

INTEGRAR DESDE LA DISCRIMINACIÓN.
Análisis de las Políticas para la Integración de Inmigrantes en Andalucía en el marco estatal y de la Unión Europea

Susana Moreno Maestro
Grupo de Investigación GEISA

Contextualizando la integración

“La aspiración legítima a una vida mejor debe conjugarse con la capacidad de acogida de la Unión y de sus estados miembros”, esta afirmación se hizo en el Consejo de presidentes de gobiernos de la UE de Sevilla celebrado los días 21 y 22 de junio de 2002.

En 2001, el Consejo Europeo de Laeken ya fijó como objetivo prioritario los mecanismos de cooperación entre los servicios de control de fronteras de los estados de la Unión Europea desde la convicción de que *“una mejor gestión del control de las fronteras exteriores de la Unión contribuirá a la lucha contra el terrorismo, las redes de inmigración clandestinas y la trata de seres humanos”*. España se convierte en gendarme por ser sus fronteras la frontera sur de la Unión Europea¹ y con el pretexto de combatir a las mafias de tráfico de inmigrantes y paliar las *consecuencias desestabilizadoras* de la inmigración irregular, se diseñan políticas contrarias a los derechos humanos, se institucionaliza la discriminación, se actúa contra las redes solidarias de paisanaje, contra el derecho a la vida en familia -dificultando el reagrupamiento familiar- y contra el derecho de asilo reconocido internacionalmente desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

¹ En 2002 se pone en marcha el Sistema Integral de Vigilancia (SIVE), una de cuyas consecuencias ha sido la búsqueda de rutas alternativas para llegar a Europa que, como han denunciado numerosas asociaciones, entre ellas la “Asociación Pro-Derechos Humanos de Andalucía”, supone un desvío de las embarcaciones a rutas marítimas mucho más peligrosas.

En este contexto, el tratamiento de la inmigración en el Estado español se fundamenta en lo siguiente:

a) Los contingentes son la herramienta principal con la que tratar de llevar a cabo unas políticas basadas, principalmente, en la gestión de los flujos de inmigrantes para que accedan al país solo los trabajadores que necesita el mercado, en los nichos laborales donde no se encuentra mano de obra "nacional", y durante el tiempo que se estime oportuno. Con la globalización, el único modo de admitir a alguien es su utilidad económica, por ese motivo es por el que hoy los refugiados no encuentran su lugar (Bolzman, 2006)².

b) Se establece un control férreo en las fronteras exteriores. La política europea de inmigración queda marcada por el control policial y la lucha contra la inmigración ilegal. En julio de 2006, el Gobierno español presentó el *Plan África*, cuya continuación es el actual *II Plan África 2009-2011*. Estos planes se traducen en nuevos compromisos, convenios y relaciones con los países del continente africano con el fin principal de aumentar el control de quienes pretenden entrar en Europa y de aumentar las inversiones españolas en el continente. La cooperación se vincula al control migratorio y al interés de las empresas españolas³. En este sentido, se ponen en marcha acuerdos entre España y gobiernos de países africanos, denominados

² En su intervención durante el *52 Congreso de Americanistas* celebrado en Sevilla entre los días 17 y 21 de julio de 2006, Claudio Bolzman señala cómo en el contexto de la Guerra Fría el acoger a personas procedentes de países en conflicto era una muestra de poder del Estado-nación y cómo, en la actualidad, inmersos en la lógica mercantilista de la globalización neoliberal y la consiguiente pérdida de poder del Estado-nación, prima lo económico.

³ Las empresas españolas han hecho del continente africano uno de sus destinos prioritarios a través del *II Plan África 2009-2012* aprobado recientemente por el gobierno español. "El *Plan de África de Exportación de Infraestructuras*, que forma parte de las nuevas medidas implementadas por el Ministerio español de Industria, Turismo y Comercio para impulsar la exportación, está dirigido a apoyar los esfuerzos de internacionalización de las empresas españolas hacia la región del África Subsahariana en sintonía con el nuevo *Plan África 2009-2012*. Por sectores, las energías renovables ocupan el desempeño de las empresas españolas en África. El turismo es otro de los sectores punteros que las compañías están empezando a desarrollar. Así, por ejemplo, la Fundación Banesto ha puesto en marcha el proyecto 'Turismo Solidario' que, hoy en día, cuenta con 250 alojamientos certificados y 11 rutas turísticas en siete países de África." (Afrol News, 4/06/2009).

“acuerdos de coordinación” entre países de emigración, de tránsito y de acogida, que, en su mayoría, consisten en la realización de patrullas conjuntas y repatriaciones a cambio de “ayudas a la cooperación” consistentes, en gran medida, en proporcionar los medios técnicos para hacer posible el control en las costas de salida⁴. Es la externalización de las fronteras.

c) En el interior del Estado español se ejerce un creciente control sobre la inmigración que pasa a convertirse, principalmente, en una cuestión de orden público. Y como un problema potencial de orden público empieza a ser tratada, también, la gestión de la convivencia multicultural. El criterio básico de la política de inmigración del gobierno español, como el del resto de los gobiernos europeos -sobre todo tras el 11 de septiembre de 2001-, es la seguridad, una seguridad *necesaria* para garantizar una sociedad marcada por la estabilidad (en el ámbito laboral, de orden público, de valores...), supuestamente perdida, o al menos amenazada, con la llegada de *demasiados* inmigrantes.

