

Entre la protección y el “beneficio”: el papel de las organizaciones de la sociedad civil en los mercados españoles de recepción migratoria

Between Protection and “Profit”: The Role of Civil Society Organizations in the Migrant Reception Markets in Spain

Ana López-Sala¹ y Dirk Godenau²

Fecha de recepción: 15 de julio de 2019

Fecha de aceptación: 13 de octubre de 2019

INTRODUCCIÓN

Las políticas de recepción de inmigrantes irregulares y de refugiados en España se han convertido en una arena política en la cual se ven involucrados un creciente número de actores privados, como las organizaciones de la sociedad civil. A partir de la década de los noventas, España ha desarrollado una fórmula de “gestión conjunta”, también definida como “modelo colaborativo”, en el que se aprovechan los acuerdos con el tercer sector a fin de implementar prácticas y políticas de recepción que tengan por objetivo brindar asistencia a los migrantes vulnerables. Este modelo de políticas ha conformado acuerdos y negociaciones entre el Estado y la sociedad civil que han resultado en una “acción concertada”, a la vez que ha avivado un intenso debate en torno a los niveles de colaboración, cooptación e (in)dependencia de estas organizaciones. El debate se ha enfocado en la fuerte dependencia de los fondos públicos de muchas asociaciones civiles, y en cómo esta limita tanto su posibilidad de oponerse a tales políticas, como su capacidad de responsabilidad.

El objetivo de esta nota crítica es analizar el rol de las organizaciones de la sociedad civil españolas en el terreno de las políticas públicas, caracterizado por tensiones y contradicciones entre principios de protección y beneficio. Valiéndonos del concepto de “mercados de recepción” y con base en el trabajo de campo llevado a cabo con

¹ Instituto de Economía, Geografía y Demografía. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), España, ana.lsala@cchs.csic.es, <https://orcid.org/0000-0003-2756-7042>

² Departamento de Economía Aplicada y Métodos Cuantitativos, Universidad de La Laguna, Tenerife, España, dgodenau@ull.es, <https://orcid.org/0000-0001-8945-2051>



organizaciones sociales en España durante los años 2016 y 2018³ (que incluyó entrevistas a profundidad), destacamos el elusivo y contradictorio desempeño de estas organizaciones en el diseño e implementación de prácticas de recepción.

La primera sección de la nota examina el concepto de mercados de recepción, un término acuñado dentro del contexto de la literatura sobre la industria migratoria y los mercados de gestión migratoria (Gammeltoft-Hansen y Sorensen, 2013). La segunda parte describe el modelo colaborativo de recepción, proporcionando así una visión más completa de los factores determinantes y los vínculos que aclaran la relación entre el Estado y la sociedad civil en esta área. La sección final ofrece una perspectiva más completa sobre el caso español, enfocándose en las tensiones provocadas por este modelo colaborativo, así como en las ambivalencias y contradicciones que se dan en las organizaciones que participan de este mercado de recepción, y cómo es que estas afectan a la protección dada a migrantes vulnerables y al escrutinio público de estas prácticas.

Definiendo los mercados de recepción migratoria

A pesar de la popularidad que ha ganado el término industria migratoria dentro de los círculos académicos (Hernandez-Leon, 2005; Cranston, Schapendonk y Spaan, 2018), consideramos que desde una perspectiva conceptual y teórica la expresión “mercados migratorios” (Gammeltoft-Hansen y Sorensen, 2013) es más precisa para el campo general de la economía y para el de la economía política (López Sala y Godenau, 2016; López Sala y Godenau, 2017). Utilizar el concepto de mercados migratorios nos permite incluir el aspecto transaccional de oferta y demanda dentro del análisis, y subrayar las diferentes razones fundamentales y estructuras que dejan al descubierto la relación entre los actores gubernamentales y privados en las diferentes áreas de gestión migratoria. Al referirnos a los mercados como algo concerniente a la economía, se define su significado analítico mediante las actividades transnacionales involucradas en el intercambio de bienes y servicios entre actores mediante la negociación de cantidades y precios. El uso de los términos mercados de facilitación, control y recepción⁴ deriva de esta premisa, inspirándose en la tipología propuesta por Gammeltoft-Hansen y Nyberg-Sorensen (2013).

