



Zurrumurruen | Red Vasca
Aurkako Sarea | antirumores

111 preguntas o el rompecabezas de la inmigración





BERDINTASUN, JUSTIZIA
ETA GIZARTE POLITIKETAKO SAILA
DEPARTAMENTO DE IGUALDAD,
JUSTICIA Y POLÍTICAS SOCIALES

ISBN: 978-84-19064-32-5

Índice

Introducción	5
Datos y conceptos sobre las migraciones contemporáneas Joaquín Arango	8
El mosaico migratorio en España Carlota Solé	15
Demografía e inmigración Mikolaj Stanek	21
Mercado de trabajo e inmigración Lorenzo Cachón	26
Mujeres e inmigración Sònia Parella Rubio	32
Los hijos e hijas de los inmigrantes en España Silvia Carrasco	38
Política de integración II: sanidad, servicios sociales y otras prestaciones Rubén Lasheras	44
Integración y diversidad cultural Sandra Gil Araujo	50
Los desafíos de la convivencia: discriminación, racismo y xenofobia M.ª Ángeles Cea D'Ancona eta Miguel S. Valles Martínez	56
Políticas de gestión de la movilidad internacional Gemma Pinyol-Jiménez	62
Remesas, retorno y desarrollo Joan Lacomba	68

Integración y diversidad cultural

Sandra Gil Araujo

Investigadora del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina)

72. ¿Cómo era pensada la presencia inmigrante en el contexto de post guerra en los países europeos receptores de migración?

Hasta mediados de los años setenta, no se consideraba que la población inmigrante supusiera un problema para el orden nacional porque se suponía que los trabajadores extranjeros no se quedarían más allá de la duración de sus contratos de trabajo.

Después de la Segunda Guerra Mundial, aunque con diferencias importantes, los Estados del centro y norte de Europa vivieron un periodo de crecimiento y expansión económica, que unido al descenso de la natalidad y los relativamente altos niveles de educación de la población local, generaron una falta de mano de obra poco cualificada para el sector industrial. Para satisfacer esa demanda, los propios gobiernos promovieron políticas de contratación de trabajadores en países extranjeros, en algunos casos empezando por las colonias y ex colonias, o mediante acuerdos con los países de la ribera norte del Mediterráneo (España, Italia, Portugal, Grecia y Turquía) y de Europa del Este, que luego se extenderían a los países del Magreb (Marruecos, Argelia y Túnez). En todos los países el empleo de extranjeros fue considerado una solución provisional para responder a la carencia temporal de trabajadores. A pesar de visibles diferencias fenotípicas y culturales, la inmigración no fue tematizada como fuente de problemas políticos importantes. Las dificultades eran interpretadas bajo el prisma general de desigualdad y conflicto de clases y los inmigrantes eran vistos como nuevos integrantes de la clase obrera. La política de inmigración estaba gobernada por la política económica y otras cuestiones vinculadas al Estado de bienestar. La diferencia cultural no era el marco para pensar, discutir e intervenir sobre estos asuntos. En general, los

problemas de la inmigración eran identificados en términos socioeconómicos: con relación a la pobreza y las situaciones de desventaja, o como un síntoma de la concentración urbana o de la precariedad de la vivienda. Los trabajadores migrantes fueron incluidos en el sistema social gracias al clima expansionista de la época en cuanto al bienestar y a los derechos, pero también porque el esquema del Estado de bienestar no permitiría excepciones que erosionaran el principio de universalidad.

73. ¿Cuándo, cómo y por qué comienzan a elaborarse las primeras políticas de integración de inmigrantes en los países europeos?

Mientras el trabajo funcionó como espacio de acoplamiento de los inmigrantes, pensados principalmente como trabajadores, su integración, como la del resto de los asalariados (o integrantes de la clase obrera), no era problematizada de manera diferenciada. Pero los profundos cambios económicos y sociales que acompañaron a la reconversión industrial de principios de los años setenta modificaron este panorama en distintos niveles.

- El aumento del desempleo y, sobre todo, de la precarización del empleo, afectó las posibilidades y condiciones de trabajo y de vida de los sectores asalariados. Los trabajadores inmigrantes son parte de las poblaciones más afectadas por la reestructuración económica, al haber sido masivamente expulsados de sus empleos en el sector industrial y pasar a las filas de los trabajadores precarizados y flexibilizados.