Las políticas de inmigración fijan así distintas categorías. La discriminación institucionalizada es, en consecuencia, el epicentro de todas las políticas, pues ponen en juego leyes y medidas públicas que excluyen, intencionadamente, a personas del disfrute de derechos que otras se ven reconocidos (Helly, 2004). Por un lado, se establece una rotunda distinción entre *extranjeros* miembros de la Unión Europea, beneficiarios del régimen especial, y aquellos procedentes de terceros países, a quienes se aplica la normativa y política de extranjería. Dentro de estos últimos, según su situación jurídica, se establece la división entre *inmigrantes irregulares*, condenados a la

⁴ En este sentido fueron las declaraciones del Ministro del Interior senegalés, Me Ngom, en su reunión con su homólogo español, Pérez Rubalcaba, el 22 de agosto de 2006: “Le Sénégal a déjà mis en place un important dispositif composé de la gendarmerie, de la marine et de la police pour la surveillance de ses côtes et cela est très difficile car le Sénégal dispose de 730 km de côtes. Vous comprendrez aisément qu’il n’est pas facile de les contrôler et de les surveiller en permanence” (Walf Fadji, 22/8/2006). Las autoridades senegalesas manifiestan la imposibilidad técnica para controlar sus costas.

exclusión cívica y carentes de derecho a gran parte de las prestaciones sociales públicas (suplidas, en ocasiones, por la sociedad civil), y *regulares*, con derechos civiles, económicos y sociales, pero no políticos, aunque posean la residencia permanente. Quienes adquieren la nacionalidad, se convierten en poseedores de la ciudadanía y se les supone, con ello, jurídicamente miembros de pleno derecho.

En consecuencia, son las políticas las que instauran divisiones reales, segmentando la sociedad en nacionales, ciudadanos de otros países de la UE, inmigrantes “buenos” –los que han accedido y están aquí de la forma definida como adecuada - e inmigrantes “malos”: ilegales, clandestinos y “potencialmente delincuentes”, aún sabiendo que es la legislación la que impide el acceso legal al territorio español –forzando al recurso a las mafias y a la falsificación de documentación como único método para la entrada-y la que dificulta la integración de los inmigrantes que ya están dentro, creando bolsas de irregulares que hoy son pieza fundamental de algunos sectores de la economía.

Las políticas autonómicas y sus límites

Las políticas autonómicas son, en buena medida, la continuación de la función de control ejercida a nivel europeo y estatal. Si el control de flujos migratorios responde a la pregunta de *quiénes queremos que entren* y bajo qué categorías, tras la selección de las entradas por parte del Estado las comunidades autónomas poseen un importante papel en la inserción social de quienes se ha decidido permanezcan en territorio español. Pero, si a nivel de leyes es el Estado el que tiene las competencias de conceder o denegar los diversos tipos de *papeles* durante el proceso migratorio de cada persona, ¿cómo puede la Junta de Andalucía integrar a los inmigrantes? Esta limitación determina, por ejemplo, que las subvenciones de la Administración andaluza para programas de formación en el área laboral contribuyan a reproducir el mapa laboral

que divide a la población según su lugar de origen y su género, contribuyendo de esta forma el gobierno autonómico a la reproducción de la segmentación étnica y de género del mercado de trabajo en Andalucía. La gran mayoría de las medidas de formación van encaminadas a hacer de los inmigrantes personas más "empleables", dotándolas de conocimientos y capacidades necesarios para que sean adecuados para los nichos destinados a ellos en el mercado laboral. No existen medidas destinadas a posibles cambios en la segmentación étnica y de género del mercado de trabajo. El espacio reservado a los inmigrantes no se pone en cuestión. La formación de partida de cada quién y las opciones que pueda tener el individuo según la situación de su grupo de pertenencia en el contexto andaluz ni siquiera son contempladas.

Pero las limitaciones estatales no se restringen al ámbito laboral, sino que determinan cada uno de los campos de actuación de la Junta de Andalucía con respecto a la integración de los inmigrantes. Una estrategia del gobierno andaluz puede ser alterada enormemente por disposiciones estatales. Así, en lo que a asistencia sanitaria se refiere, que está basada en Andalucía en el empadronamiento y no en la situación administrativa, la Ley de Extranjería que entró en vigor el 22 de diciembre de 2003 contenía disposiciones que afectaban directamente a los inmigrantes indocumentados: desde entonces, la policía tenía acceso a los datos de los extranjeros empadronados en los municipios. En consecuencia, muchos inmigrantes indocumentados dejaron de empadronarse por considerarlo demasiado arriesgado, a pesar de que una de las medidas del área de sensibilización social del gobierno andaluz se basaba en una campaña de fomento del empadronamiento de inmigrantes para facilitarles el acceso a los servicios básicos de salud.

En cuanto a las posibilidades de identificación de un inmigrante con su barrio o localidad de residencia y la probabilidad de que los vecinos de ese barrio o localidad identifiquen a esa persona como

integrante del mismo, vuelven a estar limitadas por las leyes estatales. En este sentido, en el tema del deporte, fundamental en la medida en que la identificación con unas mismas entidades como referentes simbólicos puede constituirse en indicador del proceso de inserción, las leyes de extranjería hacen depender la participación en competiciones oficiales de la tenencia de *papeles*. Es decir, el no tener *papeles* imposibilita representar al barrio o pueblo en que se vive a través de la participación en sus equipos deportivos.

Evolución de las políticas de integración de inmigrantes de la Junta de Andalucía

Plan de Servicios Sociales de Andalucía

Con el *Plan de Servicios Sociales de Andalucía 1993-1996* comenzaba el tratamiento de la inmigración como parte de la realidad social andaluza. El Plan pretendía ser la herramienta para la reparación de las deficiencias en el proceso de integración social de los colectivos considerados vulnerables en la sociedad andaluza, uno de los cuales era el formado por los inmigrantes. Se fomentaban medidas directas dirigidas a esta población, definiéndose los handicaps que sería necesario fueran superados por los inmigrantes para conseguir su inserción social, que se equiparaba a una situación laboral regularizada fundamentalmente. Como consecuencia de este tratamiento, la integración se convertía en una cuestión de responsabilidad individual, actuándose sobre las personas que "sufrían" marcas sociales particulares, atribuidas a sus "deficiencias" y faltas, y no a la situación de los distintos colectivos culturales en Andalucía. El hecho es que no hubo una consideración de los inmigrantes en tanto formando parte de grupos nacionales y/o culturales: se les consideró individuos que presentaban "*una situación o necesidad especial*". Por este motivo, las actuaciones apuntaban a extender derechos sociales individuales sin atender a la pertenencia cultural, afirmándose "*que la atención de las necesidades*

sociales del colectivo inmigrante debería hacerse desde el principio de normalización y no estableciendo cauces específicos y paralelos" (EPSSA⁵, p. 238). Se parte del individualismo metodológico como dogma: los derechos los tienen –o deben tenerlos– las personas pero no los colectivos.

