

**CONGRESO DE SOCIOLOGÍA**  
**Septiembre de 2004, Alicante**

**¿DE QUE HABLAN CUANDO HABLAN DE INTEGRACIÓN?**  
**Propuesta para el análisis comparado de las políticas de integración de**  
**inmigrantes**  
**Los casos de Cataluña y Madrid**

**Sandra Gil Araújo**  
**Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset**

Grupo de Trabajo: 08- Sociología Política  
Autora: Sandra Gil Araújo  
Fundación Ortega y Gasset  
Dirección: Fortuny 53, Madrid  
Teléfono: 661857041  
e-mail: sandragilaraujo@yahoo.es

## ¿De qué hablan cuando hablan de integración?

Autora: Sandra Gil Araujo

... *Immigration is about "who we are"*

*Ulla Holm*

### 1. Presentación

Cuando los actores políticos diseñan planes y programas para la integración de inmigrantes, están inevitablemente pensando (y construyendo) la inmigración y la integración desde una perspectiva determinada, son precisamente esos supuestos lo que es necesario investigar. ¿Qué presupuestos contiene el concepto de integración? Esta es la pregunta de partida para la ponencia que se presenta a continuación, que no pretende ser el resumen de una investigación acaba, sino mas bien el relato de los primeros pasos en el desarrollo de algunas herramientas analíticas para explorar las formas específicas que adquieren en el contexto español las prácticas y discursos en torno a la inmigración de inmigrantes, elaboradas en el ámbito de las políticas públicas estatales y regionales.

Como nos recuerda Sayad (1998), el análisis del “fenómeno migratorio” obliga a cuestionar las condiciones sociales en las que la inmigración emerge como objeto de discurso, de gobierno y, solo después, como objeto de conocimiento. El discurso político sobre la inmigración marca la definición del objeto de estudio, lo delimita. La reflexión sociológica sobre la inmigración/emigración es una reflexión sobre sí misma, inseparable de una actitud de interrogación sobre la constitución de los aspectos considerados “el objeto de estudio”. Lo primero que se constata en este esfuerzo de reflexión es que el discurso sobre el objeto forma parte del objeto y debe devenir el mismo objeto de estudio. Para Sayad, no existe otro objeto en relación con el cual una problemática venga tan decididamente impuesta de antemano como este y no podemos ignorar la forma en que llega a nosotros porque es así como existe en la sociedad. Entonces, no se trata de describir la inmigración “tal y como es”, sino de preguntarnos sobre los procesos y tecnologías que la constituyen e instituyen como objeto de regulación, reparación y conocimiento.

Para que haya inmigración es preciso que haya fronteras y territorios nacionales; o en otras palabras: es preciso que haya extranjeros. Reflexionar sobre la inmigración/emigración implica pensar la nación.<sup>1</sup> Nación y estado constituyen la

---

<sup>1</sup> “Pensando al extranjero es que, en buena medida, el estado se piensa a si mismo. Si, por ejemplo, observamos la legislación de extranjería en Francia, tendremos una imagen de cómo se piensa el Estado nacional francés.” (Sayad 1996, 168).

profunda estructura de todos los discursos sobre inmigración (Holm 2002). Por eso este trabajo se inicia con un resumen de una serie de planteamientos que han remarcado la persistente importancia de los contextos nacionales en las formas de inclusión y exclusión de la población inmigrante. Desde esta perspectiva, las idiosincrasias nacionales dan lugar a formas específicas de pensar, hablar y legislar sobre la inmigración, configurando diversas *filosofías de integración* (Favell 2000).

El Estado es el lugar donde la inmigración y la integración de inmigrantes se instituye como objeto de Gobierno. Es importante analizar ese trabajo de creación del Estado y los ingenieros sociales porque es a través de ellos que los inmigrantes pasan a existir social y jurídicamente como tales (Sayad 1996). Siguiendo esta otra premisa, el segundo apartado retoma propone las políticas públicas como material de análisis para rastrear las específicas formas de concebir y problematizar la inmigración y, principalmente, la *integración de población inmigrante*.

Una vez perfilada la perspectiva teórica se ofrecen algunos detalles sobre el surgimiento de las políticas de integración de inmigrantes en el contexto europeo, para luego centrarnos en el caso español, analizando los Planes de integración de inmigrantes elaborados por los Gobiernos de la Generalitat de Catalunya y la Comunidad de Madrid. El objetivo es visualizar las particularidades que caracterizan la emergencia de la *integración de inmigrantes* como objeto de gobierno en el Estado español, buscando reconstruir los supuestos que contienen los conceptos de integración elaborados en distintos contextos regionales. Teniendo en cuenta la específica forma de organización política y territorial del Estado español, se trata de verificar si el esquema analítico aplicado generalmente para la comparación entre Estados nacionales, resulta ser una herramienta útil para comparar los haceres y decires sobre la integración de inmigrantes en diferentes Comunidades Autónomas.<sup>2</sup>

## **2. Apuntes teóricos**

### **2.1. Inmigración y orden nacional**

---

<sup>2</sup> La selección de los espacios autonómicos de Cataluña y Madrid, responde a varios factores, pero interesa destacar dos: ambas Comunidades concentran la mayor parte de la población inmigrante no comunitaria, han creado órganos y desarrollado Planes específicos para la gestión de la inmigración; la definición de Cataluña como una de las Comunidades históricas, con una lengua propia y la referencia constante, también en el ámbito de las políticas de integración, al *hecho diferencial* catalán. Como contraparte, la Comunidad de Madrid con un discurso regional menos articulado y con señas de identidad, en apariencia, más difusas.

El “inmigrante”, escribió Bourdieu (1998) siguiendo la estela de Abdelmalek Sayad, obliga a repensar completamente los fundamentos legítimos de la ciudadanía y de la relación entre el Estado y la nación. Nos obliga a cuestionar, no solo las reacciones de rechazo que pretenden fundar una ciudadanía con base en una lengua y cultura común, sino también la *generosidad asimilacionista*, que confía en que el Estado sabrá reproducir la nación. Para Sayad (1998) el orden de las migraciones está fundamentalmente ligado al orden nacional<sup>3</sup>: “La inmigración y su doble, la emigración, son el lugar en el que se realiza prácticamente, en el modo de la experiencia, la confrontación con un ordena nacional, o sea, con una distinción entre nacional y no nacional.”(Sayad 1998: 266). La inmigración (nos) fuerza a reflexionar sobre la noción de nación. Si nos interrogamos sobre las condiciones sociales de producción, funcionamiento y perpetuación de las representaciones y definiciones en torno a la inmigración, reconoceremos las relaciones estrechas que existen entre el hecho de la inmigración y el hecho nacional.

La definición que relaciona inmigrante y extranjero es arbitraria. No todos los inmigrantes, incluso los nacidos fuera del territorio del Estado, son extranjeros, ni todos los extranjeros son inmigrantes.<sup>4</sup> En cada sociedad, estas cuestiones han sido abordadas, en las políticas públicas y en el debate político, en una manera nacional distintiva. Algunas líneas de investigación sostienen que las diferentes respuesta dadas a la inmigración están vinculadas, entre otras cosas, con las especificidades de los procesos históricos de formación de los Estados nacionales (Brubaker, 1992; Castles,1995; Koopmans y Duyvene de Wit, 2000; Favell 2000). Según el análisis de Brubaker, la política de *extranjeros* alemana ha estado basada en la concepción étnico cultural de identidad nacional y ciudadanía, mientras Francia ha lidiado con sus *inmigrantes* en línea con los ideales cívicos republicanos. Otras investigaciones destacan la cultura política y jurídica y las percepciones que cada sociedad elabora sobre si misma, como otros elementos a tener en cuenta a la hora de explicar las diversas formas de inclusión y exclusión de población inmigrante (Gil Araújo 2002b, Koopmans y Duyvene de Wit

---

<sup>3</sup> Categorías y esquemas de pensamiento que sustentan la nación.