- El incremento del desempleo también impactó en las políticas migratorias: llevó a la suspensión de la contratación de mano de obra extranjera, el cierre de fronteras y el impulso de iniciativas para el retorno de los trabajadores inmigrantes a sus países de origen. Pero gran parte de esos trabajadores amparados por el derecho de reunificación familiar, trajeron a sus familias. De esta manera, la presencia de población de origen extranjero pensada originalmente como temporal, se transformó en componente estable de las sociedades hacia donde había emigrado. Esta transformación de migración laboral en migración de poblamiento marcó el inicio de los debates sobre los efectos culturales de la presencia inmigrante.

En este contexto, la inmigración pasó a ser vista como un problema que exigía una regulación estricta y la libre circulación fue definida como el mayor obstáculo para el establecimiento de buenas relaciones entre las poblaciones inmigradas y la sociedad de instalación. Los debates políticos comenzaron a hablar de los dilemas que el pluralismo cultural planteaba a la identidad nacional. La diversidad producto de la inmigración se convirtió en un problema que necesitaba ser gestionado. De este modo, ante la transformación de los inmigrantes no europeos en parte de las sociedades de destino, la noción de integración fue apareciendo en escena y comenzaron a implementarse las primeras políticas dirigidas específicamente a la población de origen migrante. De alguna manera, esta forma de problematizar la presencia inmigrante obstaculizó la reflexión sobre el tipo de inserción que habían tenido estos inmigrantes y sobre el impacto que la reconversión industrial y los cambios en las formas de organización del trabajo tuvieron en el acceso al empleo de estos trabajadores y, principalmente, de sus hijos e hijas.

74. ¿Qué vínculo se plantea entre integración y diversidad cultural?

En el contexto de la crisis económica de los años setenta, la inmigración y la población inmigrante pasaron a ser percibidos como una amenaza para el orden social y la unidad e identidad nacional. En este marco, los elaboradores de políticas comenzaron a teorizar la ciudadanía en términos de demandas culturales y morales hacia los nuevos miembros como prueba de su identificación con la nación. La cuestión de la integración se articuló así con la preocupación por la diversidad cultural entendida como problema para la identidad nacional.

Más allá de los diferentes modos de inclusión/exclusión promovidos por lo que se conoce como regímenes nacionales de integración, las similitudes entre los diversos países europeos a la hora de tematizar la presencia inmigrante no comunitaria son notorias. La más evidente es la persistencia del término integración para catalogar a las políticas públicas desplegadas hacia la población inmigrada, en muchos casos hace más de treinta años. Pero hay más coincidencias: (1) la percepción de los inmigrantes (no comunitarios) como intrínsecamente diferentes y extraños; (2) la extendida idea de que la diversidad es producto de la inmigración, que ha transformado las sociedades occidentales ahora más diversas que nunca y que, (3) esa diversidad puede ser fuente de desintegración social, cultural y nacional. Relacionado con lo anterior, (4) la noción de umbral de tolerancia, según la cual existe un límite en el número (y tipo) de inmigrantes que una sociedad puede aceptar, antes de que su presencia se convierta en fuente de conflictos; (5) de aquí se establecen también relaciones entre cantidad/calidad de inmigrantes y el éxito de su integración. Otros puntos comunes: (6) la importancia del factor religioso a la hora de clasificar a los diferentes grupos como más o menos integrables.

En resumen, las narrativas sobre la integración de la población inmigrante, a pesar de su voluntad inclusiva, puede trabajar para diferenciar, externalizar y construir a una parte de la población (las personas inmigradas y sus descendientes) en términos de amenaza a la identidad nacional.

75. ¿Cuáles eran los instrumentos privilegiados?

El concepto de integración ha sido utilizado para denominar ideas y medidas políticas muy diversas. Entre otras: nacionalización, reagrupación familiar, leyes antidiscriminatorias y discriminación positiva, protección legal y social básica, la creación de estructuras asociativas para inmigrantes, la redistribución de fondos para la atención de grupos específicos, asociaciones de inmigrantes y organizaciones religiosas, las políticas de vivienda y las de ley y orden, los servicios de mediación, cursos de idioma o autoestima, educación multi/intercultural, formación profesional, inserción laboral, autoempleo, minicréditos, dispositivos de intervención social específica y un largo etcétera. Su utilización no se limitó al marco de los gobiernos, sino que ganó terreno también en el mundo de las ONG y en el campo de los organismos internacionales como la UNESCO, la Organización Internacional para las Migraciones, el Consejo o la Comisión Europea.