Lo más reseñable es que, siendo el *Plan de Servicios Sociales de Andalucía* el comienzo del tratamiento de la inmigración a nivel autonómico, no había en él ningún planteamiento que apuntara al reconocimiento de las lenguas y culturas de origen. No se concebía la identidad personal de manera plural y de ahí que no hubiese una política de apoyo al desarrollo de estas otras lenguas y culturas. Quedaban fuera de lugar, en consecuencia, las investigaciones encaminadas a un conocimiento amplio de los *otros externos* presentes en Andalucía; los estudios que se impulsaron se ceñían a la determinación de lo que se consideraban necesidades para la "integración" individual *a nuestra sociedad*.

Con este mismo enfoque individualista, el Plan comenzaba el tratamiento de las asociaciones de inmigrantes, contemplándolas exclusivamente como formaciones encaminadas a la integración individual de sus miembros a la sociedad andaluza, sin tener en cuenta las redes intraétnicas en las que se desarrollaba una gran parte de las relaciones cotidianas de los inmigrantes ni la estrecha relación de estos con sus sociedades de origen. En este sentido, no se contemplaron las normas y valores culturales de los colectivos de inmigrantes como elementos que pueden facilitar la integración; parecía que quien llegaba partía de cero, que no pertenecía a ninguna tradición cultural, o que había de someterse a un profundo proceso de aculturación. Como consecuencia, las subvenciones concedidas desde el PSSA⁶ se otorgaron, fundamentalmente, a la realización de proyectos de sensibilización de la sociedad "de acogida" sobre la

⁵ *Evaluación del Plan de Servicios Sociales de Andalucía 1993-1996.*

⁶ A partir de ahora nos referiremos con estas siglas al *Plan de Servicios Sociales de Andalucía 1993-1996.*

diversidad y contra el racismo y la xenofobia, y a la "participación" de los inmigrantes en la sociedad andaluza, poniéndose en marcha programas encaminados a la búsqueda y formación de interlocutores inmigrantes "válidos" en la transmisión de necesidades y en la resolución de conflictos y problemas individuales en tanto no se consiguiera la llegada de la deseada *normalización*.

Las funciones otorgadas al asociacionismo en la emigración son bien dispares si comparamos qué tipo de asociacionismo se fomentaba en el mismo Plan para los andaluces en la emigración y qué tipo para los inmigrantes en Andalucía. Para los andaluces en el exterior, *"la necesidad más importante en la emigración estable (es) la integración en la comunidad de acogida, conservándose los vínculos con Andalucía"* (PSSA, 38). El apoyo a las asociaciones andaluzas fuera de Andalucía se legitimaba por la doble función de estas: por una parte, se consideraba que podían y debían cumplir la función de potenciadoras de la participación no solo individual sino también colectiva en la sociedad receptora; por otra, debían ser medios para que sus miembros mantuvieran su vinculación con Andalucía mediante la activación de expresiones y valores de la cultura andaluza, es decir, – aunque no se utilizaran estos términos– mediante la reproducción de la identidad colectiva de andaluces dentro de las sociedades receptoras. En ningún caso se contemplaba a las asociaciones de emigrantes andaluces como meras proveedoras de servicios –aunque no se restara importancia a esto–, como agrupaciones formadas exclusivamente para atender las demandas individuales de los miembros del colectivo. Sin embargo, es este el objetivo principal –junto a la sensibilización de la sociedad autóctona– para el que reciben subvenciones las asociaciones de inmigrantes en Andalucía: proveer de servicios requeridos en la sociedad de acogida a los miembros de los grupos etno-nacionales específicos (caso de tratarse de asociaciones monoétnicas) o de los inmigrantes en general (caso de ser asociaciones multiétnicas).

Aunque el PSSA hacía referencia al tratamiento de los inmigrantes por tratarse de una "cuestión humana", se comenzaba la construcción del discurso sobre la *capacidad de acogida* como referencia supuestamente objetiva para el establecimiento de "número clausus". Comenzaba la instauración de una visión de la inmigración como problema; había que ocuparse de ella no porque pudiese haber una vulneración de los derechos básicos, sino porque afectaba a la estabilidad de la sociedad andaluza: la inmigración podía alterar los valores y forma de vida propios, aumentar el paro, abrir la posibilidad de generar nuevas capas de pobreza y obligar a un mayor reparto de unos recursos ya de por sí escasos como eran los servicios sociales⁷.

Acompañando a todas estas afirmaciones no había ni una sola valoración positiva de la inmigración como productora de mayor diversidad etno-cultural para la sociedad andaluza. En el PSSA no encontramos ninguna consideración que valore positivamente este hecho. Se trata de un discurso que incidía en la distancia cultural entre comunidades de inmigrantes y andaluces originarios.

Planes Integrales para la Inmigración en Andalucía

Antes de la puesta en marcha del *Primer Plan Integral para la Inmigración en Andalucía*, la Junta desarrolló durante años políticas referidas a la inmigración. No solo la Consejería de Asuntos Sociales con el *I Plan Andaluz de Servicios Sociales de Andalucía (93-96)* se ocupaba de la inserción social de la población inmigrante sino que, también, las Consejerías de Educación y Salud venían aplicando medidas para las respectivas prestaciones de los servicios educativos y sanitarios a los inmigrantes. "No parte este Plan de cero, sino que

⁷ "... Estos nuevos procesos - se señala en el plan- se plantean respecto a la convivencia territorial entre culturas muy diferentes, la incorporación al mercado laboral de personas extranjeras en momentos de crisis del mercado y con tasas de desempleo importantes, la prevención para no constituir nuevas capas de pobreza y el control de estos flujos de población como imperativo de la planificación de los recursos y por la incorporación de España a la Unión Europea". Sin duda, todos estos puntos no hacen sino instaurar una visión de la inmigración como problema.

pretende articular lo que está en marcha en esta nueva estrategia” (IPIIA⁸, p. 8).

El *Primer Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004* es el primer documento de coordinación de todas las políticas andaluzas para la gestión de la diversidad resultado de los actuales procesos migratorios. Este Plan se prolonga hasta 2006, fecha en la que se inicia el *Segundo Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2006-2009*, plan que parte de un balance global del primero como altamente positivo.

