

Inmigración y gobierno local. Experiencias y retos. IV Seminario Inmigración y Europa.

La acogida de la inmigración y la gestión de la convivencia.

Integración en Birmingham de los recién llegados del extranjero.
Adrian Randall

Adrian Randall

*Experto en Inmigración y Asilo,
Birmingham*

Antecedentes: inmigración y diversidad

Birmingham es una ciudad diversa y multicultural con una población de un millón de personas. La ciudad tiene una de las poblaciones más jóvenes y variadas de Europa. En el censo de 2001, se estableció que el 29% de la población estaba formado por grupos de personas negras y minorías étnicas. Las previsiones son que para el año 2011 Birmingham se haya convertido en la primera ciudad europea con una mayoría de población no-blanca. Estos datos reflejan la dinámica de cambio que está experimentando la ciudad.

En los últimos 50 años, en Birmingham (y en otras ciudades del Reino Unido) se produjeron dos grandes oleadas inmigratorias procedentes de otros países, y ello se refleja en su actual diversidad. El primer período tuvo lugar poco después del final de la Segunda Guerra Mundial, coincidiendo con el final del colonialismo y en un marco de prosperidad creciente y escasez de mano de obra. Esto llegó a su máximo nivel durante las décadas de los sesenta y los setenta, cuando la mayor parte de este primer gran flujo migratorio con destino al Reino Unido y a sus ciudades procedía de los países de la Commonwealth. En el caso de Birmingham, el grueso de este grupo estaba compuesto principalmente de indios, pakistaníes y afrocaribeños que llegaron a este país como inmigrantes económicos, la mayor parte de los cuales se incorporaron a trabajos manuales en los sectores industrial y manufacturero.

Durante la última década, Birmingham ha visto llegar a la ciudad un segundo *nuevo* grupo de recién llegados o inmigrantes formado predominantemente por iraníes, somalíes, afganos, kurdos y kosovares, además de los recién llegados desde Pakistán. Estos orígenes ponen de relieve el vínculo existente entre las regiones de conflicto y la migración. La diferencia obvia entre los grupos *viejos* y *nuevos* es que cada uno de ellos tiene sus propias necesidades comunitarias específicas, diferentes culturas y lenguajes. Los recién llegados tienden inicialmente a gravitar hacia determinadas partes de la ciudad y de la región en la que pueden vivir las personas procedentes de un entorno similar al suyo. Determinados barrios céntricos de la ciudad son atractivos para los recién llegados en la medida en que allí los precios y los alquileres son bajos, hay un buen servicio de transportes públicos y facilidades de acce-

so a los servicios y profesionales relevantes que pueden satisfacer la demanda de las diversas necesidades lingüísticas de este grupo de personas. También hay una gran variedad de mercados y tiendas, una economía informal y equipamientos religiosos.

En la ciudad de Birmingham vive aproximadamente el 7% (unas 3.000 personas) de solicitantes de asilo que hay en el Reino Unido. Se calcula que, actualmente, una de cada treinta personas en Birmingham (el 3,5%) son refugiados, solicitantes de asilo u otro tipo de recién llegado a la ciudad y al país. Aunque actualmente los solicitantes de asilo en la ciudad se reparten entre 70 grupos étnicos diferentes, el 50% de ellos pertenecen a solamente seis nacionalidades –los procedentes de Somalia, Irak, Irán, Afganistán, Pakistán y Zimbabwe.

En el Reino Unido, los refugiados y los solicitantes de asilo se deben enfrentar todavía a una discriminación y hostilidad muy extendidas, y están en riesgo de ser explotados laboralmente en, por ejemplo, trabajos ilegalmente subremunerados o en trabajos a tiempo parcial o fuera del horario habitual. Por lo general, los refugiados y otros recién llegados no están bien informados respecto a sus derechos en una sociedad democrática y son ignorados por algunos proveedores de servicios. Con la finalidad de evitar su exclusión económica y social, es preciso poner en marcha acciones encaminadas a facilitar la integración de los individuos y el empoderamiento de sus comunidades.

Gobernanza para la cohesión social e integración

Sin programa de integración

No existe ningún programa nacional o local de integración para los recién llegados extranjeros, tanto si han entrado por la vía de la solicitud de asilo como si lo han hecho mediante la denominada “migración organizada”.

No hubo tampoco programa para los primeros inmigrantes y la división de responsabilidades entre los gobiernos local y central no permite saber quién tendría que tomar la iniciativa. La integración de estos primeros inmigrantes probablemente dependía del lugar de trabajo, y está bien documentado que aquellos de sus compañeros que no trabajaban se quedaban rezagados respecto a la adquisición del idioma y al contacto social en sus barrios.