76. ¿Qué relación se estableció entre la integración y la migración familiar?

En el escenario de cierre de fronteras promovido a partir de los años setenta, la migración por motivos familiares se convirtió en la principal vía de ingreso regular en los países del centro y norte de Europa, superando a las solicitudes de asilo. En un principio la reunificación de esposas, hijos e hijas, fue concebida como un instrumento para facilitar la integración de los trabajadores inmigrantes de postguerra «varones solos». Esto se vio reflejado en las facilidades otorgadas a esta forma de migración en, por ejemplo, los Países Bajos, Francia, Dinamarca o Reino Unido.

Pero junto con la consolidación de la migración familiar como el principal canal de ingreso regularizado a los países del centro y norte de Europa, la migración por motivos familiares pasó a ser considerada como generadora de graves problemas de integración, tanto para los migrantes como

para la sociedad en general. El argumento que justifica las mayores exigencias y restricciones para las migraciones de tipo familiar es el de garantizar la integración de las personas recién llegadas. Una idea plasmada en la Directiva comunitaria sobre reunificación familiar de septiembre de 2003 que permite excluir del derecho de reagrupación a los hijos/as mayores de 12 años, porque cuanto más pequeños (in) migren más fácil será integrarlos.

A diferencia de lo que sucede en los nuevos países de inmigración, como España e Italia, donde la migración familiar es básicamente sinónimo de reagrupación, en Reino Unido, Países Bajos, Dinamarca y Alemania, una fracción importante de los hijos e hijas de los inmigrantes de posguerra, nacidos y/o educados en los países de inmigración, forman familia con personas del país de origen de sus padres. Estos matrimonios se entienden como indicadores de la falta de integración de estos jóvenes. La justificación contra los matrimonios de los migrantes o sus descendientes con ciudadanos de sus países de origen se articuló en torno a la siguiente idea: la integración es especialmente difícil en familias donde personas de una generación tras otra traen a sus parejas desde sus países o de los países de origen de sus padres.

77. ¿Cómo se han reconfigurado los debates y políticas de integración de inmigrantes en el contexto europeo en las últimas dos décadas?

Desde principios del siglo XXI la lógica de la integración se ha radicalizado. Tanto el acceso a la nacionalidad como el derecho de reunificación familiar, entendidos en los años ochenta como instrumentos para facilitar la integración de los trabajadores inmigrantes, son ahora concebidos como premios a una integración exitosa. La integración ha dejado de ser concebida como el final de un proceso recorrido con la ayuda de las políticas del estado y se ha convertido en un requisito que las poblaciones migrantes deben cumplir (y demostrar que cumplen) para acceder al derecho a tener derechos. La nueva perspectiva evidencia un mayor

énfasis en los derechos y deberes de los ciudadanos individuales. El conocimiento de la lengua, la historia y la sociedad de instalación y la promoción de un sentido de ciudadanía participativa y responsable son las nuevas herramientas pensadas para garantizar la cohesión social y nacional. Para acceder y mantener un estatuto migratorio regular es necesario demostrar que se está integrado.

Estas transformaciones expresan la articulación, antes que la oposición, entre las denominadas políticas de integración y el control migratorio. Dicho de otro modo: la política de integración se vincula cada vez más con el control migratorio, hasta convertirse en un instrumento de restricción y selección de inmigrantes, principalmente en el caso de la migración familiar.

78. ¿Qué tipos de iniciativas se han privilegiado últimamente?

