

## PLAN VASCO DE INMIGRACIÓN: HACIA UN MODELO DE GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD

Bruna DINIZ LEAL NUNES<sup>1</sup>

**Resumen:** El Plan Vasco de Inmigración, a través de la ciudadanía inclusiva, pone de manifiesto la necesidad de que el concepto de ciudadanía sea revisado. En este sentido, al revés de la nacionalidad, considera la residencia como el vínculo más adecuado para la consecución de la ciudadanía. Sin embargo, los últimos datos del Observatorio Vasco de Inmigración indican que la dimensión cultural, de extrema importancia para un proceso de integración exitoso, carece de atención. Así, este artículo realiza una reflexión sobre los puntos positivos, negativos y lo que falta al Plan Vasco de Inmigración para que éste llegue a ser un modelo capaz de impulsar la integración plena de la población inmigrante extranjera.

**Palabras-clave:** Inmigración; País Vasco, Ciudadanía, Integración, Diversidad.

**Resumo:** O Plano Basco de Imigração, por meio da cidadania inclusiva, põe em evidência a necessidade de que o conceito de cidadania seja atualizado. Desta maneira, ao invés da nacionalidade, considera a residência como o vínculo mais adequado para a concessão da cidadania e, portanto, é considerado um modelo progressista. Entretanto, os últimos dados do Observatório Basco de Imigração indicam que a dimensão cultural, de extrema importância para um processo de integração eficaz, carece de atenção. Assim, este artigo realiza uma reflexão sobre os pontos positivos, negativos e o que faltaria ao Plano Basco de Imigração para que ele chegue a ser um modelo capaz de promover a integração plena da população imigrante estrangeira.

**Palavras-chaves:** Imigração; País Basco, Cidadania, Integração, Diversidade.

### 0-) INTRODUCCIÓN

La migración es un fenómeno anterior a la globalización pero que sin duda ha sido incrementado por ésta. No se trata de algo puntual y aislado, fruto de las nuevas relaciones globales, sino que más bien es hecho anterior, que se ha ido agudizando en los últimos años facilitadas por el desarrollo tecnológico y las inmensas desigualdades socio-económicas generadas por años de un sistema económico claramente desigual. Junto con la pobreza y las desigualdades socio-económicas, existen otras causas (Castles, 1993, 1997) relacionadas con el medio ambiente, las cuestiones de género y los conflictos internos que actualmente asolan muchos países del mundo, que también actúan como motor de desplazamiento. Se percibe un aumento significativo de personas

---

<sup>1</sup> Bruna DINIZ LEAL NUNES es licenciada en Comunicación Social por la Universidad Federal do Rio de Janeiro, especialista en Políticas Públicas Culturales por la Universidad de Barcelona y actualmente está concluyendo el Master en Migraciones, Conflictos y Cohesión Social en la Sociedad Global por la Universidad de Deusto, Bilbao – España, donde además es becária y colabora con el equipo de investigación sobre migraciones de dicha universidad. E-mail: [bruna.nunes@gmail.com](mailto:bruna.nunes@gmail.com).

que cada día arriesgan sus vidas en el intento de cruzar las fronteras y conseguir la seguridad física y económica de la que ya no disponen en sus países de origen.

En este contexto, muchas sociedades se enfrentan al reto de gestionar la realidad de la inmigración. Una gestión que implica tanto la inclusión de esta nueva masa social a través de la concesión de los derechos básicos, como la gestión de la diversidad fruto de este nuevo fenómeno social. El País Vasco es un ejemplo de sociedad que se enfrenta a este reto. Al igual que las demás Comunidades Autónomas del Estado español, la CAPV se ha convertido en lugar de destino de un importante porcentaje de población extranjera. Si bien el fenómeno inmigratorio de origen extranjero en la CAPV es reciente, se constata un aumento progresivo del mismo en los últimos 10 años. Según datos del Observatorio Vasco de Inmigración, desde el año 1998, el porcentaje de población extranjera ha evolucionado de un 0,72% a un 5,4% (Ikuspegi, 2008), habiendo aumentado en un 60% entre 2005 y 2008.