Con estos Planes se continúa presentando la diversidad como hecho novedoso en la sociedad andaluza, a partir de un doble reduccionismo. Por un lado, un reduccionismo etnicista que encuentra en las culturas étnicas la única fuente de diferenciación cultural: categorías como la clase social, el género, las identidades socio-profesionales o la edad no se contemplan como factores que generen diversidad cultural. Por otro, un reduccionismo que entiende la diversidad étnica como una diversidad procedente únicamente de los *otros externos*, sin contemplar la presencia de los *otros étnicos internos*, caso de los gitanos, que llevan más de cinco siglos formando parte de la sociedad andaluza, o de la población negra, que formó parte de la realidad social de Andalucía durante los siglos XIV al XIX y que dejó también importantes huellas culturales. De esta forma, el *Plan Integral* fomenta el discurso de una Andalucía homogénea culturalmente y, por ello, supuestamente cohesionada, previa a la actual llegada de inmigrantes.

En este sentido, existe un problema principal: la situación de partida no es buena, lo que hipoteca todas las demás cuestiones. Si traemos como ejemplo el ámbito socio-educativo, es necesario señalar que la creación en las escuelas de infinidad de programas sobre interculturalidad sin una revisión previa de libros de texto repletos de sesgos culturales y sin apenas contenido sobre otras

⁸ *Primer Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004*.

culturas de nuestra sociedad es un ejemplo claro. Y ello tiene consecuencias en cuestiones tan básicas como, por ejemplo, la actitud de rechazo que puede haber hacia alumnos de nombre "marcado" culturalmente, sobre todo si se trata de nombres de tradición musulmana, por no hablar de las reacciones a determinadas características fenotípicas, en especial el color de la piel. Así, el hecho de que en el colectivo senegalés de Sevilla sea muy frecuente señalar la pertenencia a una parentela y una religión mediante el nombre de las personas, constituye ya, en sí mismo, un "factor de riesgo".

Cuando se habla, en los Planes, de "*respeto a las respectivas culturas propias y sus peculiaridades*" y no de apoyo desde las instituciones públicas a la pervivencia de la pluralidad etno-cultural en nuestra sociedad, se está, de hecho, marcando la frontera entre lo público y lo privado, y, en consecuencia, se nos está señalando aquello que, según los esquemas de la Modernidad occidental, constituye objeto de la atención política y aquello que no. Sin embargo, para un reconocimiento real de la diversidad es necesaria la presencia en los espacios públicos de estas otras tradiciones culturales, no únicamente de personas de otras tradiciones culturales sino de las expresiones de dichas tradiciones culturales. Y para ello no basta con el respeto, es necesaria la gestión pública⁹.

Diversidad cultural, religión y lengua en los Planes de Integración

Para que el reconocimiento de *las otras culturas* sea algo más que una declaración retórica es necesario *reconocer* los principales

⁹ En este sentido es significativa la respuesta de Mansur Escudero, Secretario General de la Junta Islámica de España, a una pregunta en una entrevista en *Diario de Sevilla* (23/4/2007) sobre qué opinión le merecía que Arabia Saudí fuese a inaugurar en Málaga la mezquita más grande de Europa: "*Nosotros siempre preferimos mezquitas más modestas en los sitios donde están los musulmanes; los grandes sitios son más costosos de mantener y pueden suponer una dependencia ideológica de quien los financia. La comunidad musulmana de España tiene pocos recursos para levantar templos, la mayoría son inmigrantes que vienen a trabajar. Arabia Saudí está haciendo mezquitas porque hay carencias y no hay apoyo por parte de la Administración, que sería lo más deseable. En esas mezquitas grandes como la nueva de Málaga, el imán podría ser un instrumento de propaganda ideológica*".

marcadores de identidad de cada una de ellas. La religión no puede obviarse, como se hace en los Planes –y en la política de inmigración estatal-. En casos como el de los senegaleses, la religión es fundamental en todos los ámbitos de la vida. Si tomamos nuevamente como referencia la educación, para que exista un *reconocimiento* real de *los otros*, todas las religiones debieran ser valoradas –la escuela debe potenciar el respeto hacia las diversas religiones aunque no debe adoctrinar en ninguna de ellas-, ya que no tienen solo una dimensión individual sino que son un asunto público, lo que hace poner en cuestión la supuesta evidente distinción entre lo público y lo privado.

Lo religioso, ámbito cultural sobre el que se organizan, en gran medida, los senegaleses de Sevilla –fundamentalmente a través de la *dahíra*- no tiene cabida en ningún área de los *Planes Integrales para la Inmigración en Andalucía* y, sin embargo, la religión acompaña a la mayor parte de los senegaleses y senegalesas en todo su proceso migratorio, marcando fuertemente sus pautas de vida en el nuevo espacio. El Islam, en su lectura cofrática, constituye la cultura de pertenencia de la mayor parte de la población senegalesa, por eso la reafirmación en la identidad religiosa se constituye en estrategia no solo de cohesión del grupo sino también de inserción de este en la sociedad sevillana. Todo aquello que provoca inestabilidad personal y que, por tanto, constituye un obstáculo para una buena inserción de los individuos en la sociedad sevillana se pone en manos del colectivo.

Sin embargo, en los Planes de Integración, la diversidad cultural es tratada en muchas ocasiones solo en términos de diversidad lingüística en cada una de las áreas: socioeducativa, sociolaboral, etc. Por ese motivo la estrategia para la difusión de las medidas y programas entre los colectivos de inmigrantes se basa, fundamentalmente, en la traducción de carteles y folletos.

Las medidas se encaminan a cubrir supuestos "déficit culturales", por lo que se considera que las "soluciones" están en manos de cada individuo: de su esfuerzo para adquirir todo aquello que le falta para lograr su "integración". Así, por ejemplo, desde la Administración se sitúa la causa del poco hábito a acudir a los centros públicos en "obstáculos culturales", por lo que la actuación se centra, y en la práctica se restringe, al plano de la información y de la comunicación lingüística. Se supone que superados los problemas lingüísticos planteados en cada una de las áreas se llegará a la pretendida *normalización*, "igualándose" el inmigrante al autóctono en todos los ámbitos de la vida: vivienda, sanidad, educación y, sobre todo, trabajo.