Desde inicios del siglo XXI varios países europeos han modificado las leyes de nacionalidad para sumar a los requisitos ya existentes unos exámenes obligatorios de lengua y cultura para quienes quieran nacionalizarse. Paralelamente se han implantado los exámenes de integración desde el exterior (excepto en los países catalogados como «desarrollados»). En los Países Bajos, desde marzo de 2006, como pre-requisito para el ingreso regular, los potenciales inmigrantes deben aprobar en sus países de origen un examen de neerlandés y de orientación social denominado de Integración Cívica. Desde agosto de 2007 Alemania exige un examen de lengua en los países de origen para los candidatos a la migración familiar. En Dinamarca la ley se aprobó en 2007 pero recién pudo aplicarse en 2010. En enero de 2008 el gobierno francés comenzó a aplicar test de pre-ingreso para la reunificación familiar. A partir de 2010 son obligatorios los exámenes de inglés en los lugares de origen para quienes quieran solicitar un visado por motivos familiares y tengan planes de residir en el Reino Unido. Austria se sumó a esta iniciativa en noviembre de 2011. Además del examen de idioma, en los Países Bajos

y Dinamarca se demanda un conocimiento sobre la sociedad de destino, y en Francia sobre «los valores de la República». Francia es el único estado que ofrece una preparación gratuita para el examen. En los demás casos los solicitantes del visado deben buscar y pagar los cursos preparatorios y el examen.

Cuando están en los países de destino, estos nuevos migrantes, que ingresan mayoritariamente por motivos familiares, deben firmar los denominados *contratos de integración cívica*. La obtención y renovación de los permisos de residencia están condicionadas a la superación de estos programas. Estas políticas de integración cívica conminan a los migrantes a aprender el idioma, la historia y los valores del nuevo país de residencia. El objetivo de estas políticas es un tanto ambiguo: vacilan entre una mejor integración de las poblaciones migrantes a través de la emancipación y la asimilación y, al mismo tiempo promueven la exclusión de quienes son considerados indeseables. Esta tensión entre la integración y la exclusión de las políticas de integración cívica afecta de modo diferencial a las poblaciones migrantes en relación al género, la generación, la clase, el país de origen, los fenotipos y las vías de ingreso, están dirigidas principalmente a mujeres procedentes de países con mayoría de población musulmana. En Francia, por ejemplo, las políticas de integración cívica fueron promovidas bajo el gobierno de Sarkozy, como una estrategia para limitar la migración familiar.

79. ¿Cómo se articula el género, el origen nacional y la diversidad cultural en los actuales debates sobre integración?

En diversos países de la UE las políticas de integración cívica son pensadas como instrumentos para activar la igualdad de género y ayudar a las mujeres migrantes a emanciparse de las normas y prácticas de género tradicionales que supuestamente caracterizan a las culturas de sus comunidades de origen. Algunas investigaciones encuentran que en la práctica estos programas se enfocan

por completo en los (supuestos) valores culturales de las mujeres migrantes e ignoran o menosprecian el peso de los factores estructurales que dificultan la conciliación de la vida familiar y laboral en la sociedad de inmigración. Por ejemplo, las cargas de la responsabilidad de cuidado que limitan las posibilidades de ingreso al mercado laboral para las mujeres, sean migrantes o no.

En varios países de Europa las narrativas de igualdad de género y libertad sexual se han transformado en componentes de las identidades nacionales y, simultáneamente, operan como «medidores» de la capacidad de integración individual de los y las inmigrantes en la nación. Está bastante extendida la utilización del argumento de la igualdad de género y/o la libertad sexual para presentar a la población migrante y sus descendientes como homofóbicos, opresores y menos democráticos. En este marco conceptual, la libertad sexual y la igualdad de género son presentadas como emblemas de la modernidad democrática occidental. Un detalle importante: la igualdad pregonada no es igualdad entre razas o entre clases, la igualdad se ha convertido en igualdad entre sexos. Bajo este paradigma las mujeres de origen migrante son pensadas y tratadas como víctimas vulnerables, en necesidad de protección. Como contracara de estas imágenes, los varones migrantes y sus hijos son catalogados como opresores, violentos y peligrosos.

Los programas de integración cívica promovidos en diversos países europeos parten de suponer que las poblaciones migrantes con bajos niveles educativos y limitadas posibilidades de inserción laboral proceden de comunidades con normas de género tradicionales e, incluso, con propensión a la violencia doméstica. Desde esta óptica, las dificultades de integración de las personas migrantes, en especial las mujeres, estarían ancladas en las características de las comunidades de origen, sin relación alguna con las condiciones estructurales de desigualdad de las sociedades de inmigración.

80. ¿Qué lugar ocupa la familia?