³ Las entrevistas a profundidad fueron realizadas en Madrid, Barcelona, Andalucía y Melilla, España. Esta investigación ha sido llevada a cabo dentro del marco del proyecto MIND, del Programa Nacional de Proyectos de Investigación de España.

⁴ Se emplea el término “recepción” y no “refugio” o “asistencia”, ya que en el contexto europeo contemporáneo un refugiado puede confundirse con un migrante rescatado o un refugiado por rutas marítimas. A su vez, “asistencia” tiene connotaciones paternalistas. En este sentido es que “recepción” es percibido como un término más neutral y genérico.

El mercado de recepción, objeto de este análisis, puede definirse como un conjunto de transacciones o el intercambio de bienes y servicios entre el Estado y los actores privados, dirigido a la articulación de esta área de la política migratoria. No obstante, el hecho de que existan pagos y precios no implica necesariamente que la motivación sea el lucrar, pues no todas las actividades en este mercado son impulsadas por la obtención de ganancias. Esto resultará particularmente relevante cuando nuestro análisis examine el rol de las organizaciones de la sociedad civil, sin fines de lucro en sentido estricto, y que pueden verse motivadas por otro tipo de ganancias.⁵ Además, el financiamiento que requieren para llevar a cabo sus actividades se obtiene comunmente de los recursos públicos. Por eso es que a pesar de no estar motivadas por el lucro, su supervivencia puede estar condicionada por los requisitos y criterios de selección impuestos por las autoridades que otorgan contratos públicos.

Políticas y prácticas de recepción en España

La transformación de España en un destino para los migrantes a finales de la década de 1980, se vio acompañada de la creación de una política de integración e itinerarios de recepción significativamente distintos a los que se tenían en los países receptores tradicionales del resto de Europa (Arango, 2013). El modelo español de inmigración ha estado basado principalmente en la mano de obra, con muy pocos migrantes buscando refugio u otras formas de protección internacional. Este modelo se ha caracterizado porque frecuentemente se rebasa la duración de estancia autorizada por el visado, así como por un Estado que proporciona canales a través de los que la mayoría logra obtener un estatus de permanencia. Las medidas de recepción dirigidas a poblaciones altamente vulnerables han desempeñado un papel esencial al proporcionar acceso a, por ejemplo, recursos sociales y educativos o asistencia legal y laboral tanto dentro del territorio nacional como en las zonas fronterizas.⁶

⁵ Por ejemplo, estos tipos de organizaciones pueden obtener beneficios políticos o simbólicos al asumir un papel activo en la gestión e implementación de políticas migratorias. Esto puede hacerlas más influyentes, pues pueden ser percibidas como interlocutores legítimos entre las comunidades de migrantes y las administraciones públicas, etcétera.

⁶ Las políticas y prácticas de recepción se definen como medidas que complementan las políticas migratorias desarrolladas por las administraciones locales, regionales y estatales. Este tipo de asistencia social incluye la provisión de todo tipo de servicios para inmigrantes particularmente vulnerables (asistencia legal, programas de capacitación, aprendizaje del idioma y servicios de traducción, cuidado de la salud, asistencia psicológica, orientación laboral, etcétera). Este tipo de medidas han sido implementadas en toda España, incluyendo los vecindarios de las grandes ciudades, las áreas rurales, y las zonas fronterizas y de recepción.

