prestación de servicios generalistas hacia los multiculturalistas (en el contexto de un discurso acerca de las consecuencias peligrosas y desorganizadoras de multiculturalismo). Estos cambios, y su continuación después del 9–11, implican el riesgo de replicar y profundizar la antes mencionada jerarquía de derechos (Zapata–Barrero, 2001). Actualmente, el acceso a los derechos de ciudadanía y a la participación política de los migrantes en España está fuertemente segmentado, no sólo en términos legales —por la imposición «desde arriba», es decir, por la legislación nacional y la Unión Europea— sino cada vez más por las diferencias nacionales, étnicas, religiosas y de género, a las que con frecuencia se les reconoce también como «desde abajo».

La consecuencia de esta confluencia de distinciones y jerarquías se hace evidente cuando se analizan las imágenes de los «otros», tal como son presentados en los medios masivos de comunicación españoles y en las mencionadas encuestas de opinión. Se está gestando un discurso que todavía flota de alguna manera, pero que ya comienza a articularse en el «imaginario común» de la sociedad receptora, según el cual ciertos grupos de inmigrantes se perciben, problematizan e identifican con la inseguridad, la criminalidad y la «amenaza del terrorismo» (Gil Araujo, 2002a). La mezcla constante



que hacen los medios de comunicación de las imágenes del «ingreso ilegal» en las pateras, el trabajo estacional indocumentado, la economía informal, la criminalidad menor y el narcotráfico a gran escala derivan en un corto circuito xenófobo que relaciona directamente a la inmigración con la informalidad, la ilegalidad y la inseguridad. Mientras este «corto circuito de seguridad» redefine de manera decisiva las asimetrías existentes en las políticas de migración frente a la integración, al igual que las competencias de lo público frente a lo privado, el complejo régimen de la política de inmigración del «modelo español» multinivel y gubernamental/no gubernamental implica ya el riesgo de ser absorbido por una tendencia que no sólo es española sino de toda la Unión Europea, tendiente a promover una «fortaleza» ante los desafíos de la inmigración.

Los eventos del 9–11 han situado en el debate —a veces de una manera demasiado simplista— los temas de la seguridad y la libertad, donde algunos gobiernos parecen optar por la ecuación, peligrosamente xenófoba, de «terrorismo, crimen e inmigración» (Aguelo Navarro, 2002). Con el pretexto de luchar contra la «amenaza» externa, se han instrumentado leyes de emergencia y controles más rigurosos de las fronteras, lo que acaba por cuestionar las garantías legales de cualquier democracia. En España y en otros lugares, las fronteras físicas, legales y simbólicas se ven reforzadas en nombre de la lucha en contra del «terrorismo» y la «invasión cultural».

## REFERENCIAS

- AGRELA Romero, B. (2002a), «La política de inmigración en España: reflexiones sobre la emergencia del discurso cultural», en *Migraciones Internacionales*, núm. 1, pp. 93–121.
- \_\_\_\_ (2002b), «Spain As A Recent Country Of Immigration: how immigration became a symbolic, political, and cultural problem in the «new» Spain», en *Working Paper*, núm. 57, en <<http://www.ccis-ucsd.org/PUBLICATIONS/wrkg57.PDF>>, USCDC-CCIS, San Diego.
- AGRELA Romero, B. y M.A. Villanueva García (1999), «Las políticas sociales de intervención con la población inmigrante extranjera: una aproximación desde el trabajo social», en *Cuadernos Andaluces de Bienestar Social*, núm. 1, pp. 31–58.
- AGUELO Navarro, P. (2002), «Los derechos de los inmigrantes tras el 11 de septiembre», en *Reicaz*, núm. 10, en <<http://www.reicaz.es>>.
- ARAGÓN Bombín, R. (1997), «Bases y objetivos de la política de inmigración en España», trabajo presentado en el I Congreso sobre Inmigración en España, Madrid.
- ARANGO, J. (2000), «Becoming a Country of Immigration at the End of the Twentieth Century: the case of Spain», en R. King, G. Lazaridis y Ch. Tsardanidis (eds.), *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*, pp. 253–276, Macmillan/St. Martin's Press, Hampshire–New York.
- \_\_\_\_ (2002), «La inmigración en España a comienzos del Siglo XXI: un intento de caracterización», en F.J. García Castaño y C. Muriel López (eds.), *La inmigración en España: contextos y alternativas*, Laboratorio de Estudios Interculturales, Granada.
- ASEP [Análisis Sociológicos, Económicos y Políticos, s.A.] (1998), *Actitudes hacia los inmigrantes*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales/Observatorio Permanente de la Inmigración, Madrid.