<sup>4</sup> Los hijos de españoles nacidos en el extranjero son considerados españoles, y en caso de instalarse en el territorio español, serán clasificados como emigrantes retornados, aunque nunca antes hayan vivido en España. La comunidad de indonesios instalada en los Países Bajos después del proceso de colonización, nunca fue definida como minoría étnica y no figuran entre los grupos hacia los cuales se dirigen las políticas de integración, como es el caso de los surinameses o antillanos (Gil Araújo 2002b). En Alemania, los descendientes de emigrantes alemanes que vivieron por más de cuatro generaciones en países de Europa del Este son considerados alemanes étnicos y su residencia no está regulada por la legislación de extranjería (Lutz 1997).

2000, Koopmans y Statham, 1999, 2000, 2001). Desde esta perspectiva, los cambios relacionados con la incorporación de los inmigrantes se vinculan más con características de la sociedad mayoritaria que con las especificidades de los diferentes grupos minoritarios.

Para Koopmans y Statham (2000) la ciudadanía nacional debe ser entendida, no solo como una forma de pertenencia o membresía, sino como una huella de nacionalidad específica, que funciona a modo de cierre simbólico que restringe, en diferente grado, la capacidad de los migrantes para ser miembros de la comunidad nacional. Diferencian dos dimensiones de los *modelos nacionales de ciudadanía*, una formal y otra cultural. En su dimensión formal, la ciudadanía nacional puede ser entendida como una comunidad etno cultural de tradiciones y descendientes comunes, sustentada en el *ius sanguinis*, o como una comunidad cívica, definida por la adscripción voluntaria a instituciones y valores políticos comunes, basada en la residencia en el territorio estatal, el *ius solis*. La segunda dimensión está relacionada con las obligaciones establecidas para acceder a la ciudadanía. Estos requerimientos van desde planteamientos asimilacionistas hasta perspectivas pluralistas, que difieren en el grado de homogeneidad cultural que un estado exige para garantizar el pleno ejercicio de los derechos. Combinando estas dos dimensiones se obtienen cuatro modelos de ciudadanía de tipo ideal: Asimilacionista etno-cultural (Alemania); Pluralista etno-cultural (Suiza); Asimilacionista cívico (Francia) y Pluralista cívico (Países Bajos, Gran Bretaña y Suecia) (Koopmans y Statham 2001). Ninguno de estos tipos ideales se corresponde de lleno con un caso específico. Por el contrario, las políticas migratorias suelen contener elementos de los cuatro modelos, pero si existe preponderancia de uno de los modelos según el país del que se trate. Esta perspectiva tipológica ha sido criticada porque se considera que oculta los aspectos dinámicos del proceso de integración de inmigrantes y vela las importantes diferencias que se registran dentro de cada Estado, tanto entre las perspectivas de integración respaldada por los distintos actores, como en los criterios que se aplican para las diferentes categorías de migrantes. Koopmans y Statham (2000) proponen superar esta limitación pensando la ciudadanía no dentro de una tipología estática de modelos o regímenes, sino como un espacio conceptual y político en el cual pueden ser localizados los diversos actores y políticas (estatales, regionales, locales, no gubernamentales), permitiendo el seguimiento de su desarrollo a lo largo del tiempo. Los contornos de este espacio conceptual están definidos por las dos dimensiones de la ciudadanía señaladas anteriormente (formal y cultural). Así, la

estabilidad de los regímenes de ciudadanía y la uniformidad o diversidad de criterios entre las diferentes políticas y actores se convierten en terreno de investigación empírica.

## **2.2. Las políticas públicas como campo de análisis**

La producción y reproducción de la nación y la identidad nacional supone la existencia de unas clasificaciones y di-visiones (siempre cambiantes) entre quienes están dentro y fuera de la comunidad política. Las practicas de gobierno son fundamentales para reproducir estas fronteras espaciales, culturales, sociales y políticas, como naturales y no necesarias de explicación. Por ello la importancia de centrar la atención en los discursos y prácticas generalmente asociadas con el Estado (Doty 1996). Un espacio privilegiado para observar estas dinámicas es el ámbito de las políticas públicas debido a su carácter performativo. Las políticas públicas construyen sus objetos de intervención, pero también las estructuras de entendimiento, los sujetos y las subjetividades. “Cada estado determina a través de su aparato sociojurídico, a través de esos agentes y agencias que tienen como función definir y regular los límites de las personas y actividades, *quiénes son* (y qué no son) sus miembros, sus nacionales, es mas, sus ciudadanos.” (Santamaría 1994).

Shore y Wright (1997) proponen leer las políticas públicas como textos culturales con diversos sentidos, como narrativas que sirven para justificar o condenar el presente, como elementos retóricos y formaciones discursivas que funcionan para dar poder a algunos sectores y silenciar otros. ¿Qué voces prevalecen? ¿Quién tiene el poder de definir? ¿Cómo esos discursos se hicieron legítimos? La cultura nacional, la ciudadanía, la libertad personal, se están convirtiendo en cuestiones sensibles de gobierno. La identidad nacional se ha politizado de un modo sin precedentes y en su nombre se legitiman prácticas administrativas que regulan la vida cotidiana de cada ciudadano. La cultura es, también, un creciente dominio de gobierno a través del cual los Estados modernos intentan organizar y controlar a la sociedad civil. Cada vez más, las personas son categorizadas y moldeadas a través de políticas de distinto tipo (políticas sociales, carcelarias, de drogas, migratorias, agrícolas...), que les otorgan diferentes papeles (ciudadanos, inmigrantes, desempleados de larga duración, jóvenes, toxicómanos, marginados, reclusos) y crean una serie de nuevas relaciones entre individuos y grupos y entre lo público y lo privado, redefiniendo qué se entiende por cada uno de estos términos. Las políticas son portadoras de la historia y el contexto

cultural que las genera. Tienen importantes implicaciones morales, éticas, legales y económicas. Se presentan como una herramienta para lograr una mayor eficiencia y eficacia, pero la pretensión de neutralidad es una de las claves del poder moderno. Un elemento central en este proceso es la utilización de los saberes expertos para el diseño y puesta en marcha de procedimientos institucionales.

Las políticas se despliegan dentro del lenguaje. Constituyen una forma particular de argumentar, que involucra la actividad de nombrar y clasificar, que vincula contextos sociales y culturales y que excluye formas de pensar alternativas. A través de las políticas se determinan agendas, se construyen y definen problemáticas, se elaboran e imponen explicaciones y se ofrecen soluciones, ya implícitas en la formulación de los problemas. En otras palabras: se instauran determinadas visiones y di-visiones del mundo.

En el caso concreto de las políticas de inmigrantes, la apropiación del sentido legítimo deriva del uso de símbolos de gobierno como la nación, la democracia, la constitución, la identidad nacional, el interés o el orden público. Estas argumentaciones pueden ser entendidas como una especie de teoría oficial que: 1) describe y conceptualiza hechos y realidades básicas de la situación social a la que se aplica (*epistemological claims*); 2) teoriza el sentido de las intervenciones y establece causalidades entre procesos políticos y sociales (*explanatory claims*), y 3) da cuerpo a alguna clase de núcleo de valores que constituye el objetivo de las políticas y que será su justificación filosófica subyacente (*normative claims*). Una vez que el marco institucional dominante haya sido identificado, se impone un lenguaje, un esquema epistemológico y teórico en el tratamiento y el debate del *problema* (Favell, 2000).