Al ser políticamente descentralizada, en España se han desarrollado medidas de integración y recepción a nivel municipal, regional y nacional de acuerdo a un proceso de políticas de *abajo hacia arriba*, con una significativa participación del tercer sector (Jubany-Baucells, 2002; Solé, 2004; Cebolla-Boado y López-Sala, 2015a; Garcés-Mascareñas y Penninx, 2016). La implementación de estas políticas y prácticas de recepción es gestionada mediante acuerdos con las organizaciones de la sociedad civil. Distintos factores han conducido a esta fórmula de colaboración conjunta entre los distintos niveles de administración gubernamental y las organizaciones sociales. El primer factor fue el deseo del gobierno español de diseñar un enfoque colaborativo para el desarrollo de políticas que incluyera la participación directa de la sociedad civil, como puede observarse en los planes de integración nacionales y regionales, y en la creación de instituciones formales de consulta. El segundo factor es la debilidad y baja intensidad de la beneficencia estatal en España, contando esta con limitado gasto público e inversión en recursos humanos e infraestructura. Como tercer factor está la necesidad de la administración pública de acceder al conocimiento experto y profesional que se puede encontrar en muchas de estas organizaciones, las cuales cuentan con gran capital social y se mantienen en sustancial contacto con las comunidades inmigrantes a nivel local y a nivel regional.

Cómo es que en España el tercer sector participa en los mercados de recepción

En la práctica, las organizaciones civiles han participado en el mercado de recepción mediante un “modelo de asociación” de acuerdo al que funcionan como subcontratistas. Para lograrlo, los gobiernos nacional, regionales y locales han creado un sistema de financiamiento que se vale de programas anuales de subsidio que tienen por objetivo específico el desarrollo de proyectos de asistencia y recepción para inmigrantes vulnerables, y para quienes busquen refugio. Algunas organizaciones han recibido subsidios directos, como aquellos otorgados en 2015 para satisfacer la creciente necesidad de asistencia generada por la llegada de los refugiados sirios.

Las organizaciones de tercer sector comenzaron a participar en iniciativas de recepción para inmigrantes vulnerables en la década de 1990. En ese punto, las organizaciones percibieron la nueva situación inmigratoria española como una oportunidad no solo para participar en el desarrollo e implementación de políticas de integración, sino también como una forma para obtener mayor visibilidad e influencia en lo que era un asunto altamente politizado en la España de inicios de la década de 1990. No obstante, durante el transcurso de las dos décadas pasadas este modelo de asociación social ha tenido un alto impacto en las acciones y estructuras de estas organizaciones. Primero, y principalmente, las ha hecho en gran medida dependientes de los subsidios públicos (Cebolla-Boado y López-Sala,

2015b),⁷ influyendo significativamente en sus prioridades,⁸ a la vez que ha promovido una cultura organizacional fundamentada en los subsidios. En segunda instancia, ha profesionalizado estas organizaciones, aunque también las ha hecho más burocráticas (con estructuras de gran complejidad, grandes presupuestos y personal numeroso), lo que ha provocado que amplios sectores sociales las perciban como organizaciones paraestatales o, sencillamente, como extensiones del Estado. En este sentido es que el modelo de asociación ha “desradicalizado” y “desmovilizado” a una porción de las organizaciones civiles, cuyas actividades están ahora altamente supervisadas por y bajo el escrutinio de las administraciones públicas.

Adiós a los derechos, bienvenidos los proyectos: de defensores a proveedores de servicios

La mayor crítica a este modelo deviene de los efectos colaterales que ha tenido en las organizaciones sociales, pues ha minado su independencia, y ha limitado su capacidad de oponerse a políticas oficiales. Efectivamente, parte de la sociedad civil considera este modelo como una estrategia *dividi et impera* premeditada para la desactivación de la unidad y la cohesión del movimiento social proinmigrante que existió en los inicios de la década de 1990: primero a través del proceso de cooptación, que gradualmente debilitó la defensa en favor de la provisión de servicios (véase Lacomba, Boni, Cloquell y Soledad, 2015; Barbulescu y Grugel, 2016); y posteriormente, a través de formas de clientelismo y por la entrada al mercado de recepción por parte de organizaciones proinmigrantes más afines a las ideologías de los gobiernos en ese momento en el poder, organizaciones que vieron en estas convocatorias una oportunidad para la obtención de subsidios para obtener ventajas económicas y políticas. Además, los recursos necesarios para dar apoyo a estas organizaciones cada vez más complejas y la consolidación de esta “cultura de la comisión” (Tyler, Gill, Conlon y Oeppen, 2014), misma que pudo observarse en otros países