En este contexto, en 2003, el Gobierno Vasco lanzó el primer Plan Vasco de Inmigración que tuvo una duración de 3 años. Actualmente está en vigencia una segunda versión del mismo que, en líneas generales, plantea los mismos enfoques que el anterior. Desde un principio, el PVI ha sido considerado una forma más progresista de encarar el fenómeno migratorio (Martínez de Lizarrondo, 2006). A diferencia de otros Planes vigentes en el conjunto del Estado español, contempla la incorporación de la población inmigrante desde el enfoque de la *ciudadanía inclusiva*, lo que algunos autores consideran como la forma más adecuada de incorporación de los inmigrantes (De Lucas, 2001; Ruiz Vieyetz, 2006). La ciudadanía inclusiva pone de manifiesto que, de acuerdo a los nuevos procesos globales, es necesario reconsiderar y redefinir el concepto mismo de ciudadanía. Es decir, reemplaza la ciudadanía vinculada a la nacionalidad por la ciudadanía vinculada a la residencia fáctica, posibilitando que el empadronamiento sea una prueba suficiente para garantizar el acceso de la población inmigrante extranjera a los derechos básicos.

No obstante, la integración es un proceso complejo compuesto de diferentes dimensiones (Martinello & Penninx, 2006; Zapata-Barrero, 2002). Empieza claramente por el acceso a los recursos sociales básicos – sanidad, vivienda, educación, etc. – pero, sin embargo, pasa obligatoriamente por el reconocimiento de la persona inmigrante como ciudadana plena de derechos (De Lucas, 2001), incluyendo los derechos culturales. Con base a este planteamiento, la ciudadanía inclusiva facilita una parte del proceso, ya que permite a los inmigrantes el acceso a los derechos básicos y a una parte del reconocimiento político<sup>2</sup>. Sin embargo, parece no prestar atención a la dimensión cultural-identitaria.

Esto es al menos lo que indican los últimos datos ofrecidos por el Barómetro del Observatorio Vasco de Inmigración sobre las percepciones y actitudes hacia la inmigración extranjera (2008). En ellos se ha verificado que gran parte de la población autóctona, aunque no perciba la inmigración como un problema, manifiesta recelos hacia determinados aspectos relacionados con el fenómeno inmigratorio como, por ejemplo, la diversidad cultural fruto del mismo. En la misma línea, el informe anual sobre el racismo y el informe sobre el acceso a la vivienda en Bilbao, ambos elaborados

---

<sup>2</sup> Dado que dicha ciudadanía solo es aplicable en el ámbito geográfico de la CAPV, no podemos hablar de una garantía total de los derechos políticos.

por SOS Racismo (2008), apuntan que estos recelos, aunque no sean la única razón, inciden de manera preocupante en el proceso, dificultando la integración efectiva de los nuevos ciudadanos procedentes de otros países. Por lo tanto, son datos que sugieren que la ciudadanía inclusiva por sí sola no es suficiente para el pleno desarrollo del proceso de integración.

Con base a este marco de referencia las preguntas que se plantea son *¿El Plan Vasco de Inmigración, basado en la ciudadanía inclusiva, sería un modelo de integración efectivo? ¿La ciudadanía inclusiva por sí sola es suficiente para lograr esta integración?* En el caso de que no lo sea, *¿qué es lo que le falta para llegar a serlo?*

El trabajo se estructura en dos partes. En la primera parte, hemos realizado una revisión de los conceptos recientes de integración que están actualmente en debate (Castles, 1997, 1993; De Lucas, 2001; Martinello & Pennix, 2006; Zapata-Barrero, 2004, 2002). El objetivo era llegar a algunas claves importantes para el logro de la integración efectiva de la población inmigrante extranjera. Posteriormente y sobre la base de este marco de referencia, hemos revisado algunas propuestas de modelos de acogida y de gestión de la diversidad en la búsqueda por un modelo más adecuado de integración de la población extranjera que, al mismo tiempo, sea capaz dar respuestas eficaces a la dimensión cultural-identitaria. En la segunda parte, se presenta un análisis del segundo Plan Vasco de Inmigración, con especial énfasis al marco de referencia y parte definitoria. Así, bajo los aspectos y hallazgos anteriores, identificamos los puntos positivos y los posibles fallos del segundo PVI que pueden justificar los datos señalados por el barómetro y corroborados por los informes de SOS Racismo. Por último, se concluye el artículo destacando algunas propuestas para que el PVI se desarrolle y pueda llegar a ser un modelo ejemplar de integración. Son pautas dirigidas a promover tanto la integración plena de la población inmigrante extranjera como a fomentar la convivencia en la diversidad, ya que ambas son claves importantes para la garantía de la cohesión social y la justicia social.