El espectacular incremento en las solicitudes de asilo durante la década de los noventa llevó a la introducción de un plan nacional de apoyo administrado por el Gobierno central (el Home Office o Ministerio del Interior) que incluía un programa de dispersión geográfica. En el año 2002 este departamento publicó su primera *Estrategia de Integración*, en la cual se reflejaba el punto de vista de que el empleo y la vivienda eran los principales impulsores de la integración, pero donde no se proponía un programa nacional.

Cinco años y una estrategia después, el Home Office está preparando licitaciones para la provisión de (algunos) servicios de integración. Mientras tanto, las ciudades que reciben solicitantes de asilo y refugiados, y las áreas rurales que reciben inmigrantes que desempeñan trabajos agrícolas han emprendido acciones para facilitar su integración.

La aproximación de Birmingham a la integración

Hay tres áreas que resumen el enfoque que adopta el Ayuntamiento de Birmingham en la provisión de ayudas a los recién llegados a la ciudad:

- Apoyo a la integración individual mediante ayudas que faciliten la participación económica, social, civil y política.
- Apoyo al desarrollo de las organizaciones comunitarias que puedan ayudar a los individuos a desarrollar el capital social mediante su participación en la vida civil y política.
- Desarrollo de estructuras que apoyen y fomenten la participación.

La aproximación de Birmingham a la cuestión de la ayuda y la integración se ha desarrollado mediante un trabajo asociativo pero sin una coordinación centralizada, y ello es básicamente el reflejo de la multitud de pequeñas fuentes de financiación que han sido utilizadas por las diferentes agencias de beneficencia establecidas por ley. El Ayuntamiento de Birmingham ha financiado, en particular, el apoyo y la ayuda dados a refugiados individuales mediante la provisión de recursos especializados. Varias organizaciones sectoriales de voluntarios de doble nivel han estado trabajando en el desarrollo de organizaciones comunitarias de refugiados y sus respectivas redes.

Objetivo de la estrategia de integración de Birmingham

Uno de los mayores retos a los que tiene que hacer frente Birmingham es el de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos reduciendo las desigualdades existentes entre los diferentes distritos de la ciudad. Este reto hace hincapié en la necesidad de abordar las desigualdades que sufren actualmente los grupos de personas negras y las minorías étnicas. Este reto de la prioridad se ve ampliado por la necesidad de abordar el importante impacto que tiene la presencia de los recién llegados que van a vivir a los mismos barrios, creando una demanda adicional de recursos y apoyo en estas áreas que ya de por sí tienen muchas carencias.

Mediante este enfoque de asociación, el Ayuntamiento ha producido una estrategia de integración con sus colaboradores en la Policía, la Seguridad Social, el Consejo de los Refugiados, el Consejo para el Aprendizaje y la Capacitación, el Job Centre Plus y el Home Office. Dicha estrategia aborda muchos de los temas que tienen un impacto en la integración, y aproximadamente el 50% de sus recomendaciones se ha puesto en práctica.

Las acciones y los actores en Birmingham son numerosos:

- 10-20 proyectos que trabajan exclusivamente o principalmente en la integración/asentamiento de los refugiados.
- Hasta 100 RCO (Refugee Community Organisations u Organizaciones Comunitarias de Refugiados), aunque solamente unas cuantas disponen de fondos para emplear personal propio o que les permita tener sus propios locales.

El objetivo implícito en todos estos proyectos es ayudar a los refugiados a conseguir su participación social, económica y política.

Algunos ejemplos de estos proyectos son:

Centro de Recursos para los Refugiados de Wardlow Road

Este es un centro multidepartamental que proporciona asesoramiento y asistencia individual relativos a vivienda, prestaciones sociales, empleo, educación, formación y salud en un mismo edificio. Con esta finalidad, el centro cuenta con socios y voluntarios que atienden a la mayoría de recién llegados que se establecen en la ciudad. El servicio de asesoramiento es particularmente efectivo porque utiliza asesores para los refugiados que han sido formados para proporcionar los servicios básicos y que tienen un conocimiento de la cultura y la experiencia de aquellos a quienes aconsejan, además de hablar su idioma.

A parte de asesoramiento individual, el centro ofrece servicios y ayudas (proporcionadas por una ONG) a las nuevas organizaciones comunitarias de refugiados:

- Provisión de instalaciones y despachos compartidos.
- Cursos de formación para la capacitación de voluntarios (por ejemplo, para ofrecer consejo sobre vivienda).
- Formación y apoyo para ayudar a las organizaciones a cumplir las reglas de gobernanza apropiadas y para enseñarles cuáles son las fuentes de financiación disponibles y cómo acceder a ellas.
- Instalaciones y servicios para actividades sociales y culturales.