En general, además de reducir el caudal migratorio, las regulaciones en el terreno de la migración familiar apuntan a seleccionar migrantes que puedan encajar adecuadamente en la sociedad de recepción y dificultar el ingreso de aquellos con características que se entienden como obstáculos para la integración. Ejemplos del avance de estas tendencias son los “test de integración”, que deben rendir en los países de origen quienes quieran obtener un visado de migración familiar para Alemania, Países Bajos, Dinamarca, Austria o Reino Unido, entre otros, así como los contratos de integración que deben firmar y cumplir los inmigrantes para acceder a una residencia regular y, llegado el caso, a la nacionalización.

Las vinculaciones entre formas de organización familiar e integración han convertido la vida privada de las familias de origen no nacional en terreno de intervención política. Casi todos los aspectos de la cotidianidad de estas familias son investigados: ingresos, empleo, vivienda, roles sexuales, relaciones de género, vestimenta, creencias religiosas, pauta de crianza, en especial de las niñas. Principalmente las familias provenientes de países musulmanes son catalogadas como problemáticas para la integración y reproducción de ciudadanos y ciudadanas responsables y emancipadas. Según estas visiones, estos núcleos familiares, y dentro de ella sus mujeres, no estarían en condiciones de operar como instrumentos de integración, en tanto no pueden garantizar la construcción de seres nacionales, autónomos y productivos, y son por ello consideradas “familias indeseables”.

El acceso de las personas migrantes a la vida en familia dejó de ser un derecho para convertirse en premio a un proceso de integración exitosa que debe atravesarse de modo individual, en sintonía con el auge de las lógicas neoliberales.

81. ¿Qué se entiende en la actualidad por un itinerario de integración exitoso?

En el marco del neoliberalismo las personas son definidas, esencialmente, como criaturas libres y autónomas y se espera que sean activamente responsables. Incluso los individuos desfavorecidos han llegado a ser considerados como actores activos en la construcción de su propia existencia. Se recurre, cada vez más, a los contratos y al tratamiento individualizado y localizado de los problemas.

Durante los últimos veinte años, en distintos países europeos se ha debilitado la idea de una responsabilidad compartida entre el Estado y los migrantes para activar procesos de integración exitosos. Los migrantes deben asumir la responsabilidad por su bienestar y dar muestra de su condición de ciudadanos activos, productivos y responsables. Deben ganarse el derecho a permanecer.

Desde esta perspectiva, las posibilidades de integración (*integrabilidad*) de las personas inmigrantes se conciben como el resultado de situaciones particulares, condicionadas por las distintas *formas de ser* y, por lo tanto, como cuestiones a ser gobernadas a través de las conductas de esas personas, alentándolas a mejorar sus disposiciones mediante la adquisición de conocimientos, actitudes y aptitudes para la integración. El énfasis se ha desplazado desde los factores sociales a la propia conducta, que cuando se trata de los *inmigrantes no comunitarios* la mayoría de las veces se supone moldeada por lo que anteriormente ha sido definido como su cultura.

Como pone de manifiesto la imposición de la integración por contrato, los inmigrantes son pensados también dentro de estas coordenadas. La integración se convierte así en una cuestión de responsabilidad, voluntad, participación y principalmente en algo que es posible programar y gobernar. Los contratos construyen la integración como itinerario individual y personalizado, a lo largo del cual los inmigrantes se irán desprendiendo de las trabas culturales que les impiden actuar como seres autónomos responsables y participativos. Sus culturas,

vistas como tradicionales y subdesarrolladas, son percibidas como obstáculo para el pleno desarrollo de su autonomía. La conversión del inmigrante en sujeto de elección y responsabilidad personal es lo que hará de él un verdadero y activo ciudadano, capaz de gestionar sus propios riesgos.

REFERENCIAS

- GIL ARAUJO, S. (2011). "Las argucias del concepto de integración. Una exploración por el paisaje europeo". *Oñati Socio-Legal Series*, 3 (2). Disponible en: <http://opo.iisj.net/index.php/osls/article/view/3>
- Gil Araujo, Sandra (2022). «Presencia (in) migrante, identidad nacional y democracia sexual en Europa». *Papeles del CEIC*, vol. 2022/1, 1-11. (<http://doi.org/10.1387/pceic.23407>).