### **1-) LA INTEGRACIÓN A DEBATE: POR UNA INTEGRACIÓN EFECTIVA DE LOS INMIGRANTES**

Actualmente, la integración es un concepto ampliamente debatido. Por un lado, ha sido impregnado de contenido político, contribuyendo a un uso indebido del mismo con el objetivo de legitimar determinados discursos políticos al igual que ha sucedido con otros conceptos como los de cultura y multiculturalismo (Bourdieu & Wacquant, 2002; Heller, 1996; Martinello y Penninx, 2006; Wright, 1998). Por otro, se ha enfatizado el carácter unidireccional del proceso de integración en las políticas públicas de inmigración. Es decir, se ha trasladado la responsabilidad de la integración únicamente a los inmigrantes siendo éstos los que deben hacer el esfuerzo por adaptarse e integrarse en la sociedad receptora. De hecho, algunos autores como Zapata-Barrero (2004) defienden que el concepto de integración, actualmente manejado en el ámbito de las políticas públicas de inmigración, implícitamente legitima políticas asimilacionistas:

*“en la mayoría de las ocasiones, aunque se utilicen términos como integración, se trata realmente de una asimilación disfrazada de términos políticamente correctos como respeto, incluir a los otros en un nosotros y demás abstracciones que no tienen ningún potencial modificador de la realidad, sino que se convierten en puro barroquismo tranquilizador de conciencias.”* (p. 10)

En este sentido, este autor aboga por una *política de la acomodación* frente a una *política de integración*. Así, argumenta que, si bien existe una relación entre "integrar" y "acomodar", la diferencia entre ambos términos puede ser descrita a través de la semántica. Por una parte, "integrar" implica, en cierta medida, una pérdida de independencia de la población inmigrante frente a la estructura social de la sociedad receptora. Por otra, "acomodar" no significa necesariamente dicha pérdida, sino que más bien conlleva una variación voluntaria de características puntuales, contemplando la importancia del *sentirse cómodo* en el nuevo contexto de recepción: "*un inmigrante estará acomodado cuando se sienta autónomo al actuar en la esfera pública. Esto es, cuando sienta que tiene los recursos suficientes para poder participar en los asuntos públicos de su comunidad de residencia, como un ciudadano más.*" (2002, pp. 60-61). Asimismo, el proceso de acomodación supone que ambas partes (inmigrantes y autóctonos) deben "*acomodarse mutuamente*", aceptando variaciones en sus conductas originarias (ibídem). Por lo tanto, la política de acomodación se presenta como una política de gestión de la inmigración centrada en los procesos de cambio social producidos por la llegada de población inmigrante de origen extranjero. Para ello, debe existir un mínimo marco de referencia común que permita la cooperación entre todos los actores para la *definición de un marco institucional* "(Zapata-Barrero, 2004, pp. 8 - 11).

Ahora bien, la implantación de una política de acomodación no resulta fácil. En concreto, no puede obviarse que la dimensión cultural de la diversidad juega un papel fundamental para que el proceso de acomodación tenga éxito. De hecho, otros autores como Penninx y Martinello (2006) apuntan con razón que ser extranjero es ser "el otro", un forastero, alguien que normalmente es identificado como un sujeto ajeno al entorno al que llega, hecho que en la mayoría de los casos produce recelos y conflictos (pp.126-127). En efecto, cuando se habla de un sujeto considerado como *el otro*, se habla de un complejo proceso de construcción de identidades que es un claro catalizador de posibles conflictos, tanto en el caso del fenómeno migratorio como en el caso de las minorías nacionales dentro de un Estado. Como refiere Martínez-Montoya (2005), la identidad depende de la interacción social la cuál se configura como un fenómeno de ordenamiento y clasificación de las diferencias (p. 276). En este sentido, Penninx y Martinello señalan que las construcciones del "otro" pueden tener diversos fundamentos tales como el estatus legal (*el extranjero*), la apariencia física (*la raza*), las diferencias culturales y religiosas, las distinciones de clase, etc., que demarcan las diferencias y definen quiénes están dentro de la estructura social y quiénes no. Además, estas construcciones dan lugar a percepciones sociales que pueden manifestarse de diversas maneras, como son las prácticas discriminatorias, y, en consecuencia, producir una erosión progresiva de las relaciones interétnicas y la cohesión social (2006, pp.126-127).