- BLANCO Fernández de Valderrama, C. (2001), «La integración de los inmigrantes: fundamentos para abordar una política global de intervención», en *Migraciones*, núm. 10, pp. 207–248.
- BONTEMPI, R. (2001), «Hacia una política europea de inmigración y un régimen común en materia de asilo», en *Cidob d'Afers Internacionals*, núm. 53, en <<http://www.cidob.es>>.
- CALAVITA, K. (1998), «Immigration, Law, and Marginalization in a Global Economy: notes from Spain», en *Law and Society Review*, núm. 32, pp. 529–566.
- CIS [Centro de Investigaciones Sociológicas] (2001), «Resultados de los barómetros: año 2001», CIS, Madrid, en <<http://www.cis.es>>.
- \_\_\_\_\_ (2002), «Resultados de los barómetros: año 2002», CIS, Madrid, en <<http://www.cis.es>>.
- COLECTIVO IOE (1987), *Los inmigrantes en España*, Documentación Social, núm. 66, Cáritas Española, Madrid.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Inmigrantes, trabajadores, ciudadanos: una visión de las migraciones desde España*, Universidad de Valencia, Valencia.
- \_\_\_\_\_ (2001), «Política migratoria española en el marco europeo», en *Studi Emigrazione*, núm. 38, 855–868.
- CONSTITUCIÓN Española (1991), «Constitución Española», en Editorial Arguval (ed.), *Declaración Universal de los Derechos Humanos. Constitución Española*, Estatuto Autonómico de Andalucía, Arguval, Málaga.
- CONVERSI, D. (1997), *The Basques, the Catalans, and Spain: alternative routes to nationalist mobilisation*, Hurst, Londres.
- CORNELIUS, W. (1994), «Spain: The Uneasy Transition from Labor Exporter to Labor Importer», en W.A. Cornelius, P.L. Martin y J.F. Hollifield (eds.), *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford University Press, Stanford, CA.
- \_\_\_\_\_ (2003) «Spain: The Uneasy Transition from Labor Exporter to Labor Importer», en W.A. Cornelius, P.L. Martin, J.F. Hollifield y T. Tsuda (eds.), *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford University Press, Stanford, CA.
- DE LUCAS, J. (2002), «Cultura, inmigración y Estado», en C. Clavijo y M. Aguirre (eds.), *Políticas sociales y Estado de bienestar en España: las migraciones*, Fundación Hogar del Empleado, Madrid, pp. 121–145.
- DIETZ, G. (2000), *El desafío de la interculturalidad: el voluntariado y las organizaciones no-gubernamentales ante el reto de la inmigración*, Laboratorio de Estudios Interculturales/Fundación «La Caixa», Granada–Barcelona.
- \_\_\_\_\_ (2001), «Frontier Hybridization or Culture Clash? Trans-national migrant communities and sub-national identity politics in Andalusia», en *Working Paper*, núm. 35, UCSD-CCIS, San Diego.
- DIETZ, G. y N. El-Shohoumi (2002), «Door to Door With Our Muslim Sisters: intercultural and inter-religious conflicts in Granada, Spain», en *Studi Emigrazione*, núm. 39, pp. 77–106.
- DOMINGO, A., A. Kaplan y C. Gómez Gil (2000), *Chivos expiatorios fáciles: inmigrantes sin papeles en Europa–Informe sobre España*, Centre d'Estudis Demogràfics/Alicante Acoge, Barcelona–Alicante.
- FEMP [Federación Española de Municipios y Provincias] (1995), *Los Municipios y la Integración Social de los Inmigrantes: análisis y propuestas de actuación*, FEMP, Madrid.