En su estudio comparado sobre Francia e Inglaterra, Adrian Favell (1997) señala que una de las cuestiones más llamativas con respecto a las instituciones surgidas para gestionar la inmigración en cada contexto, es el consenso en los términos y el lenguaje de las políticas dentro del cual las cuestiones son discutidas y se deciden las diferentes opciones prácticas. Este consenso, que el autor denomina *teoría pública de la integración de la inmigración*, puede ser vinculado con la tradición, pero es importante no olvidar que es el resultado institucional de un proceso político contemporáneo contingente, con una específica configuración de fuerzas y tiempo detrás de sí. En el caso francés, la integración de la población inmigrante se piensa a través del acceso al contrato social republicano de ciudadanía, mientras que en Inglaterra se plantea la gestión social de los conflictos a través de mecanismos y categorías legales de

relaciones raciales y espacios pluralistas para el multiculturalismo. Estas teorías públicas pueden impulsar una variedad de mecanismos o canales institucionales que se desarrollarán a lo largo del tiempo. Los grupos minoritarios se verán obligados a adaptarse y trabajar dentro de ese esquema (Koopmans y Statham 2001), utilizando las oportunidades de las formas de participación y reconocimiento que ofrece el sistema político nacional. En el contexto francés por ejemplo, tanto en el discurso republicano de la derecha y de la izquierda la palabra multiculturalismo tiene una carga negativa y se la define como lo opuesto a la integración en la nación (Holm 2002).

### **3. La emergencia de las políticas de *integración de inmigrantes* en el contexto europeo.**

Desde la década de los cincuenta y hasta mediados de los años setenta, los países del norte europeo, como Alemania, Francia, Bélgica, Holanda y Suiza, vivieron un periodo de crecimiento y expansión económica. Aunque existen diferencias importantes entre los contextos nacionales, es posible puntualizar algunos elementos comunes en lo que se refiere a las políticas de inmigración. Debido, en parte, a los altos niveles educativos de la población local, el sector industrial sufrió una carencia de mano de obra poco cualificada que fue reemplazada por la contratación de extranjeros. En muchos casos, las propias empresas desarrollaron una estrategia de reclutamiento de trabajadores en la ribera norte del Mediterráneo (España, Italia, Portugal, Grecia y Turquía) y Europa del Este, que luego se extendería a los países del Magreb (Marruecos, Argelia y Túnez). El empleo de extranjeros fue considerado como una solución temporal a la creciente demanda de trabajadores para el sector industrial.

A principios de los años setenta la recesión económica, provocada por la crisis del petróleo, y la creciente automatización del proceso productivo llevaron a la eliminación de muchos puestos de trabajo y al crecimiento del desempleo. La política de reclutamiento de mano de obra extranjera se detuvo y se implantó la (pretendida) inmigración cero. La reorganización del trabajo y el cierre de industrias disparó los despidos. El desempleo de larga duración se transformó en un elemento estructural de las sociedades europeas. Las condiciones de trabajo se deterioraron. Los trabajadores inmigrantes, debido al lugar que ocupaban en la escala laboral, fueron los más afectados por las altas tasas de desempleo. La pérdida de empleos del sector industrial fue, en parte, compensada por la expansión del área de servicios. Estos nuevos empleos requerían cierto tipo de habilidades comunicativas y de manejo del idioma local, pero

también supusieron una degradación de las condiciones de trabajo: contratos temporales, bajos salarios, inseguridad y pocas posibilidades de promoción. Fueron cubiertos en mayor medida por jóvenes y mujeres que por los antiguos trabajadores de la industria. Contrariamente a lo que tanto Gobiernos como empresarios esperaban, muchos trabajadores extranjeros rechazaron los programas de repatriación y se convirtieron en residentes permanentes de las sociedades receptoras. En los años ochenta, la denominada “integración de la población de origen inmigrante” se convirtió en un tema clave de la política interna, coincidiendo con la reformulación de las bases del Estado de bienestar.

La inmigración no fue siempre pensada como un área de políticas públicas que requería soluciones específicas. En el período de posguerra, los inmigrantes eran vistos como parte de la clase trabajadora y no se consideraba que supusieran un problema para el orden nacional. En los años sesenta y setenta los problemas de integración social en Francia, Inglaterra o Alemania, hubieran sido identificados en términos socioeconómicos: con relación a la pobreza y las situaciones de desventaja, o como un síntoma de la concentración urbana, del desempleo y/o de la precariedad de la vivienda. La ciudadanía no era el marco para discutir estos problemas. Se habían desarrollado una serie de prácticas basadas en la idea de inserción (Favell 1997), con el objetivo de garantizar un mínimo de derechos sociales y de bienestar y de localizar y resolver problemas de acceso a recursos (vivienda, asistencia). No se consideraba que la población inmigrante supusiera un problema para el orden nacional porque se creía que no se quedarían mas allá de sus contratos de trabajo (Favell 1997). Esta reducción y definición instrumental de la migración como mano de obra se quiebra cuando se pasa a una inmigración familiar, a una inmigración de población. Inmigrar es siempre inmigrar con una historia, siendo la inmigración misma parte de esa historia. Esto, previsible de derecho, fue imprevisible de hecho y es el punto del que parten los discursos actuales sobre los efectos culturales de la inmigración (Sayad 1999). La inmigración se transformó en un problema político destacado cuando los inmigrantes se convirtieron en parte de la sociedad de destino. En Francia por ejemplo, el discurso dominante sobre el miedo a la fragmentación del territorio nacional en varias tribus (balkanización) comenzó a competir a principios de los años ochenta con un discurso sobre la necesidad de controlar la comunitarización provocada por el Estado. El discurso de amenaza a la identidad fue reforzado por su relación con los debates sobre la ciudadanía, las

igualdades legales, el derecho a la diferencia, la asimilación individual y el papel del Islam en los estados seculares. (Holm 2002).

En general, desde finales de los años setenta *la inmigración* y la población inmigrante, sobre todo los clasificados como *no comunitarios*<sup>5</sup>, son percibidos como una amenaza para la unidad nacional y la identidad política. A lo largo del camino, las previas pragmáticas políticas de **inserción** han sido reemplazadas por una filosofía de la **integración**. En este marco, los elaboradores de políticas comenzaron a teorizar la ciudadanía, pero no solo en términos de derechos y de deberes, sino en termino de demandas culturales y morales hacia los nuevos miembros como prueba de su identificación con la nación (Favell, 1997). La cuestión del significado de la ciudadanía se convirtió en un estandarte político. Comenzaron a surgir discusiones en torno a qué significa ser... alemán, francés, inglés, holandés... y cuales son las condiciones para una integración exitosa. En palabras de un responsable de la Secretaría de Inmigración de la Generalitat de Catalunya “Para explicarle a los inmigrantes que es ser catalán, primero tenemos que explicárnoslo a nosotros mismos.”<sup>6</sup> En esta línea están los contratos de integración que deben firmar los nuevos inmigrantes en Holanda o la prohibición de utilizar lo que se consideran símbolos religiosos en las escuelas francesas. En la actualidad, la cuestión de la integración social se solapa con la preocupación por la diversidad cultural o étnica como problemas para la identidad nacional. Los fallos en la integración social están siendo definidos como una cuestión de religiones, de conflictos de valores o de diversidad cultural.

#### 4. El contexto español<sup>7</sup>

Considerando la diferenciación que establecen Koopmans y Statham entre la dimensión formal y cultural de la ciudadanía, en términos formales, la única vía para acceder a los derechos de ciudadanía es la *nacionalización*. Pueden solicitar la nacionalidad española los hijos de padre o madre español nacidos en el extranjero, quienes en caso de trasladarse al territorio español serán considerados como *emigrantes retornados*. A partir de los cambios introducidos en el año 2002, los nietos de españoles de origen también podrán obtener la nacionalidad española después de un año de

---

<sup>5</sup> Holm (2002) hace referencia a la emergencia de un discurso de diferenciación jurídica de la población inmigrante que da origen a una tipología e la inmigración. Una de las nuevas categorías es la de residentes *no comunitarios* o *extracomunitarios*, que comienza a ser utilizada en los documentos legales a partir de los años noventa.

<sup>6</sup> Entrevista realizada por la autora en Barcelona, durante el trabajo de campo realizado en 2002.