El trabajo empírico realizado por dichos autores les ha llevado a plantear una definición básica del concepto de integración, refiriéndose a ella como "*el proceso a través del cual uno se convierte en una parte aceptada de la sociedad*" (2006, p. 127). Sostienen que esta definición permite considerar la integración como un proceso y no como un resultado final. Además se trata de una definición amplia que no establece ningún requisito especial para que el inmigrante sea acogido por la sociedad receptora (ibídem). Por lo tanto la idea de *aceptación* implícita en esta definición puede referirse a muchos aspectos como por ejemplo: (a) al reconocimiento de un determinado sujeto como parte

de la comunidad política a través del estatus de ciudadanía, (b) al acceso de este mismo sujeto a los servicios sociales básicos y (c) al reconocimiento de su identidad cultural como legítima. De hecho, estos autores incorporan tres dimensiones analíticas distintas en su concepto de integración que permiten identificar cuándo un sujeto se convierte en parte aceptada de la sociedad: (a) la dimensión político-legal, (b) la dimensión socioeconómica y (c) la cultural - religiosa. De todas ellas, la primera interfiere decisivamente en las demás (2006, p. 127).

Indudablemente, cada una de estas dimensiones juega un papel importante si consideramos que, para que un sujeto pueda sentirse incluido y a la vez integrado, necesita: tener acceso a los servicios sociales básicos, ser reconocido como parte de la comunidad política y tener su identidad cultural reconocida como legítima. De todas formas, es evidente que, dependiendo del nivel de reconocimiento político o del estatus legal que uno tenga, su manera de relacionarse con las demás dimensiones será diferente. En este sentido, un inmigrante en situación irregular encontrará más dificultades a la hora de acceder a los recursos sociales y de poder exigir el reconocimiento de su derecho a la diversidad cultural. El problema reside en que la mayoría de los planes de incorporación han considerado que apenas uno o dos de estos aspectos son importantes<sup>3</sup>. Han obviado la relación fundamental que existe entre los procesos de formación y afirmación de las identidades étnico-culturales y los procesos de exclusión y explotación social. Como señala Martinello (2007), los que quedan excluidos del mercado laboral o son explotados, suelen ser aquellos cuya identidad y cultura no se considerada legítima o incluso despiertan algún tipo de temor: "*la discriminación étnica, racial y religiosa y la discriminación socioeconómica suelen coincidir, como se ve en el ejemplo de los inmigrantes que proceden de países musulmanes*" (p. 9).

En la misma línea, Castles (1993) corrobora esta afirmación al recordar que en Europa Occidental existe una tendencia largamente difundida a clasificar a otros grupos como diferentes o inferiores, basándose en características físicas o culturales. Además, esta tendencia ha sido utilizada tanto por el poder económico, como por el poder social y político con el objetivo de justificar la explotación o la exclusión de los grupos discriminados (pp. 55-56). Por ello, si tenemos en cuenta que la discriminación y el racismo son causas importantes del surgimiento de comunidades étnicas con culturas, identidades e instituciones sociales propias, utilizadas como mecanismo de protección en oposición a un ambiente hostil (Castles 1993, pp. 58-59; 1997, p. 6), la falta de consideración de la dimensión cultural puede dar lugar a una realidad insostenible, creando una situación altamente destructiva con graves consecuencias para la cohesión social. Un ejemplo de ello lo encontramos en los eventos vividos en Francia en el año 2005. Por lo tanto, cualquier modelo que persiga *la integración efectiva* del colectivo inmigrante deberá tener en cuenta la dimensión cultural-identitaria. De ahí que, un modelo de integración efectivo, deba contemplar la implantación de un modelo de gestión de la diversidad capaz de minimizar los efectos resultantes de las dinámicas de convivencia, permitiendo generar cohesión social. En palabras de Castles se trata de plasmar nuevos modelos de política social, ciudadanía e identidad nacional (1993, p. 59)

---

<sup>3</sup> Ver Martínez de Lizarrondo (2006)