El Centro de Recursos para los Refugiados es administrado y en parte financiado por el Ayuntamiento.

Trellis

Este proyecto está dirigido específicamente a mejorar el acceso al empleo para los refugiados e inmigrantes económicos. Su objetivo es:

- Trabajar para mejorar la respuesta del Job Centre Plus (la agencia central del Gobierno para buscar trabajo).
- Asesoramiento y orientación a los refugiados individuales.
- Trabajar con los empleadores para ayudarles a superar los estereotipos negativos.

Trellis está financiado por el Gobierno central mediante el presupuesto para tres años "Invest to Save" (Invertir para Ahorrar).

Asociación para la Integración Comunitaria

Un proyecto voluntario que trabaja con mujeres refugiadas en Birmingham y que proporciona:

- Asesoramiento y orientación para encontrar empleo.
- Formación lingüística.
- Formación en determinadas tareas como, por ejemplo, tecnologías de la información, puericultura, etc.

La financiación de este proyecto procede del European Refugee Fund (Fondo Europeo para los Refugiados) y del Home Office.

Asociación pro viviendas para los refugiados del noroeste de Birmingham

Esta es una asociación de agencias de voluntarios y agencias estatutarias que trabajan con organizaciones de refugiados para facilitar el acceso a la vivienda de los refugiados mediante:

- La concienciación mutua de las organizaciones de refugiados y de los proveedores de viviendas.
- La capacitación de las organizaciones de refugiados.
- El trabajo llevado a cabo con los proveedores de viviendas.

Esta asociación está financiada por el Fondo Europeo para los Refugiados, a través de la organización benéfica Housing Association Charitable Trust.

ASPIRE

Este proyecto, financiado por EQUAL, proporciona financiación a pequeñas iniciativas en:

- Arte-concienciación.
- Cursos de lengua inglesa.
- Voluntariado.
- Capacitación de las Organizaciones Comunitarias para los Refugiados.

Fondo Social Europeo

Acción del Gobierno central

Los debates sobre ciudadanía e integración en el Reino Unido han sido alimentados por varios factores:

- La existencia de disturbios violentos entre grupos autóctonos y étnicos en varias ciudades, incluida Birmingham.
- Los atentados terroristas en Nueva York y Londres.
- La evidente separación física, social y cultural entre comunidades musulmanas y no musulmanas.

- Las consecuencias directas (por ejemplo, las presiones sobre los recursos en vivienda) de la inmigración actual.

Los debates tienen lugar en la prensa y se centran particularmente en presentar a los solicitantes de asilo como un grupo que viene a aprovecharse del sistema de asistencia social británico, y a los musulmanes como un grupo separado, diferente y potencialmente peligroso.

Muchos países del norte de Europa tienen programas obligatorios para el aprendizaje del idioma para aquellas personas a las que se concede el estatus de refugiado, y el Reino Unido ha introducido pruebas de lenguaje y cultura británicas que se deben superar para obtener la ciudadanía. Estas pruebas han sido diseñadas para las personas que han llegado por la ruta del asentamiento familiar u otras rutas de *inmigración organizada*, así como por la ruta de la solicitud de asilo, pero llevan cinco años de retraso para la mayoría de personas y no están asociadas a unos programas de aprendizaje útiles.

Las nuevas propuestas del Gobierno central unificarán la financiación dirigida a la integración de los refugiados y utilizarán grandes contratos para implementar un programa nacional sobre cuatro temas:

- Redacción de planes de integración personal para los refugiados, con el objetivo de que identifiquen las acciones necesarias para conseguir los objetivos de la integración. Se supervisarán los progresos en este sentido, aunque no se han determinado recursos para un apoyo continuo.
- Apoyo para ayudar a los trabajadores cualificados a conseguir un empleo adecuado a sus capacidades mediante la acreditación y la formación.
- Asesoramiento para refugiados –existe ya un exitoso plan en este sentido que se ha implementado en muchas ciudades.
- Apoyo a las Organizaciones Comunitarias de Refugiados para desarrollar sus capacidades de ofrecer determinados servicios.

Apoyo y colaboración con las Organizaciones Comunitarias de Refugiados

El apoyo a las organizaciones comunitarias es un tema recurrente en las discusiones relativas al trabajo con los inmigrantes. Recientemente ha habido un debate acerca de si la financiación de las organizaciones étnicas separadas puede exacerbar la exclusión social de los grupos minoritarios y dificultar también la integración y la cohesión social. Sin embargo, actualmente los beneficios superan con creces los posibles efectos negativos a que apuntan estas preocupaciones.