Diversidad cultural, encuentros interculturales y formas de participación social

En el fomento de "encuentros interculturales" observamos cómo en los Planes, aún cuando se trata de actividades supuestamente dirigidas a los colectivos de inmigrantes, el hecho es que la mayor parte de ellas van destinadas a la población autóctona.

Considero que el encuentro intercultural es fundamental en contextos que tengan significación simbólica para la población autóctona, en la medida en que puede generar un sentimiento compartido de pertenencia a una realidad concreta y cercana; igualmente, la presencia de andaluces en actividades, festivas y de otro tipo, de los otros colectivos. A este respecto hablamos, por un lado, de participación individual y, por otro, de participación colectiva, lo que significa no ya la presencia de algún inmigrante en rituales y otros contextos autóctonos y viceversa, sino la participación en ellos de los colectivos diferenciados con marcadores culturales propios, es decir, su presencia como comunidades diferenciadas y, a la vez, integrantes de una "comunidad" mayor y diversa. Valgan como ejemplos la participación del colectivo senegalés en la velá del barrio

de San Jerónimo, en cabalgatas de Reyes Magos, carnavales y semanas culturales (Moreno Maestro, 2006a). El análisis de las fiestas, de los grados de participación y de las formas en que se participa en contextos simbólicamente significativos para la sociedad autóctona es una vía adecuada para conocer el nivel de relaciones con los autóctonos que comparten un mismo territorio ciudadano con los colectivos de inmigrantes. Y evidencia también la existencia o no de verdaderos encuentros interculturales y de una convivencia más allá de la simple coexistencia.

También las medidas puestas en marcha para *Mantener y valorar la cultura de origen del alumnado* van más dirigidas a sensibilizar a la sociedad de acogida sobre la existencia de una sociedad diversa que a servir de medio para la valoración positiva de su cultura propia por parte de los hijos e hijas de inmigrantes. Faltan verdaderos programas para el aprendizaje y desarrollo de la lengua y la cultura maternas, lo cual no solo es básico para la posibilidad de continuidad de estas y para la autoestima de los niños que se ven diferentes, sino que es también determinante para el proceso de integración mismo en tanto que significa un *reconocimiento*.

En definitiva, las políticas de la Junta no pueden conseguir la igualdad jurídica y política, al no poseer competencias para ello; se plantean la igualdad social en términos solo de individuos; no plantean el reconocimiento y menos aún el fomento de las culturas de los colectivos de inmigrantes fuera de sus elementos más superficiales y "folklóricos"; y solo están interesadas en la participación individual y no colectiva en la sociedad. En el mejor de los casos, contemplan a cada inmigrante como un ser sin anclaje cultural y social, sin otra identidad que la genéricamente humana, que debe integrarse -en realidad asimilarse- en la sociedad autóctona. Para ello, las políticas públicas tienen como objetivo superar los diversos obstáculos, sobre todo culturales, que supuestamente dificultan la integración: carencias lingüísticas, débil

conocimiento de los valores democráticos, etc. A lo más –como en el supuesto *melting pot* norteamericano- cada colectivo debe “enseñar” y compartir con los otros su música, bailes, vestido y gastronomía: en esto consistiría la *interculturalidad*. Los aspectos centrales de cada cultura: su organización familiar y social, creencias, visión del mundo, valores sociales y otros serían algo invisible, que no hay que enseñar, compartir y menos fomentar. Con lo que aquellos elementos se descontextualizan y quedan reducidos a exotismos dispuestos para ser consumidos por el sector hegemónico de la sociedad: el de los autóctonos.

Si lo que se pretendiera es una mayor participación de los inmigrantes en la sociedad “de acogida”, habría que conseguir que estos se reconocieran en las instituciones, generando así un sentimiento de pertenencia múltiple a distintas escalas: escuela, barrio, ciudad, sociedad, sin por ello tener que rehusar a la identidad de origen. Requisito para ello es que los servicios sí sean universales (asistencia sanitaria, vivienda, enseñanza), pero no así las formas y los contenidos.

Por este tratamiento etnocéntrico, la mayor parte de las medidas van encaminadas a acercar los recursos existentes a los inmigrantes mediante la información, más que a propiciar la introducción de otros códigos culturales y prácticas en las propias instituciones públicas. Y ello, a pesar de que la identidad personal se expresa a través de manifestaciones culturales en todos los ámbitos; manifestaciones que, a su vez, pueden poseer elementos que favorecen la integración colectiva.

Así, cuando se habla de autosegregación de un colectivo de inmigrantes se trata en muchos casos, en realidad, no de una reacción contra los modos de vida de la sociedad receptora a través de la reafirmación en lo propio, sino de la respuesta del grupo a la situación de discriminación sistémica en la que se hallan sus miembros. Los senegaleses perciben sus redes y formas de

agrupación "étnicas" no como una preservación de la cultura en sí misma, sino como la manera de organizar y gestionar las actividades, necesidades y dificultades de sus miembros, lo que incluye también el recurso a aquello que la Administración pública les brinda, fundamentalmente en forma de subvenciones para llevar a cabo actividades que forman parte de su estrategia de grupo (Moreno Maestro, 2007). Se trata de una participación comunitaria, de una forma organizada y colectiva de acción que además de preservar el espacio comunitario propio aumenta la participación en la sociedad de acogida. Ambos objetivos se muestran perfectamente compatibles, sin que el primero de ellos deba pensarse supone necesariamente un "enroque cultural". El rol de las redes comunitarias, solo en ocasiones formalizadas en asociaciones, es fundamental, y ello supone una fuerte identificación con el grupo propio, que está presente permanentemente en la vida cotidiana del inmigrante. Si "*la exclusión de la que son objeto se basa en su existencia colectiva*" (Martín, 2003:114), la estrategia de adaptación a su situación también es colectiva. En cierta medida, estaríamos hablando de *identidades-resistencia* (Castells, 1999).