En efecto, no se trata apenas sensibilizar a los ciudadanos sobre la diversidad, sino de reconocer al inmigrante como partícipe de la comunidad política y la legitimidad de cada identidad cultural que compone dicha sociedad. Como señala De Lucas (2001), la integración es igualdad y para alcanzarla no basta con la lucha contra la discriminación. Hay que haber ante todo el reconocimiento como sujeto, respeto y participación, es decir, hay que garantizar su integración política (p. 6). Esto implica el desarrollo de dos planes distintos que, al mismo tiempo, están interrelacionados: uno destinado a la inclusión de los inmigrantes y otro específico para gestionar la diversidad, bien sea fruto o no de los flujos migratorios. Se trata de procesos distintos, pero que están profundamente conectados y donde la integración dependerá, por un lado, de la garantía de su inclusión en el ámbito político y social; y, por otro, de la existencia o no de un mecanismo que defienda y gestione el reconocimiento de la ciudadanía cultural no solo de ellos, *las nuevas minorías* (Ruiz Vieyetz, 2006), sino también de los demás miembros de la sociedad.

Por otro lado, cabe destacar otro aspecto importante a tener en cuenta en el proceso de integración de la población inmigrante: el vivir transnacional de uno de los sujetos partícipes del proceso (el inmigrante). Indudablemente, los lazos afectivos, económicos, políticos y culturales que los inmigrantes establecen y mantienen con sus lugares de origen interfieren en su proceso de integración. Si bien este trabajo no se centra específicamente en el fenómeno del transnacionalismo de los inmigrantes, es importante resaltar que su vivir transnacional no es incompatible con una integración exitosa de los mismos (Portes, 2003).

Finalmente, los autores Zapata-Barrero, Penninx y Martinello afirman que la integración es un proceso que concierne a todos, de tal forma que tanto los inmigrantes como la sociedad receptora juegan un papel fundamental para que puedan darse tanto la acomodación como la aceptación. Y para ello, como señala Zapata-Barrero, hay que crear las condiciones necesarias para generar una *cultura de recepción* (2002, p. 107). De este modo, sobre la base de los diferentes conceptos de integración mencionados, podemos llegar a algunas reflexiones interesantes sobre este proceso. En primer lugar, la integración debe ser un proceso bidireccional, en el cual los actores – tanto población inmigrante como autóctona–, deben establecer un marco de referencia común que les permita cooperar para el logro de un marco institucional también común. A su vez, este marco institucional tiene que promover mecanismos normativos capaces de generar la aceptación de los nuevos actores en la sociedad de acogida bajo la perspectiva de un proceso de *acomodación mutua*. En segundo lugar, para que el proceso de acomodación mutua sea posible, todos los actores deben ser reconocidos como miembros de la comunidad política. Esta es una condición imprescindible para que todos ellos estén en igualdad de condiciones a la hora de defender sus derechos y / o puntos de vista ante las instituciones públicas. En este sentido, es importante tener en cuenta que la integración efectiva pasa por la *igualdad formal* de derechos entre inmigrantes y autóctonos. En concreto, se puede afirmar que, sin la *igualdad formal de derechos*, es imposible que se dé el reconocimiento de todos los actores del proceso, haciendo inviable un acuerdo mutuo de cooperación entre los mismos. Asimismo, sin la *igualdad formal de derechos*, no se pueden crear las condiciones en un contexto que permita la aceptación de los nuevos actores (inmigrantes) por parte de la población autóctona.

En consecuencia, las definiciones aquí plasmadas confirman que la integración efectiva es un proceso complejo compuesto de muchas etapas que no puede ser visto como un

mero hecho de *inclu*ir o *incorporar* a los inmigrantes en la sociedad de acogida. Esta integración requiere de la participación de todos los actores: inmigrantes, autóctonos y el Estado. Para ello, se debe fomentar una cultura de recepción que posibilite una visión más plural de la propia cultura. Ahora bien, es imposible crear las condiciones necesarias que garanticen la integración del colectivo inmigrante si no existen políticas públicas destinadas, primeramente, a favorecer su inclusión en la sociedad de recepción. De hecho, algunos autores señalan que el apoyo a una ciudadanía cultural puede ser contraproducente si, anteriormente, no se garantiza a la minoría inmigrante de origen extranjero una ciudadanía socioeconómica plena, es decir, el acceso al mercado laboral, la sanidad, la vivienda y la educación. Como afirma Martinello