<sup>7</sup> Se ha analizado con mayor amplitud este punto en Gil Araujo 2002<sup>a</sup>, 2002b y 2002c.

residencia legal en España. La nacionalidad por residencia se obtiene al cabo de diez años de estancia legal, cinco años en el caso de las personas con estatuto de refugiados o asilados y dos años para los originarios de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial, Portugal o sefardíes. En el caso de los niños nacidos en territorio español, cuyos padres sean extranjeros residentes, obtendrán la nacionalidad al año de su nacimiento. Les será otorgada de manera inmediata cuando el país de origen de los padres no los reconozca como ciudadanos de ese Estado. En los últimos años el número de nacionalizaciones ha aumentado de manera constante, con una clara preponderancia de latinoamericanos.

La cuestión de la integración de los inmigrantes se planteó en la legislación española a principios de los años noventa. En 1994 el Ministerio de Asuntos Sociales elaboró el Plan Interministerial para la Integración Social de los Inmigrantes, que tenía como objetivos integrar socialmente a los inmigrantes ya establecidos, cooperar con los países emisores de población y luchar contra la inmigración *ilegal*. El Plan entendía que el acceso de la población inmigrante a los derechos civiles y sociales básicos, en igualdad con los españoles, era el primer paso para lograr su integración en la sociedad receptora. Pero para ello, solo debían ingresar al territorio del Estado aquellos a los que se les pudieran garantizar tales derechos a través de su integración en el mercado de trabajo. Como en otros países europeos, se establece una relación entre el control de las entradas y la posibilidades de integración de los inmigrantes asentados en el territorio estatal. El Plan ponía toda la responsabilidad de la integración en las comunidades inmigradas, al ser ellas las que deben adecuarse al funcionamiento de la sociedad receptora (Foro 1998).

El Plan impulsó la creación del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, y el Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI). El Foro fue diseñado como organismo de consulta compuesto por miembros de la Administración central y autonómica, representantes de inmigrantes, sindicatos y ONG. El OPI por su parte, tenía como objetivo conocer el impacto de la inmigración en la sociedad española, elaborar diagnósticos y desarrollar lineamientos y propuestas.

Sin embargo, el *Documento de Desarrollo del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes 1999-2000*, elaborado por el IMSERSO en 1998, señalaba que se había avanzado poco. Al parecer, existía una escasa relación entre los objetivos propuestos y los recursos administrativos, humanos y económicos destinados para su puesta en marcha. Otra dificultad era la diversidad de organismos implicados y sus

diferentes percepciones sobre el “fenómeno” migratorio. Estas divergencias se hicieron evidentes entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales durante el proceso de negociación de la Ley de Extranjería 4/2000, a la cual se opuso el partido del Gobierno, que terminó con la renuncia del entonces Ministro de Trabajo Manuel Pimentel.

A nivel estatal, la integración de los inmigrantes está, bajo la jurisdicción del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), que depende del Ministerio de Trabajo y Asunto Sociales. Sin embargo, con motivo de la Ley 8/2000 el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y el OPI quedaron bajo jurisdicción del Ministerio del Interior, a través de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración. En el marco de dicha ley, se adoptó el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España (GRECO).

El Programa GRECO, elaborado por el Ministerio del Interior del Gobierno del Partido Popular, es el documento más importante preparado por el Gobierno estatal con relación a la denominada integración de inmigrantes. En consonancia con la política de inmigración, es un programa enfocado más al control fronterizo que a la integración de población inmigrante. La cuestión de la integración se menciona solo en una de las cuatro líneas de intervención, y únicamente se refiere a la “integración de extranjeros residentes que contribuyen activamente al crecimiento de nuestro país.” A pesar de que un importante número de los extranjeros residentes en España proviene de otros estados comunitarios, la figura social de la inmigración está vinculada, en el imaginario colectivo así como en los discursos políticos y mediáticos, con las personas originarias de zonas empobrecidas, como África, América Latina y Asia. El Programa Greco refuerza esta imagen “Debemos ser conscientes de que al permitir la inmigración hacemos posible que muchas personas encuentren entre nosotros oportunidades de futuro o cotas de libertad personal que no existen en sus países de origen. Son personas en su mayoría jóvenes, emprendedoras, capaces de asumir retos importantes, por regla general con altos índices de analfabetismo y escasa cualificación profesional, pero muy valiosas y que aportan cantidades de dinero a sus familias y, en conjunto, a sus países de origen”(Programa GRECO 2000, 17).<sup>8</sup> En este documento la idea de integración parece referirse a un proceso de ajuste y “culturización” a la sociedad de destino por parte de

---

<sup>8</sup> Este párrafo está extraído de la primera versión impresa del Programa. En la versión actual disponible en la página del Ministerio del Interior ha desaparecido la referencia a los altos índices de analfabetismo y la escasa cualificación profesional de los inmigrantes.

los inmigrantes. La integración se dibuja como un camino hacia la asimilación, en el cual algunas culturas resultan más cercanas que otras y, por ello, el tránsito hacia la integración será menos traumático. A otros, sin embargo, habrá que ayudarlos para que logren adaptarse. El concepto de integración parece referirse a cierto grado de invisibilidad, a los extranjeros cuyas conductas son percibidas como próximas y familiares. El marco de referencia para la adaptación está conformado por la Constitución y las leyes españolas, pero se adelanta una posible fuente de dificultades: la diferencia cultural, que queda definida como impedimento, discapacidad o deficiencia. Un obstáculo de origen, las *raíces* culturales, actuará como barrera en el camino de adaptación a los valores democráticos. Parece sugerirse la existencia de culturas que son, en sí, más o menos democráticas, con *la* cultural local como el paradigma al que deben aspirar el resto. A la población inmigrante le corresponde, con mayor o menor esfuerzo, adaptarse y respetar. España es definida, una y otra vez, como país democrático y de derecho y, por lo tanto, obligado a dar cobijo a las personas que lo necesiten, pero siempre dentro de unos límites de tolerancia. *La capacidad de acogida* estará limitada por las necesidades del mercado de trabajo. Se establece una relación entre el desempleo y la presencia de trabajadores inmigrantes, pero no de todos los inmigrantes, sino de los que emigran por razones económicas, sin oportunidades en sus propios países.

##### **5. La integración de inmigrantes en los espacio regionales.**

Si bien las Comunidades Autónomas no regulan el acceso a la nacionalidad, si tienen competencias importantes en otras esferas, como las políticas de integración de inmigrantes, que podrían ser vistas como dimensiones no formales de la ciudadanía, y que componen lo que Favell denomina filosofías de integración. En este sentido es importante remarcar que “el inmigrante”, no es solo una figura jurídica, sino también, y sobretodo, una figura social. El acceso a la nacionalidad no siempre supone dejar de ser considerado inmigrante. Un buen ejemplo de lo que aquí se señala es la categoría de *inmigrantes de segunda generación*, en referencia a los hijos de inmigrantes, nacidos en los países donde se asentaron sus padres y que nunca han inmigrado a ninguna parte. Muchos de esos jóvenes poseen la nacionalidad de los países receptores, pero siguen siendo considerados inmigrantes y son objeto de políticas públicas destinadas a su

*integración*. Esto indica que hay otros atributos que es necesario poseer para no ser considerado inmigrante.<sup>9</sup>

### **5.1. La Generalitat de Catalunya**

El Gobierno de la Gerarlitat de Catalunya es el primero en plantearse la integración de la población inmigrante no comunitaria como objeto de intervenciones públicas específicas. En 1986 se lleva a cabo el primer programa de la Generalitat dedicado a la inmigración extranjera, principalmente en los ámbitos de salud y educación. En el año 1992 el Gobierno de la Generalitat crea la Comisión Interdepartamental para el seguimiento y la coordinación de las actuaciones en materia de inmigración, que va a dar origen al primer *Pla Interdepartamental d'immigració 1993-2000*, aprobado el 23 de septiembre de 1993, antes que el Plan Estatal, con la finalidad de conseguir la integración de personas inmigradas “al nostre país”.(Generalitat 2001, 7). En noviembre de ese mismo año se creó la Comisión Interdepartamental de Inmigración, presidida por el titular de Bienestar Social y constituido por representantes de diversos departamentos del Gobierno autonómico. Como señala el Informe sobre el desarrollo del Plan, se iniciaba así una política global de inmigración, al ser el conjunto del ejecutivo catalán el que elaboraba la respuesta. Uno de los objetivos que se proponía este primer Plan era “Potenciar la participación de los inmigrantes extranjeros en la construcción nacional de Cataluña, contando con su aportación a la identidad y el patrimonio colectivo” (Generalitat 2000: 11).