⁷ Esta dependencia ha llevado a algunos a cuestionar el proceso español de *abajo hacia arriba* para creación de políticas, afirmándose que durante la pasada década se han adoptado muchos rasgos de *arriba hacia abajo* debido a que el control ejercido por el gobierno sobre los subsidios públicos incrementa su influencia sobre los objetivos y prioridades de estas organizaciones sociales.

⁸ Por ejemplo, durante la última década los proyectos diseñados por estas organizaciones han variado significativamente en relación a la crisis económica española, el contenido de las convocatorias para la concesión de subsidios y el desarrollo de las prioridades políticas. Esto explica la expansión de los proyectos cooperativos en los países de origen a mediados de la década pasada, la promoción de proyectos basados en el regreso voluntario, la protección de menores no acompañados, y la lucha contra el tráfico de personas desde el 2009 o, más recientemente, los programas de asistencia humanitaria en zonas fronterizas y el interior del país, desde el año 2014.

Europeos, pusieron a muchas organizaciones en una posición difícil, forzándolas a reconsiderar sus enfoques. Esto llevó a una falta de unidad por parte del movimiento social a mediados de la pasada década, durante el boom económico en el que los subsidios a nivel nacional y regional fueron particularmente grandes.

En algunas entrevistas llevadas a cabo durante la investigación conducente a esta nota, los entrevistados insistieron en que una gran parte del movimiento social de este periodo fue socavada por la participación predominante de grandes organizaciones sociales con estrechos lazos gubernamentales, y la reorientación de otras organizaciones a direcciones alineadas con posturas gubernamentales en las que se vio debilitada la defensa de los derechos de los inmigrantes en pro de la provisión de servicios. Otras organizaciones importantes decidieron distanciarse de este mercado de recepción mediante el empleo de fondos alternativos, y actuaron no solamente proporcionando servicios, sino también reforzando la defensa de los derechos de los inmigrantes. Este fue el caso de la mayoría de las organizaciones y fundaciones civiles católicas, que realizaron sus actividades con fondos eclesiásticos. Este distanciamiento de los fondos públicos les dio mayor autonomía para la implementación de sus propias prioridades. Ahora pueden defender posiciones más críticas para la defensa de los inmigrantes no regularizados, particularmente de aquellos que están en ámbitos de control interno especial, incluyendo las infraestructuras estatales de detención e internamiento.

Más allá del mercado de recepción. Nuevas estrategias para defender los derechos de los inmigrantes

Esta situación se ha tornado más compleja a partir del final de la década pasada, al llevar la crisis económica a una considerable reducción del fondo consignado a políticas sociales, incluyendo la recepción de inmigrantes. La creciente competencia por recursos que son escasos ha generado mayor tensión dentro del movimiento social, y ha provocado que las prioridades españolas enfoquen la asignación de los fondos europeos en otros grupos y objetivos, como aquellos destinados a luchar contra el tráfico de personas o para la promoción del retorno voluntario.