El no mirar la realidad concreta de cada uno de los colectivos de inmigrantes, que tampoco son internamente homogéneos, hace que no se conozcan cuáles son los elementos culturales de cada grupo que potencian la integración social de sus miembros. En este sentido, la cohesión interna del colectivo senegalés es tanto una estrategia de adaptación como de integración. Y al ser el patrimonio cultural el factor principal de cohesión, sería imperativo apoyar su afianzamiento y desarrollo en la sociedad andaluza. Los senegaleses se informan, orientan y asesoran, es decir, cubren gran parte de las medidas señaladas para su integración, principalmente a través de las redes intracomunitarias establecidas en la ciudad, constituyéndose estas en estrategia de optimización de recursos desde la misma llegada a esta y durante toda la trayectoria migratoria. Por tanto, es mediante la

integración del colectivo en la sociedad andaluza como pueden integrarse en ella cada uno de sus miembros.

A su vez, también será analizando los grupos concretos como podremos extraer qué medidas interesan a miembros de qué colectivos y cuáles deben ser las estrategias de difusión de esas medidas. Son muchos los factores que condicionan a cada grupo y les dotan de sus características específicas, que son en gran parte consecuencia de la situación administrativa de sus miembros, pero en la que intervienen también otras variables. En el caso senegalés es fundamental que la información llegue a las redes intracomunitarias y formas asociativas del colectivo en la ciudad y, sin embargo, miembros de otros colectivos acuden más asiduamente a buscar determinadas informaciones a asociaciones de ayuda al inmigrante. A pesar de lo cual, en el área de Investigación de los *Planes Integrales para la Inmigración en Andalucía* no se analiza el funcionamiento real de los grupos concretos. Sus estudios, en su mayoría, van orientados a cómo aumentar la "empleabilidad" de las personas inmigrantes, *en general*, a cómo hacer que las mujeres inmigrantes, *en general*, acudan a determinados servicios, a cómo hacer que padres y madres inmigrantes, *en general*, participen en actividades escolares...

Es indispensable, primero, conocer los valores, normas y formas de relación de los distintos grupos destinatarios de las políticas; y, segundo, conocer la situación concreta de los miembros de esos grupos en nuestra sociedad: su situación legal, nivel de escolarización, años en Andalucía, conocimiento de la lengua, existencia de redes formales e informales, entre otras cuestiones. Y se trata de saber las estrategias de acción que desarrollan los inmigrantes cara a las circunstancias en que se encuentran (Breton, 1994). Toda esta variedad de situaciones se obvia en los Planes, justificando este hecho como un intento de no discriminación, cuando se trata de una igualdad mal entendida, que no hace sino desidentificar a las personas, intentar actuar sobre ellas sin tener en

cuenta sus grupos de pertenencia, cuyas características están en la base de sus estrategias de inserción. Así, involuntariamente, las actuaciones fomentan una discriminación indirecta: los programas y actividades no pretenden la desigualdad pero, al obviar la realidad de los colectivos –e incluso la existencia misma de estos-, de hecho la reproducen.

Patrimonio cultural e integración social

Muchos de los objetivos que se marcan los Planes de Inmigración podrían llevarse a cabo potenciando determinados elementos del patrimonio cultural de los colectivos concretos. Si se hubieran desarrollado programas que fomentasen el *reconocimiento cultural* es probable que se hubieran cumplido varios de los objetivos propuestos; sin embargo, ha sido en esta dirección en la que menos se ha trabajado. Se demuestra así, una vez más, que la asimilación es contradictoria con la integración y no un requisito implícito de esta, como se suele entender aunque no se confiese. Las tradiciones culturales diversas deberían estar presentes en las instituciones; la diversidad etno-cultural debería formar parte del patrimonio cultural andaluz. Pero el reconocimiento no debe ser de elementos concretos, sino de una tradición cultural en su conjunto, pues de lo contrario aquellos quedarían convertidos en exotismos dentro de una supuesta *cultura mestiza*.

En conjunto, podemos decir que existe una demanda de lo que se ofrece desde los Planes de integración de la Junta de Andalucía pero, sin embargo, las medidas contenidas en estos no cubren esas demandas. Entre los senegaleses existe una gran demanda de recursos culturales de sus sociedades de origen, como prensa, cds, alimentos o ropas, pero estas se cubren dentro del grupo mediante los "lazos o redes de comunidad" (Le Blanc, 2002) caracterizados por una intensiva circulación de material "cultural", como corresponde a una de las características de las migraciones transnacionales: los

flujos circulares son no solo de personas, sino también de bienes materiales y simbólicos. Al igual que una biblioteca no basta para cubrir las necesidades culturales de los andaluces autóctonos, tampoco podrían cubrirse así las de los inmigrantes. Es preciso sobrepasar esta concepción restringida de la cultura. En este caso, la vida de Senegal forma parte de la vida cotidiana de los senegaleses de Sevilla y es a esta realidad a la que hay que responder intentando cubrir *necesidades culturales* que, en buena parte, se comparten con el resto de la diáspora senegalesa¹⁰.

El área socio-cultural de los Planes (llamada "de cultura, ocio y participación" en el Segundo Plan) no hace ninguna referencia a manifestaciones culturales ni religiosas y, sin embargo, no solamente tener trabajo, vivienda y derechos jurídicos genera bienestar, también el sentimiento de pertenencia a un grupo lo genera, como el tener valores y pautas colectivas que nos guíen en nuestro quehacer diario. Sin embargo, en el tratamiento de la inmigración, casi todo se reduce a lo individual, cuando son, sobre todo, las manifestaciones públicas de expresión colectiva las que refuerzan el sentimiento de pertenencia grupal. Así, el calendario de fiestas y rituales, principalmente religiosos, organiza no solo la vida de los senegaleses en Senegal sino también la de los senegaleses en la emigración, ya sea por su celebración en los países donde se encuentran o por señalar la fecha del regreso temporal a Senegal, marcando la alternancia del *aquí* y el *allí*. Se evidencia que el reconocimiento de las prácticas culturales, incluidas las religiosas, es fundamental para garantizar el bienestar del grupo, pues es a través de ellas como los miembros del colectivo dan sentido a las prácticas cotidianas y orientan sus vidas. Por ello, es necesario darles presencia pública; lo contrario solo sirve para generar guetos y sentimiento de sospecha entre los miembros de los demás colectivos. Como ya señalaba hace

¹⁰ Una estancia de tres meses en Montreal (Québec), me posibilitó el contacto con otros senegaleses en la diáspora, pudiendo hacer consideraciones y comparaciones con la comunidad senegalesa de Sevilla.

una década Touraine (1997), nuevas demandas, más culturales que sociales, no encuentran expresión política.