En el año 2000, en el contexto de la sanción de una nueva Ley de Extranjería, se elaboró un informe sobre el desarrollo del Plan 1993-2000, se extendieron los planes comarcales de integración de inmigrantes a gran parte del territorio catalán, se pusieron en marcha los Consejos Municipales de Integración y Convivencia en diversas poblaciones y se creó la Secretaría de la Inmigración adscripta al Departamento de Presidencia, con el encargo de elaborar un nuevo Plan, que fue aprobado el 18 de julio de 2001 (Gernalitat de Catalunya 2000, 2001). Los principales objetivos de la Secretaria de Inmigración son el coordinar y dar apoyo al conjunto de actuaciones de Gobierno catalán en materia de inmigración y ayudar a construir una doctrina propia y

---

<sup>9</sup> Opuesta a esta concepción es la de algunos países “de inmigración”, como Argentina, donde en lugar de considerar a los hijos de inmigrantes como “inmigrantes de segunda generación” se los piensa y define como “primera generación argentina” o argentinos de primera generación ( Sampedro 2000, 9).

dinámica sobre la inmigración, esto es una vía catalana de integración, que comenzó a tomar cuerpo en el Plan Interdepartamental 2001-2004.

- ***Pla Interdepartamental d'Immigració 2001-2004: la vía catalana para la integración.***

Los principios generales del Plan son cinco: el principio de equiparación en derechos y deberes; el principio de normalización o universalidad de los servicios; el principio de colaboración y participación social, el principio de cooperación y coordinación de los poderes públicos y el principio de integración, como criterio principal que se configura como el origen y fin de la política migratoria en beneficio del extranjero y de la población de acogida.

En palabras del entonces Conseller en Cap, Artur Mas, el fenómeno migratorio actual es producto de la búsqueda de seguridad económica y social, fruto de las enormes diferencias de todo tipo entre los países del denominado Primer y Tercer Mundo. La inmigración es una realidad creciente en toda Europa y Cataluña no es ajena a esta realidad. Aunque no posea todas las estructuras propias de un estado, viene enfrentando este desafío desde finales de los años ochenta, cuando se comienza a detectar un crecimiento significativo del número de extranjeros “a casa nostra” (Generalitat de Catalunya 2001, 7) El nuevo escenario de la inmigración en Cataluña ha planteado la necesidad de compartir con el conjunto de la sociedad un modelo de integración, y por lo tanto de acogida integral de los extranjeros que vienen a vivir a Cataluña.

El texto del Plan define a Cataluña como el resultado de un proceso permanente de integración de personas venidas de otros lugares.<sup>10</sup> “Nuestro país”, desde siempre ha acogido gente distinta, y tiene una larga tradición integradora. Es un país abierto donde todos tienen cabida. Desde la Edad Media, pasando por el siglo XVII y durante todo el siglo XX, Cataluña ha tenido una misma respuesta para los movimientos migratorios: una actitud para la integración y la convivencia. El flujo migratorio durante el siglo XX, y que ha significado un alto grado de riqueza para el país, ha venido acompañado de la cohesión social, que supo preservar la identidad del país con la integración de todos los ciudadanos, con independencia de su origen. Si bien no ha sido un proceso fácil, Cataluña ha sabido preservar sus señas de identidad. Una de las explicaciones es que muchos *catalans immigrants* y sus hijos comprendieron la necesidad y la justicia que

---

<sup>10</sup> Informa el Plan que en 1975 el 38% de las personas que vivían en el país habían nacido fuera de Cataluña.

representaba el hecho de preservar los elementos propios de la cultura catalana, aquellos que le otorgan su personalidad, comenzando por la propia lengua

Las migraciones del siglo XX tenían en común con la actual el ser producto de las desigualdades que existen alrededor del mundo. Pero hay una diferencia esencial, ahora provienen del Magreb, África, subsahariana, este y centro de Europa, América del Sur y Asia, con nuevos y diferentes componentes culturales y religiosos respecto a los predominantes. La convivencia y el respeto entre personas de orígenes culturales diferentes hace reflexionar sobre cómo promover la integración de todas las personas, con respeto de las diferencias, pero en el marco de un proyecto común, para poder ser miembro de la sociedad en igualdad de libertades y oportunidades. Esto implica una reflexión constante sobre temas fundamentales como la educación, la vivienda, el acceso a la sanidad, el mercado de trabajo, la política lingüística que cabe adoptar, y en como se han de coordinar las diversas administraciones implicadas con sus actuaciones, para promover la integración desde una perspectiva global.

Cataluña tiene y ha tenido una doctrina sobre inmigración referida a la población que venía del resto de España entre los años veinte y sesenta del siglo XX. Una doctrina que apunta a la integración y a la igualdad. Teniendo en cuenta los resultados se puede decir que Cataluña no ha devenido una sociedad dual o conflictiva culturalmente. El balance positivo del ciclo anterior ha estado propiciado un respeto mutuo y el acuerdo de la gran mayoría de la población implicada, al margen de su cultura de origen. El 55% de los catalanes han nacido o tienen ascendencia de otras comunidades autónomas. El 79,3% de los catalanes no nacidos en Cataluña se considera plenamente integrado. El 89,3% considera que la convivencia entre catalanes de otro origen y los nacidos en Cataluña es muy buena.

Dado el origen diverso de los flujos migratorios actuales, se está incrementando la diversidad cultural, que se inicio con fuerza en la ultima parte del siglo XX. Es necesario por eso desarrollar una doctrina que mantenga el equilibrio entre la cohesión social y la diversidad, y parece que la doctrina de integración es la más conveniente, ya que es la más respetuosa con los derechos de los inmigrantes y con el derecho de la sociedad receptora de mantener su cohesión y su identidad. Cataluña tiene que apostar por un modelo de integración que consiga el máximo equilibrio entre el respeto a la diversidad y la conciencia de pertenecer a una sola comunidad.

El hecho de que la integración de la inmigración actual pueda resultar más complejo que la proveniente del resto del estado no tiene que comportar la

desculturización. Si se promueve la asimilación se producirá el desarraigo. Para integrar en la sociedad a quienes vienen de otros orígenes, cabe la defensa de la pluralidad cultural, con una actitud de respeto. Hay que colocarse en una lógica y un proceso de identidades múltiples y gestionarlas en el horizonte de la defensa de la identidad nacional propia. Hay que evitar la política de inserción de comunidades, al estilo anglosajón, en compartimentos estancos, que iría en contra de la cohesión social y también de la cohesión nacional.

La consigna es promover unas líneas de actuación que potencien un estilo propio de convivencia, basado en unos valores democráticos, una lengua y cultura propias, que se ha desarrollado a lo largo de los siglos y que se ha enriquecido de aportaciones foráneas, como continuará pasando en el futuro. En los próximos años, tanto las políticas públicas como el trabajo de la sociedad civil deben lograr que los ciudadanos extranjeros entiendan y acepten que Cataluña forma parte del Estado español, pero que constituye una nación con rasgos de identidad que le son propios.