De acuerdo a esta nueva situación, algunas organizaciones han reconsiderado sus enfoques con mucha seriedad, más aún al desarrollarse la crisis económica, de tal manera que se constituye ahora en una profunda crisis política y social que ha movilizó nuevamente a la población civil y la protesta pública, y también ha coincidido con una intensificación de los procedimientos internos con miras a controlar la migración dentro de la política española. Esta situación ha alterado profundamente la acción social y política de las organizaciones, provocando significativamente que el mercado de recepción voltee hacia otras áreas de gestión migratoria, como por ejemplo las zonas fronterizas y los centros de detención. Esto a su vez ha llevado a tensiones en las localizaciones como son

los enclaves preliminares de recepción (las provincias marítimas de Andalucía, o las ciudades de Ceuta y Melilla) o provincias en las que se encuentran centros de detención. Estos son sitios en los que el conflicto entre el control y la protección se han exacerbado, forzando a las organizaciones sociales a lidiar con la difícil tarea de balancear la defensa de los derechos de los migrantes con la necesidad de recursos para recibirlos y brindarles protección.

Actualmente, el tercer sector está profundamente fragmentado y sus tácticas son muy dispersas. Los subsidios se concentran en manos de unas pocas grandes asociaciones cuya alianza y colaboración con el Estado se justifica mediante sus perfiles técnicos y especializados. Después de una disminución de los apoyos, nuevamente estas grandes organizaciones han recibidos cuantiosos recursos públicos debido a la llegada de refugiados sirios y a la transformación del modelo español de recepción, el cual se ha moldeado de acuerdo a las dinámicas internacionales y a las exigencias de otros países europeos. Estas organizaciones se han enfocado en objetivos operativos y en proporcionar asistencia, mientras que mantienen un bajo perfil político y manejan sus exigencias de defensa de manera vaga y mínima. Otras organizaciones que han permanecido en el mercado de recepción, parcialmente por supervivencia, han optado por acciones y áreas menos controversiales, haciendo más estrecho su campo de acción y enfocándose en objetivos menos contenciosos en materia de políticas, tales como la orientación laboral y la educación y capacitación informales.

Sin embargo, la nueva situación económica, la falta de recursos públicos y de orientación dentro de las propias organizaciones –que se percataron de lo arriesgado de depender demasiado de las administraciones públicas–, ha llevado a muchas de estas a distanciarse del mercado de recepción. Esto ha modificado sus actividades y tácticas, partiendo de proyectos de intervención a trabajos de defensa, y búsqueda de financiamiento privado alternativo, incluyendo el financiamiento colectivo. Finalmente, nuevas organizaciones han emergido, comúnmente en forma de plataformas ciudadanas, sirviendo de alternativas a modelos más formales de participación; el objetivo primario de estas plataformas es defender los derechos de los inmigrantes y documentar la transgresión a estos en muchas de las zonas de recepción, lo cual han logrado al ofrecer métodos más confiables para reportar y protestar contra tales abusos. Estas nuevas organizaciones, cada vez más influyentes en la esfera pública debido a sus acciones de alto perfil, apuestan a mantenerse completamente al margen del mercado de recepción, para así continuar siendo independientes.

CONCLUSIONES

Los servicios relacionados con la recepción de migrantes en España están siendo subcontratados cada vez con mayor frecuencia mediante la creación de mercados de

recepción, siendo este un fenómeno alineado a la tendencia internacional de subcontratar algunas áreas de gestión migratoria. Para lograr esto, el Estado español ha establecido una cooperación en la que ciertos servicios son subcontratados a organizaciones. Sin embargo, la participación en el mercado de recepción ha afectado profundamente a estas organizaciones, dejándolas segmentadas e internamente fragmentadas, lo cual les ha restado cohesión y ha diluido las acciones conjuntas que se dieron al inicio de la década de 1990. A pesar de que este modelo ha sido comúnmente presentado como un ejemplo de gestión conjunta que refleja las ventajas de un sistema de *abajo hacia arriba*, en realidad la creación de un mercado para la subcontratación de servicios de integración moldeado y supervisado por el Estado ha permitido que el gobierno ejerza mucho mayor control sobre las organizaciones sociales, provocando que estas sean cada vez más dependientes de los subsidios públicos. Este valerse de los recursos públicos ha llevado a que las organizaciones cambien de prioridades, alejándose del reporte de la transgresión de derechos hacia la gestión migratoria. La participación en el mercado de recepción ha forzado a las organizaciones a adaptar sus prioridades, no solamente de acuerdo a las del gobierno español, para así lograr obtener financiamiento, sino también acorde con las de la Unión Europea, con el fin de obtener fondos comunitarios.