Los planes de integración de inmigrantes y el reconocimiento de la diversidad

Adquirir elementos culturales de la sociedad andaluza no debe entenderse como una sustitución de lo previo, sino como una complementariedad: nadie que emigra se vacía culturalmente, y aun menos cuando se trata de migraciones transnacionales. Integrarse aquí no puede significar tener que desintegrarse de la comunidad de origen, porque, aunque se quisiera, no puede haber un reemplazo inmediato; estamos, siempre, en procesos que son prolongados en el tiempo. Se trataría, pues, de reconocer a "los otros" como interlocutores en pie de igualdad, no solo en cuanto a derechos individuales –sociales y políticos– sino también en el plano cultural –derechos culturales-. Solo así existirán las bases para un verdadero diálogo intercultural.

Por supuesto, la igualdad en el acceso a los servicios sociales es imprescindible para la cohesión social, pero esto no tiene por qué significar la necesidad de una identidad común, y sí la existencia de una estructura política y un marco de normas y valores que rijan la convivencia entre grupos culturales diferentes e identidades diversas. En este sentido, se hace imprescindible el reconocimiento de la diversidad cultural como marcador definitorio de la realidad social de Andalucía. Sin embargo, el vínculo que se intenta construir para los miembros de todas las comunidades etno-culturales existentes hoy en Andalucía, incluida la autóctona mayoritaria –con el requisito previo de que estén en situación regularizada– se basa, fundamentalmente, en la promoción social en tanto que individuos, poniendo como objetivo el acceso a los servicios sociales y al mercado laboral. Sin embargo, la discriminación cultural –el no reconocimiento de la especificidad cultural– también excluye, y toda

exclusión es negativa para conseguir el nivel de adhesión necesaria que se requiere a los inmigrantes para conseguir su integración.

Como el problema está en los propios cimientos de los Planes de Integración, se trata de un problema estructural, y, por tanto, no puede haber para él soluciones parciales. No se puede conseguir resultados en un ámbito sin tratar todos los demás. No se puede requerir, por ejemplo, la asistencia de padres y madres de alumnos a las escuelas -lo que sin duda es fundamental para la integración, pues permite influencias de otros colectivos en la institución- si no se tratan las condiciones de inserción laboral de padres y madres, que vienen determinadas por el modelo económico andaluz. Es necesario analizar cuál es la situación del colectivo de pertenencia del niño o la niña y de sus padres (realidad administrativa, actividades profesionales, etc.) para actuar sobre la posición de ese colectivo en la sociedad andaluza. En el ejemplo propuesto, es necesario actuar no solo sobre las actividades planteadas en la escuela- que también- sino sobre las condiciones que motivan la falta de implicación de las madres y padres.

En definitiva, con los *Planes sobre la Inmigración en Andalucía* se continúa lo que comenzó en el PSSA: se financian muchos proyectos dirigidos a una integración individual en la sociedad andaluza, de superación de necesidades particulares individuales, sin una valorización de la diversidad. Se continúa entendiendo la integración desvinculándola completamente de los lazos de las personas con sus sociedades de origen. La realidad transnacional sigue sin tenerse en cuenta, e igual ocurre con las redes intracomunitarias en la sociedad de destino.

Además, se promueve fundamentalmente lo multiétnico, entendido como relación entre individuos, y apenas se financia la relación entre grupos diversos y lo monoétnico, cuando es a las redes, contextos y modos de asociacionismo propios a los que los

inmigrantes acuden más (Moreno Maestro, 2008). ¿Se fomenta así, realmente, la integración?

¿Qué políticas para realidades transnacionales?

Sin duda, un problema central del que se deriva gran parte del tratamiento de la integración de los inmigrantes es que las políticas actúan sobre realidades que se pretenden estáticas pero que no lo son; tanto las políticas del Estado como las autonómicas contemplan solo la situación y los problemas de los inmigrantes hacia adentro de la sociedad receptora, sin entrar en las múltiples conexiones que mantienen con los miembros de su propia comunidad y con el afuera. Sin embargo, no solo las condiciones de la sociedad de acogida determinan la actuación de quienes se han incorporado a ella como inmigrantes, sino también las realidades de las sociedades de origen.

Sobre todo, el formar parte de una comunidad transnacional influye en el éxito o la falta de éxito de las medidas puestas en marcha desde la Junta de Andalucía. El sistema de cadenas y redes migratorias que vincula diferentes sociedades y que está en estrecha relación con la situación laboral a escala planetaria da a la migración, como proyecto familiar, una situación caracterizada, en ocasiones, por la rotación de los miembros de la familia. Pero mientras que los colectivos de inmigrantes son conscientes de actuar de forma transnacional -el caso de la diáspora comerciante mouride es paradigmático (Suárez, 1996 ; Bava, 2002, 2003; Sarr et Diop, 2004 ; Moreno Maestro, 2006b)-, las políticas públicas continúan sin atender a esta realidad y siguen empeñadas en entender los procesos migratorios como unidireccionales, de origen a destino: solo de ida -"han venido aquí a quedarse"-, o de ida y vuelta, para lo que se ponen en marcha los "proyectos de retorno". Así, las políticas de integración de la Junta de Andalucía actúan sobre una realidad que, en muchos casos, no existe, lo que contrasta con la acción de otras entidades, como las compañías de seguros y financieras, que han

emprendido nuevas estrategias para obtener beneficios actuando conforme a los nuevos modos de migrar.

La realidad transnacional obliga a pensar otros modelos de migraciones y, en consecuencia, a desarrollar otros modelos de políticas de integración en las sociedades receptoras. Sociedades de origen y sociedades de destino ya son conceptos desfasados, no sirven para analizar las migraciones transnacionales en la medida en que designan realidades supuestamente alejadas y sin apenas conexiones.