Desde Cataluña, y de acuerdo con sus competencias, los inmigrantes tienen garantizado a sanidad, la educación y los servicios sociales, entre otros. Entidades básicas para el respeto de las persona y la ayuda a su integración, muy especialmente la escuela, vehículo fundamental para la adaptación y la convivencia. Los niños que conviven en nuestra casa no presentan, en general, problemas graves de convivencia. El aprendizaje de la lengua de una manera natural como se hace en la escuela es el instrumento básico, ya que la lengua es un elemento fundamental de interacción social.

## **5.2. La Comunidad de Madrid**

En el año 1997 la Dirección General de Servicios Sociales realizó la primer propuesta del Plan Regional para los Inmigrantes de la Comunidad Autónoma de Madrid. El Consejo de Gobierno de la CAM aprobó remitir el borrador del Plan al Consejo Económico y Social, que emitió su informe en mayo de 1999. También contó con el asesoramiento del Foro Regional para la Inmigración, constituido en diciembre de 1999. Después del informe y en el marco de la reciente aprobación de la Ley de Extranjería 4/2000, la propuesta de Plan fue revisada y adaptada. Posteriormente se incorporaron también una serie de conclusiones elaboradas con motivos de dos Jornadas llevadas a cabo a lo largo del año 2000.. El Plan está impulsado y coordinado desde la Consejería de Servicios Sociales, por la Dirección de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado.

- **Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de Madrid 2001-2003: entre la normalización y el *derecho a la diferencia*.**

El objetivo del Plan es, en palabras de la Consejera de Servicios Sociales Pilar Martínez, que las personas migrantes que habitan en *nuestra Comunidad* se integren a ella “en las mismas condiciones de tolerancia, pluralismo, y convivencia democrática que ha hecho de la Comunidad de Madrid una región abierta, rica en matices y prospera.” Europa y España no están ajenas a los procesos migratorios. Madrid ha sido foco de atracción de población en toda España, de lo que se tiene referencia ya en el siglo XVII. A partir de mediados de los años ochenta, España se va transformando de “un país de emigración a un país de inmigración”, lo que ha repercutido directamente en Madrid, donde van a confluír inmigrantes de diversas nacionalidades. El ingreso de España a la entonces CEE, y su mayor desarrollo económico, “consolidan a Madrid como lugar de llegada y asentamiento de inmigrantes extranjeros.” En este sentido, la inmigración no es una novedad para Madrid, pero sí lo es en cuanto a su cantidad y su origen. “No es lo mismo incorporar a miles de andaluces, extremeños, castellanos, murcianos y de otras regiones de España (...) que recibir a colectivos provenientes de los cuatro continentes, cuyas coordenadas lingüísticas, sociales, económicas, políticas, culturales y religiosas son tan distintas y distantes.” Madrid, capaz de adaptarse a las nuevas circunstancias, debe afrontar el fenómeno de la inmigración, dentro del contexto jurídico europeo y nacional, facilitando la integración de los inmigrantes en la sociedad madrileña y haciendo de nuevo realidad su “tradicional acogimiento, tolerancia y respeto por los valores interculturales, traducidos en una actitud abierta hacia quienes eligieron la región como su lugar de trabajo y residencia.”

Uno de los objetivos de los programas que desarrolla el Plan es “... prevenir posibles dificultades con las que suelen encontrarse todas las sociedades que experimentan un proceso intenso de impactos y choques culturales.” La integración, “no puede entenderse únicamente referida a los inmigrantes, en cuanto esfuerzo que deben hacer para asimilar la cultura del país y región de acogida y adaptarse, aún sin perder su identidad diferencial, a las características y funcionamiento de sus instituciones. Hace referencia también a la población autóctona.” La sociedad de acogida puede pretender que quien desea integrarse en ella se adapte a su entramado institucional, pero esta obligada a corresponder con la misma apertura y adaptación a modos diferentes de ser y comportarse. “La diferencia intercultural se pone de manifiesto en el sistema escolar.

La heterogeneidad de los países de origen, así como sus diferentes sistemas y niveles formativos, dificultan el ritmo de enseñanza.”

Los Objetivos Generales del Plan son: 1) Facilitar el proceso de integración de los inmigrantes en el medio social, económico, político y cultural de la Comunidad de Madrid, mediante un conjunto de programas dirigidos a ofrecer una atención social. 2. Promover la plena participación de la población inmigrante en la sociedad, en un clima de respeto mutuo y convivencia democrática. 3. Racionalizar y potenciar los recursos y actuaciones de la CM, coordinando la iniciativas llevadas a cabo desde los diferentes ámbitos de la Administración pública, y auspiciando la colaboración con el movimiento asociativo y con la iniciativa social de carácter no lucrativo.

¿Cómo se lleva a cabo el objetivo de la integración? A partir de una serie de principios rectores:

1. Equiparación de derechos, deberes y oportunidades: principio según el cual la incorporación de las personas de origen extranjero a la sociedad madrileña y española, ha de producirse en régimen de equiparación con los nacionales en derechos, obligaciones y oportunidades.

2. Interculturalidad: España y la Comunidad de Madrid son un buen ejemplo de que la “interrelación entre lenguas, culturas y modos de ser de los pueblos ha sido una de las principales causas de su desarrollo y progreso.” Conforme a este principio, que reconoce el intercambio entre “etnias y culturas diversas”, las medidas contempladas en el Plan tienen como objetivo conseguir “la participación de los inmigrantes y refugiados en una sociedad democrática y plural que sepa convivir en la diferencia, sin discriminaciones motivadas por raza, cultura, nacionalidades, lengua, religión o sexo. Comporta, indudablemente, otro principio inseparable de él, el de tolerancia, respeto y adaptación mutuas.”

3. Normalización, derecho a la diferencia e integración: normalización hace referencia a que la atención a inmigrantes debe realizarse de forma prioritaria en el marco de las instituciones y servicios ya existentes para la población nacional. “Se trata de no crear estructuras paralelas y evitar la segregación de sectores y grupos poblacionales con etnia y cultura diversas.” Pero este principio debe combinarse con el “derecho a la diferencia que tiene toda persona a que la comunidad da acogida respete su propia identidad.” Por eso, normalización y derecho a la diferencia serán dos extremos “entre los cuales ha de buscarse un equilibrio compensado para que la persona inmigrante no pierda su identidad, y a la vez se encuentre integrado en la sociedad

madrileña y española, como sujeto de derechos y obligaciones.” Para lograr este equilibrio el Plan prevé el desarrollo de medidas específicas, como por ejemplo los Centros de Atención Social a Inmigrantes (CASI), cuya creación se fundamenta en los siguientes términos: “El colectivo de inmigrantes presenta una serie de necesidades especiales, con mayor intensidad en sus primeros momento de estancia en nuestro país, consecuencia de la situación de separación del grupo familiar y social de origen, del choque cultural, del desconocimiento del idioma, del funcionamiento de los servicios e instituciones políticas, económicas y sociales”.

4. Igualdad de derechos y de oportunidades entre hombres y mujeres: importancia de este punto en la atención social a inmigrantes porque muchos de ellos “proviene de países en los que la mujer ocupa una posición de desventaja social con relación a los derechos que son reconocidos a los hombres. De lo contrario será difícil la integración de las mujeres inmigrantes a la sociedad de acogida”

5. La familia como institución básica para la integración: la presencia de la familia ayuda al emigrante a vivir su adaptación e integración en la sociedad de acogida como un proyecto a largo plazo y no estereotipado.

Otros puntos: la importancia de la colaboración de la “iniciativa social” ya que las actuaciones dirigidas a inmigrantes están menos institucionalizadas. La “participación social del extranjero” es consustancial a su incorporación plena en la vida social madrileña. Por ello el Plan se atiende a tres líneas básicas: promover la incorporación de inmigrantes en organizaciones de carácter asociativo existentes en la sociedad civil española, fomentar el asociacionismo de inmigrantes sólido y eficaz, abierto al encuentro con las instituciones existentes en la sociedad española, y potenciar organismos específicos de participación y consulta, a nivel autonómico y local, como el Foro Regional para la Integración .