La subcontratación en el contexto de esta área del desarrollo de políticas mediante la creación de un mercado de recepción, sin duda alguna ha fortalecido el control estatal, a la vez que ha debilitado las luchas sociales y políticas de los movimientos sociales. La perspectiva actual se caracteriza por la fragmentación y por profundas tensiones en el tercer sector y en las organizaciones individuales, provocadas por la dificultad de permanecer dentro del mercado de recepción (obteniendo recursos como proveedores de servicios), a la vez que se conserva una voz política. Esto ha provocado que un segmento significativo de estas organizaciones evite este mercado en su totalidad, generando una polarización interna en este segmento del tercer sector.

Traducción: Fernando Llanas

REFERENCIAS

- Arango, J. (2013). *Exceptional in Europe? Spain's experience with immigration and integration*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute.
- Barbulescu, R. y Grugel, J. (2016). Unaccompanied minors, migration control and human rights at the EU's southern border: The role and limits of civil society activism. *Migration Studies*, 4(2), 253-272. <https://doi.org/10.1093/migration/mnw001>
- Cebolla-Boado, H. y López-Sala, A. (2015a). Transnational Latin American Immigrant Associations in Spain during the Economic Recession: A top-down model of

- integration and transnationalism at stake? En M. Aysa-Lastra y L. Cachón (Eds.), *Immigrant vulnerability and resilience* (pp. 163-180). Suiza: Springer.
- Cebolla-Boado, H. y López-Sala, A. (2015b). Transnational Immigrant Organisations in Spain. *The State and the Grassroots: Immigrant Transnational Organisation in Four Continents*, 264-290.
- Cranston, S., Schapendonk, J. y Spaan, E. (2018). *New directions in exploring the migration industries: introduction to special issue. Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(4), 543-557.
- Gammeltoft-Hansen, T. y Sorensen, N. N. (Eds.). (2013). *The migration industry and the commercialization of international migration*. Reino Unido: Routledge.
- Garcés-Mascreñas, B. y Penninx, R. (2016). Introduction: Integration as a three-way Process Approach? En B. Garcés-Mascreñas y R. Penninx (Eds.), *Integration Processes and Policies in Europe* (pp. 1-9). Suiza: Springer.
- Hernandez-Leon, R. (2005). The migration industry in the Mexico-US migratory system. *UCLA CCPR Population Working Papers*.
- Jubany-Baucells, O. (2002). The state of welfare for asylum seekers and refugees in Spain. *Critical Social Policy*, 22(3), 415-435.
- Lacomba, J., Boni, A., Cloquell, A. y Soledad, C. (2015). Immigrant associations and co-development policies. Among the opportunities for strengthening and the risks of cooptation in the case of Valencia region (Spain). *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26(5), 1852-1873.
- López-Sala, A. M. y Godenau, D. (Julio de 2016). *Non-state actors and migration control in Spain. a migration industry perspective*. Ponencia presentada en el 3^{er} ISA Forum of Sociology, Viena, Austria
- López-Sala, A. M. y Godenau, D. (2017). Delegando el control migratorio. Una aproximación a las dinámicas del outsourcing en España. En A. M. López-Sala y D. Godenau (Eds.), *Estados de contención, estados de detención: el control de la inmigración irregular en España*, (pp. 197-223). Barcelona: Anthropos.
- Solé, C. (2004). Immigration policies in southern Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30(6), 1209-1221.
- Tyler, I., Gill, N., Conlon, D. y Oeppen, C. (2014). The business of child detention: charitable co-option, migrant advocacy and activist outrage. *Race & Class*, 56(1), 3-21.