- FERNÁNDEZ Cordón, J.A. *et al.* (1993), *Informe sobre extranjeros de tercera edad en España*, Instituto d Demografía, Madrid.
- GALLINI, C. (1993), «Del racismo científico al diferencialismo cultural», trabajo presentado en el Seminario del ICE, Universidad de Lleida, abril 1993, Lleida.
- GIL Araujo, S. (2002a), «Extranjeros bajo sospecha: lucha contra el terrorismo y política migratoria en EEUU y la Unión Europea», en M. Aguirre y M. González (eds.), *De Nueva York a Kabul: Anuario CIP 2002*, Centro de Investigación para la Paz/Icaria, Madrid-Barcelona, pp. 127–144.
- \_\_\_\_\_ (2002b), «Políticas públicas como tecnologías de gobierno: las políticas de inmigrantes y las figuras de la inmigración», en C. Clavijo y M. Aguirre (eds.), *Políticas sociales y Estado de bienestar en España: las migraciones*, Fundación Hogar del Empleado, Madrid, pp. 147–191.
- GRECO (2000), *Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración (Greco)*, Ministerio del Interior/Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Madrid.
- GREGORIO, C. y A. Franzé (1999), «La intervención social con población inmigrante: esos «otros» culturales», en *Intervención Psicosocial*, núm. 8, pp. 163–175.
- HALLIDAY, F. (1999), «Islamophobia Reconsidered», en *Ethnic and Racial Studies*, núm. 22, pp. 892–902.
- HANNKEN, H. (1994), *Migrationsbewegungen in einem altkastilischen Dorf*, LIT-Verlag, Münster.
- HERRANZ, Y. (2000), «Inmigración e incorporación laboral», en *Migraciones*, núm. 8, pp. 127–164.
- HUNTINGTON, S.P. (1996), *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*, Simon & Schuster, Nueva York.
- IZQUIERDO, A. (1992), *La inmigración en España 1980–1990*, Trotta, Madrid.
- \_\_\_\_\_ (1996), *La inmigración inesperada: la población extranjera en España (1991–1995)*, Trotta, Madrid.
- JURDAO Arrones, F. y M. Sánchez (1990), *España, asilo de Europa*, Planeta, Barcelona.
- KING, R. (2000), «Southern Europe in the Changing Global Map of Migration», en R. King, G. Lazaridis y Ch. Tsardanidis (eds.), *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*, Macmillan/St. Martin's, Hampshire–New York.
- MARTÍNEZ Veiga, U. (1997), *La integración social de los inmigrantes extranjeros en España*, Trotta, Madrid.
- MONEREO Pérez, J.L. y C. Molina Navarrete (2001), *Comentario a la Ley y al Reglamento de Extranjería e Integración Social*, Comares, Granada.
- MORÉN–Alegret, R. (2002), *Integration and Resistance: the relation of social organisations, global capital, governments and international immigration in Spain and Portugal*, Ashgate, Aldershot.
- PÉREZ–Díaz, V.M. (1993), *The Return of Civil Society: the emergence of democratic Spain*, Harvard University Press, Cambridge.
- PIORE, M. (1975), «Notes for a Theory of Labor Market Stratification», en R.C. Edwards y M. Reich (eds.), *Labor Market Segmentation*, Lexington Books, Lexington.
- PIORE, M. y S. Berger (1980), *Dualism and Discontinuity in Industrial Societies*, Cambridge University Press, Cambridge.
- PRIES, L. (1999), «New Migration in Transnational Spaces», en L. Pries (ed.), *Migration and Transnational Social Spaces*, Ashgate, Aldershot, pp. 1–35.



- RESINA, J.R. (2002), «Post–National Spain? Post–Spanish Spain?», en *Nations and Nationalism*, núm. 8, pp. 377–396.
- RUIZ Garzón, F. (2001), *De la primera a la segunda generación: identidad, cultura y mundo de vida de los emigrantes españoles en Hamburgo, Alemania*, Asociación Granadina de Emigrantes Retornados, Granada.
- RUNNYMEDE, Trust (1997), *Islamophobia: a challenge for us all*, Runnymede Trust, Londres.
- SANTAMARÍA, E. (2002), *La incógnita del extraño: una aproximación a la significación sociológica de la «inmigración no comunitaria»*, Anthropos, Barcelona.
- SARTORI, G. (2001), *La sociedad multiétnica*, Taurus, Madrid.
- SMITH, M.P. y L.E. Guarnizo (1999), *Transnationalism From Below*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- SOLÉ Tura, J. (1985), *Nacionalidades y nacionalismos en España: autonomías, federalismo, autodeterminación*, Alianza, Madrid.
- STALLAERT, C. (1998), *Etnogénesis y etnicidad en España: una aproximación histórico–antropológica al casticismo*, Proyecto A, Barcelona.
- VAN Dijk, T. (1991), «Discours de l'élite et racisme», en *Cahiers de Praxématique*, núm. 17, pp. 49–71.
- ZAPATA–Barrero, R. (2001), *Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural: hacia un nuevo contrato social*, Anthropos, Barcelona.
- ZAPATA–Barrero, R. et al. (2002), «Estructuras institucionales y redes de actores en las políticas de acomodación de los inmigrantes en España: cultura de acomodación y cambio estructural», en F.J. García Castaño y C. Muriel López (eds.), *La inmigración en España: contextos y alternativas*, Laboratorio de Estudios Inter-culturales, Granada.