## **6. A modo de conclusión**

A nivel Estatal, y en referencia a la regulación de la nacionalidad, en tanto que condiciones formales para el acceso a la ciudadanía, las facilidades garantizadas para los inmigrantes latinoamericanos y de otras excolonias (excepto Marruecos) permite establecer un vínculo entre ciudadanía y atributos culturales. El Estado facilita la pertenencia a la comunidad política a personas que supuestamente comparten un bagaje

cultural común, como la lengua castellana y/o la religión católica.<sup>11</sup> Declaraciones de distintos representantes gubernamentales van en la misma línea. El ex delegado del Gobierno para la Inmigración Enrique Fernández Miranda ha declarado que la lengua, la cultura común y la práctica de la religión católica son elementos que facilitan la integración de los extranjeros en España (El País, 12 de enero de 2001). Una posición similar mantiene el Defensor del Pueblo, Enrique Múgica, quien propuso que el Estado favoreciera la inmigración latinoamericana (El País, 22 de febrero de 2000). Las cifras de los últimos procesos de regularización hacen pensar que el Gobierno también es partidario de este supuesto, ya que las tasas más altas de regularización se dan entre los expedientes de los latinoamericanos, Brasil, Argentina, Colombia y Ecuador.<sup>12</sup> Este trato de preferencia ha tenido un impacto inmediato en las estadísticas y ha colocado, a finales de 2003, a los ecuatorianos como la segunda población extranjera documentada en España, seguidos por los colombianos. Esta clase de diferenciación, no necesariamente especificados en la legislación, pueden ser considerados como ejemplos de la dimensión *cultural* de la ciudadanía a la que se refieren Koopmans y Statham. Paralelamente, los inmigrantes magrebíes son representados como la forma más radical de otredad. El ejemplo más extremo de esta tendencia fue la interpretación ofrecida por el Presidente del Foro Social de Integración de Inmigrantes Mikel Azurmendi, sobre las condiciones de exclusión social en la que muchos inmigrantes viven en el sur de la península. En su artículo “Inmigración y conflicto en El Ejido”, la variable independiente que explica las miserables condiciones de vida de muchos trabajadores inmigrantes en la costa occidental de Almería es su diferencia cultural (Azurmendi 2001). Sus condicionamientos culturales son también el origen de la violencia que se desató en El Ejido contra los trabajadores marroquíes en febrero de 2000, lo que, en opinión del autor, no responde a “causas ideológicas como el racismo de aquellas personas”. Por el contrario, la disposición de muchos trabajadores marroquíes de ahorrar todo el dinero posible “constituye una tendencia hacia la auto-degradación de la

---

<sup>11</sup> Entre 1990 y 2002 se nacionalizaron 105 mil extranjeros de los cuales el 60% eran inmigrantes de origen latinoamericano (Izquierdo 2002).

<sup>12</sup> El 23% de las solicitudes presentadas en el proceso de regularización de 2000 fueron de originarios de algún país latinoamericano, de las cuales el 85% obtuvieron una respuesta afirmativa. En 2001 los latinoamericanos presentan un tercio de todas las solicitudes y obtienen una tasa de reconocimiento del 84%. Por primera vez los marroquíes no fueron los más numerosos, sino los ecuatorianos y, en segundo lugar, los colombianos. Estas dos nacionalidades reunieron el 52% de las solicitudes aprobadas. En esa oportunidad la tasa de reconocimiento para las solicitudes de ecuatorianos fue del 81% y para los marroquíes del 48%. (Izquierdo 2002).

dignidad personal” (Azurmendi 2001, 14) y es el factor que puede explicar el deterioro de las relaciones de coexistencia.

La integración se plantea predominantemente en clave de ajuste cultural y la presencia de ciertos inmigrantes, principalmente musulmanes, es definida como posible amenaza a las normas, principios y valores locales (Agrela 2002 y Agrela y Gil en prensa). En este sentido es clave el papel que juegan los discursos sobre las mujeres. El cuerpo de las mujeres inmigrantes, sus formas de aparecer y comportarse, se toman como indicadores del grado de integración de su grupo o *comunidad*. Así, en torno al uso del pañuelo o la asistencia a las mezquitas, se dirime la cuestión de la (in)integrabilidad de los inmigrantes musulmanes.

En cuanto a las políticas elaboradas en el ámbito de los Gobiernos autonómicos de Cataluña y Madrid, el desarrollo de formas históricas concretas de definir y organizar la propia diversidad podría resultar un elemento fundamental para explicar la especificidad que adquiere cada *filosofía*: ¿Que presupuestos contiene el concepto de integración de inmigrantes en los distintos contextos? ¿Existen diferencias en las formas de concebir la *integración de inmigrantes* entre los distintos niveles de gobierno? ¿Cómo influyen las idiosincrasias nacionales autonómicas y los contextos locales en el diseño de las políticas de integración de inmigrantes? ¿Se puede hablar de *filosofías regionales* de integración?

Tanto en el Plan de la Generalitat como en el de la CAM el origen de la población inmigrante a la cual se dirigen los Planes se define como fuente de nuevos desafíos para la integración. No es lo mismo integrar a los inmigrantes procedentes de otros territorios del Estado, que integrar a personas con culturas distintas y “distantes”. En ambos planteamientos la integración se presenta como un desafío vinculado a las especificidades y diferencias culturales.

La presencia de inmigrantes aparece como fuente de posibles conflictos, pero las terminologías utilizadas son diferentes. En el caso de la CAM se habla de choque cultural, en el contexto catalán el término es la cohesión social y nacional. Esto tiene una importante relación con como se cuenta (y se construye) a sí misma cada una de estas autonomías. En el caso de la Generalitat hay una clara definición de Cataluña como país, nación, casa, con unas señas de identidad características. Dentro de esos rasgos identitarios el más explícito es la lengua, pero también se puede deducir como rasgos distintivos la referencia a Cataluña como país abierto, integrador y producto de la inmigración. Esta visión de la inmigración como parte de su especificidad histórica

queda reflejada en algunos conceptos: *catalans immigrants*, *catalanes de otro origen*, *catalanes no nacidos en Cataluña*. Cataluña propone a sus inmigrantes la participación en la construcción y reconstrucción de la nación, y la primer operación es considerar a esos cuerpos parte de su población.

Si bien Madrid también se instituye como sociedad receptora de corrientes migratorias, es muy diferente su posicionamiento geográfico e identitario, con una mención constante a España (y no al Estado español) como marco de auto-referencia. En este documento el concepto de integración es mucho más difuso y está muy lejos de proponer algo parecido a una “vía madrileña de integración”. Las únicas “señas de identidad” madrileñas que podrían reconstruirse son su carácter abierto, tolerante y pluralista.

También son otros los términos utilizados en referencia a la integración, aunque hay algunos compartidos: respeto, participación y convivencia democrática. En el caso catalán, la vía catalana de integración pretende lograr un equilibrio entre la preservación de la diversidad cultural y la pertenencia a un proyecto (nacional) común. El paraguas para el encaje de esta obra de ingeniería es el estilo de convivencia democrática, una lengua y una cultura (catalana) comunes. Términos que aparecen conectados a este proceso de integración: pluralidad cultural, conciencia de pertenecer a una misma comunidad, culturas híbridas, derecho de preservar la propia identidad, doctrina, modelo, cultura/sociedad catalana. Hay también una explícita oposición al modelo de comunidades anglosajón, porque se considera que no construye sentido de pertenencia nacional, y a las pretensiones asimilacionistas, porque producen desculturización y desarraigo.