Por esta realidad transnacional la viabilidad de los locutorios, por ejemplo, está garantizada en un contexto donde las nuevas tecnologías han posibilitado que las personas construyan sus vidas en espacios diferentes de manera simultánea. El contacto cotidiano con la familia desde cualquier punto del globo, controlando los acontecimientos locales y estando presentes en ellos de alguna forma, es hoy un hecho. Los locutorios se constituyen en espacios de intercambio de bienes materiales y simbólicos, caso de los regentados por algún miembro del colectivo senegalés, con tarifas especiales de llamadas y billetes de avión a Senegal, venta de videos, DVDs, comida, ropa y adornos de Senegal, anuncios de venta de viviendas en Dakar, carteles informativos de actividades y eventos de la comunidad en Sevilla...

En el ámbito religioso, la presencia de Senegal en Sevilla es una constante, no solo con visitas periódicas a la ciudad de dirigentes religiosos, sino, sobre todo, a través de la « mouridización » de espacios comerciales donde abundan los símbolos de la cofradía (Moreno Maestro, 2005; 2006b). Es decir, se trata de flujos circulares de personas y de bienes materiales y simbólicos, lo que reafirma el carácter transnacional de la migración senegalesa. Por ello sí funcionan medidas públicas de ayuda a la apertura de *negocios étnicos*, que han pasado a convertirse en una opción más dentro de las actividades concretas reservadas a los inmigrantes, a la vez que

en lugares de encuentro donde afianzar las relaciones comunitarias y donde propiciar encuentros interculturales, respondiendo así, en la práctica, a diferentes objetivos de distintas áreas de los *Planes para la Inmigración de Andalucía*.

La pluralidad de nexos entre la sociedad de acogida y la cultura senegalesa no permiten ver la inmigración como un proyecto de cambio identitario. Las relaciones de lealtad dentro y fuera de las fronteras nacionales marcan la realidad diaria de los senegaleses. Existe una red de interconexiones entre los lugares de destino en la diáspora y el de origen que provoca que, en no pocas ocasiones, se dé el caso de que, aunque se tenga residencia permanente y ciudadanía legal en el país de acogida, lo general sea seguir considerando como su país al país de origen, incluso formando parte de la segunda generación.

Bibliografía

- BAVA, S. (2002) « De la 'Baraka' aux affaires. La captation de ressources religieuses comme initiatrices de nouvelles routes migratoires », en *Ville-Ecole-Intégration Enjeux*, nº 131, pp. 48-63.
- _____ (2003) « Les Cheikh-s mourides itinérants et l'espace de la ziyâra à Marseille », en *Anthropologie et Société*, vol. 27, nº1, pp. 149-166.
- BOLZMAN, C. (2006) "Transformaciones de las comunidades latinoamericanas en Suiza: de los exiliados a los deslocalizados", en *52 Congreso Internacional de Americanistas*. Universidad de Sevilla, Sevilla.
- BRETON, R. (1994) *Actes du séminaire sur les indicateurs d'intégration des immigrants. Séminaire tenu su 28 février au 3 mars 1994, á l'Université de Montréal*. Ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés

- culturelles. Centre d'études ethniques, Université de Montréal. Montreal.
- CASTELLS, M. (1999) *La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. Vol II: El Poder de la Identidad*. Siglo XXI Editores. México.
 - CONSEJERÍA DE ASUNTOS SOCIALES (1994) *Plan de Servicios Sociales de Andalucía 1993/1996*. Junta de Andalucía, Sevilla.
 - _____ (1998) *Evaluación del Plan de Servicios Sociales de Andalucía*. Junta de Andalucía, Sevilla.
 - CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN, DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS MIGRATORIAS (2002) *Primer Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004*. Junta de Andalucía, Sevilla.
 - _____ (2006) *Segundo Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2006-2009*. Junta de Andalucía, Sevilla.
 - HELLY, D. (2004) "Le traitement de l'islam au Canada. Tendances actuelles », en *Revue Européen des Migrations Internationales* nº 20, pp. 47-73.
 - LE BLANC, M.N. (2002) "Processes of Identification among French-speaking West African Migrants in Montreal", en *Études Ethniques au Canada. Special Issue. The New French Fact in Montreal. Francization, Diversity, Globalization*, vol.. XXXIV, nº 3. Montreal.
 - MORENO MAESTRO, S. (2005) "La Cofradía Mouride en la emigración senegalesa: ¿agente de desarrollo?", en Palenzuela, P. y Gimeno, J.C. (coords), *Culturas y desarrollo en el marco de la globalización capitalista*. Fundación El Monte, Sevilla. pp.199-216.
 - _____ (2006a) *Aquí y Allí, viviendo en los dos lados. Los senegaleses de Sevilla, una comunidad transnacional*. Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía, Sevilla.

- _____ (2006b) "Le mouridisme ou sein de l'immigration sénégalaise : agent de développement. Le cas de l'Andalousie », en *Diversité urbaine. Cahiers du Groupe de recherche ethnicité et société*. Volume 6, número 1, pp.93-110.
- _____ (2007) "¿Integración o desintegración? El papel de la identidad en la inserción social", en *V Congreso sobre inmigración en España. Migraciones y desarrollo humano*. Valencia.
- _____ (2008) "La financiación de asociaciones y proyectos como índice revelador de las políticas sobre inmigración en Andalucía y estrategias colectivas de inmigrantes", en Zapata-Barrero, R. y Pinyol, G. (eds.), *Los gestores del proceso de inmigración. Actores y redes de actores en España y Europa*. Barcelona, Fundación CIDOB, pp. 113-130.
- MARTÍN DÍAZ, E. (2003) *Procesos migratorios y ciudadanía cultural*. Mergablum, Sevilla.
- SARR, Ch. Y DIOP, A. (2004) "Emergence de nouveaux acteurs locaux et recomposition des territoires urbains: appropriation de la centralité des villes par les *Moodu-moodu* », en *Programme de Recherche urbaine pour le Développement, Synthèse des resultats*. Dakar.
- SUÁREZ, L. (1996) "Estrategias de pertenencia y marcos de exclusión: colectivos sociales y estados en un mundo transnacional", en *Procesos migratorios y relaciones interétnicas. Congreso de Antropología Española*. Zaragoza.
- TOURAINE, A. (1997) *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.