- Las organizaciones comunitarias de refugiados pueden proporcionar información más detallada de las necesidades de una comunidad a los proveedores de servicios y a los estrategas. La legislación sobre la igualdad en el Reino Unido requiere que los proveedores de servicios identifiquen y sean capaces de dar respuesta a las necesidades especiales de los diferentes grupos para facilitarles el acceso a los servicios apropiados.
- Estas organizaciones pueden proporcionar apoyo y consejo a los refugiados en su lengua materna. De este modo, individuos y familias que

de lo contrario estarían aislados y que probablemente buscarían ayuda en proveedores de servicios mal equipados, pueden recibir asistencia de alguien que conoce su origen y su entorno. El refugiado se sentirá más cómodo recibiendo asesoramiento de alguien que pertenezca a su mismo grupo étnico; y un asesor que conozca bien, por ejemplo, el mercado inmobiliario del Reino Unido, así como la experiencia de los refugiados, podrá explicarse mucho mejor.

- Estas organizaciones pueden facilitar asimismo la integración contribuyendo a mantener las tradiciones religiosas y culturales que crean una zona de bienestar desde la cual un recién llegado puede explorar su nuevo entorno económico, social y cultural.

A pesar del reconocimiento del valor que tienen estas organizaciones, no existe ninguna estrategia (local o nacional) de financiación de las mismas. Estas limitaciones en la financiación significan que muchas de ellas son frágiles y con pocos recursos, y esto, a su vez, hace difícil evaluar qué organizaciones emergentes son merecedoras de recibir una inversión. La ayuda se separa de la financiación para que las organizaciones puedan construir su capacidad para la gobernanza y la gestión, y solamente cuando han superado estos obstáculos pueden acceder a fuentes de financiación más importantes.

Mientras tanto, por supuesto, muchas organizaciones se ven abrumadas por las solicitudes de ayuda por parte de miembros individuales de la comunidad.

Cohesión o conflicto

La actual oleada migratoria sigue provocando comentarios negativos por parte de las comunidades ya asentadas. Aunque las comunidades negras y de minorías étnicas ya instaladas en los barrios que acomodan a los recién llegados son generalmente acogedoras y tolerantes, la llegada de un grupo relativamente necesitado tiene un impacto evidente en los servicios locales.

- Los niños recién llegados necesitan ayuda adicional en las escuelas, al menos hasta que aprenden a hablar inglés.
- El acceso a los servicios sanitarios es más lento y más costoso cuando se necesitan servicios de traducción e interpretación.
- Las familias de refugiados sin hogar pueden tener prioridad para acceder a una vivienda sobre una familia numerosa ya establecida.

El reto al que se enfrenta Birmingham es el de satisfacer estas necesidades al mismo tiempo que resuelve las desigualdades existentes probadas, como los bajos rendimientos educativos de determinados grupos.

La concentración de recién llegados en las áreas más desfavorecidas de la ciudad es una consecuencia de la situación del mercado inmobiliario y de las preferencias culturales. Los contratistas que proporcionan alojamiento a los solicitantes de asilo les procuran (alquilan) una residencia en las zonas más baratas de los barrios del centro de la ciudad, en los que vive la gente menos acaudalada. Estas zonas tienen una mayor concentración de residentes menos adinerados pertenecientes a los grupos étnicos minorita-

rios, de modo que la atmósfera cultural resulta atractiva para los nuevos refugiados y para muchos inmigrantes por razones económicas.

En Birmingham, 9 de los 40 distritos administrativos existentes tienen más del 50% de la población formada por personas procedentes del sur de Asia, caribeños y otros grupos no blancos; los mismos distritos acogen al 70 % de los solicitantes de asilo que hay en Birmingham.

Conclusión

Las estrategias de integración nacional y local necesitan reflejar también otras dificultades con las que se enfrentan los recién llegados. Estas son:

- La dificultad para acceder a una vivienda adecuada.
- La dificultad para acceder al conocimiento de la lengua inglesa.
- La dificultad para superar otras barreras del mercado laboral (por ejemplo, los prejuicios de los empleadores).
- Las dificultades para comunicar sus necesidades, generalmente debido a problemas de idioma o de cultura.
- Las dificultades derivadas de la actitud negativa hacia los recién llegados que adoptan algunos ciudadanos y proveedores de servicios.
- Las dificultades debidas a la falta de conocimiento que tienen los recién llegados de la vida en el Reino Unido.