En el caso de la CAM, la integración se plantea, de un manera bastante difuminada, como un proceso de asimilación, no a, sino de, la cultura del país y la región de acogida, sin perder la identidad diferencial. Tal como aparece en el Plan, el contexto de adaptación es el marco institucional. No hay ninguna referencia concreta a la “cultura del país o la región”, que no pase de términos como tolerancia, pluralismo o respeto a la diferencia. Algunas de las palabras que se entrelazan con el proceso de integración son participación en la sociedad española, acogimiento, interculturalidad, derecho a la diferencia, necesidades especiales, etnias y culturas. En este documento la integración, se presenta mas como un proceso vinculado a la gestión de los social, aunque en algunos momentos en términos culturales, que como operación de cohesión o construcción nacional. Esto queda reflejado en la concepción de “derecho a la

diferencia” que aparece en los principios rectores, y que esta relacionado con la puesta en marcha de formas de intervención social específica, fundamentadas en (supuestas) necesidades diferenciales de la población inmigrante, con base en su diferencia cultural. Otro indicador es el ámbito institucional de adscripción de cada uno de los órganos dedicados a la inmigración. En el caso de Cataluña la Secretaria de Inmigración depende de Presidencia, en la CAM, los temas de inmigración están bajo jurisdicción de Servicios Sociales, en una Dirección que unifica inmigración, junto con cooperación al desarrollo y voluntariado.

Favell (2001) propone comenzar la comparación entre diferentes conceptualizaciones sobre integración de inmigrantes respondiendo a las preguntas de quién integra qué, dónde y con qué. En este caso, las respuestas varían notablemente. Desde el quién integra: CAM-Servicios Sociales/Generalitat-Presidencia; pasando por el dónde: Comunidad de Madrid-España/ Cataluña como proyecto nacional, hasta el con qué: atención normalizada-diferenciada como instrumentos de gestión (diferencial) de lo social/ educación, salud, vivienda, ámbito educativo y política lingüística como herramientas de cohesión nacional. Eso sí, en ambos casos la participación de la sociedad civil, o iniciativa social, y de los propios inmigrantes se señala como crucial para llevar a cabo el proceso de integración.

Lo analizado hasta aquí permite argumentar junto con Favell (2001) que las practicas relacionadas con la inmigración muchas veces funcionan como operaciones de *nation building*. Las idiosincrasias nacionales suelen traducirse en maneras particulares de mirar, hablar y actuar acerca de la inmigración, lo que permite observar el campo específico de la inmigración y la integración, interpretando las soluciones políticas institucionalizadas -las políticas públicas que existen en cada lugar- como la aplicación de versiones de *filosofías de ciudadanía* nacionales (Favell 1997). Pero es importante no entender las distintas formas de gestionar la diversidad como expresión de una naturaleza nacional, sino como el resultado institucional de un proceso político contemporáneo contingente, de determinadas prácticas y conflictos sociales, que han dado lugar a una peculiar *filosofía de la integración* (Favell, 2000).

### **Referencias bibliográficas**

Agrela, Belén (2002) “La política de inmigración en España: Reflexiones sobre la emergencia del discurso de la diferencia cultural”, *Migraciones internacionales*, 1 (2).

Agrela, Belén y Gil Araujo, Sandra (en prensa) “Constructing Otherness. The management of immigration and diversity in the Spanish Context”, *Migration: European Journal of International Migration and Ethnic Relations*, Vol. 43-44. Berlin: Europäisches Migrationszentrum.

Azurmendi, Mikel (2001) “Inmigración y conflicto en El Ejido”, *Claves de la Razón Práctica*, 116, octubre.

Bourdieu, Pierre (1998) “Um analista do inconsciente”, Sayad, Abdelmalek *A imigração ou os paradoxos da alteridade*, Editora da Universidade de Sao Paulo, San Pablo.

Brubake, Rogers (1992) *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, Cambridge MA.

Castles, Stephen (1995) “How Nation–States Respond to Immigration and Ethnic Diversity”, *New Community*, 21.

Comunidad de Madrid (2001) *Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de Madrid, 2001-2003*, Comunidad de Madrid- Consejería de Servicios Sociales, Madrid.

Doty, Roxane Lynn (1996) “Immigration and national Identity: constructing the nation”, *Review of International Studies*, 22 (3).

Favell, Adrian (2001) “Integration Policy and Integration Research in Europe: A Review and Critique”, Aleinikoff, A. Y Klusmeyer, D. (eds.) *Citizenship: Global perspective and practices*, Booking Institute Carnegie Endowment, Washington.

Favell, Adrian (2000) *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, Houndmills, Basingstoke, Macmillan.

Favell, Adrian (1997) “Citizenship and immigration: pathologies of a progressive philosophy”, *New Community*, 23 (2).

Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, *Informe sobre la Inmigración y el Asilo en Estado español*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales/IMSERSO, Madrid, 1998.

Generalitat de Catalunya (2000) *Informe sobre el desenvolupament del Pla Interdepartamental d’Immigració, setembre 1993-setembre 2000*, Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social, Barcelona.

Generalitat de Catalunya (2001) *Pla Interdepartamental d’Immigració 2001-2004*, Generalitat de Catalunya, Departamet de la Presidencia, Secretaria per a la Immigració, Barcelona.

Gil Araújo, Sandra (2002a): “Políticas públicas como tecnologías de gobierno. Las políticas de inmigrantes y las figuras de la inmigración”, Clavijo, C. y Aguirre, M.

(eds.), *Políticas sociales y Estado de bienestar en España: Las migraciones. Informe 2002*, Madrid, FUHEM.

Gil Araújo, Sandra (2002b) *Migraciones y gestión de la diversidad en el contexto europeo. Informe comparado sobre las políticas migratorias en los Países Bajos y el Estado español*, Embajada del Reino de los Países Bajos, TNI, IECAH, Madrid.

Holm, Ulla (2002) "The implication of the Concept of the French State-Nation and 'Patrie' for French Discourses on (Maghrebi) Immigration", *AMID Working Paper Series 6/2002*, Academy for Migration Studies in Denmark-Aalborg University, Aalborg.

Izquierdo, Antonio et al. (2002) "Los preferidos del siglo XXI: la inmigración latinoamericana en España", García Castaño F.J. y Muriel López, C., *La inmigración en España: contextos y alternativas*. Volumen II. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España (ponencias), Laboratorio de Estudios Interculturales, Granada.

Koopmans Ruuds y Duyvene de Wit, Thom (2000) *New Pillars in the Polder: Ethnic minority Claims-Making in the Netherlands*, documento presentado en el Workshop tagun Politische Partizipation und Protestmobilisierung Im Zeitalder der Globalisierung. WZB 30 June-July 1, Berlin.

Koopmans, Ruud y Statham, Paul (2000) "Migration and Ethnic Relations as a Field of Political Contention: An Opportunity Structure Approach", Ruud Koopmans y Paul Statham (eds.) *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics: Comparative European Perspectives*, Oxford University Press, Oxford.

Koopmans, Ruuds. y Statham, Paul (1999) "Challenging the Liberal Nation-State?, Postnationalism, Multiculturalism, and the Collective Claims Making of Migrants and Ethnic Minorities in Britain and Germany", *American Journal of Sociology*, Vol 105, Nº 3, noviembre.

Sampedro, Carmen (2000) *Madres e hijas. Historias de mujeres inmigrantes*, Planeta, Buenos Aires.

Santamaría, Enrique (1994) "'Extranjero' nada menos que una palabra mayor", *Papers* 43.

Sayad, Abdelmalek (1999) *La double absence*, Seuil, Paris.

Sayad, Abdelmalek (1998) *A imigração ou os paradoxos da alteridade*, Editora da Universidade de Sao Paulo, San Pablo.

Sayad, Abdelmalek (1996) "Entrevista colonialismo e migrações", *Mana. Estudos de Antropologia Social*, vol 2, número 1.

Shore Chris y Wright, Susan (1997) *Anthropology of Policy. Critical Perspective on Governance and Power*, Routledge, Londres.