*“(...) una mayor igualdad social y económica trae parejo el desarrollo de identidades étnico-culturales más abiertas, mientras que una mayor desigualdad y exclusión social y económica favorece el desarrollo de identidades étnico-culturales más cerradas y excluyente que actúan como compensación de la frustración ( 2007, p. 9).*

Del mismo modo, las políticas públicas que únicamente tienen en cuenta el acceso de la población inmigrante a los derechos sociales básicos son insuficientes e, incluso, pueden ser consideradas como políticas de corte asimilacionista, ya que no recogen otras dimensiones importantes del proceso de integración como son el reconocimiento político y cultural de esta población. Además, resultan ineficaces para garantizar la cohesión social en la sociedad receptora al reafirmar la diferencia sin que existan mecanismos capaces de gestionarla. Esto provoca a menudo un aumento de eventos xenófobos y racistas, así como la *guetización* de los inmigrantes. Igualmente, las políticas que reconocen parcialmente al colectivo inmigrante como miembros de la comunidad política, es decir, que solamente les atribuyen obligaciones y reconocen el acceso a los derechos sociales y algunos derechos civiles, tampoco resultan del todo eficaces, ya que el reconocimiento político es una etapa de suma importancia en el camino hacia la integración efectiva de este colectivo. De tal manera que, en ausencia de reconocimiento de los derechos políticos y culturales, así como de un marco coherente de gestión de la diversidad, todos los esfuerzos que se realicen pueden resultar en vano.

En definitiva, el logro de una integración efectiva exige que cada una de las dimensiones del proceso sean tratadas al mismo tiempo con acciones concretas. Es decir, en primer lugar, se debe trabajar por la inclusión de la población inmigrante, garantizándoles las condiciones legales y políticas necesarias para poder ser reconocidos como miembros de la comunidad política. Paralelo a esto, se les debe garantizar el acceso a los recursos sociales básicos, evitando su exclusión social. Y, una vez incluidos social y políticamente, deben crearse los mecanismos necesarios para que se dé una coexistencia tranquila entre todos los actores del proceso. Sin duda, estas son claves importantes para el éxito de cualquier proceso de integración.

Sobre la base de lo expuesto, el siguiente apartado analizará, desde un punto de vista práctico, las características de los modelos de acogida vigentes entre en el Estado español con el objetivo de identificar cuál puede ser la mejor respuesta en términos prácticos para el logro de una integración efectiva.

### 1.1) LOS MODELOS DE ACOGIDA: UNA RESPUESTA A LOS FLUJOS MIGRATORIOS.

Como se ha constatado anteriormente, la naturaleza compleja del proceso de integración pone de manifiesto que su éxito depende de dos factores fundamentales: (a) de un planeamiento estratégico que reconozca al *otro* como un interlocutor válido, y (b) de que cada una de sus etapas sean respetadas según las prioridades consensuadas por todos los actores del proceso. De entre estas etapas, las relativas al reconocimiento político y la garantía del acceso a los servicios sociales básicos –sanidad, vivienda, educación, etc. –, son esenciales en el proceso de una integración efectiva, puesto que son derechos fundamentales que no pueden ser negados a ningún individuo. Y, en cierto modo, casi todos los modelos de incorporación de población inmigrante vigentes en el Estado español intentan garantizar estas últimas, ya que como señala De Lucas, la *positivación* de los derechos humanos ha posibilitado que al menos algunos de ellos fueran considerados fundamentales (2001, p. 6). Sin embargo, son modelos que tienen como característica fundamental un alto grado de heterogeneidad. La razón de eso se debe a que, en la ausencia de una política nacional de integración, cada CCAA ha tomado la iniciativa de desarrollar sus propios proyectos de integración, lo que ha generado diferencias respecto a la forma, contenido, participación de actores relevantes en el proceso y a su puesta en práctica en el ámbito local y regional (Bruquetas-Callejo, Garcés-Mascareñas, Morén-Alegret, Penninx, Ruyz Vieyetz, 2008). Asimismo, como señala Martínez de Lizarrondo, las diferencias entre el perfil de los inmigrantes y las particularidades socio-económicas de cada CCAA hacen que los planes de inmigración se modelen según la diversidad de contextos. Aún así, el autor sostiene que casi todas las CCAA apuestan por *“unas políticas de integración holísticas y de carácter progresista en su concepción del inmigrante como persona a la que dotar de idénticos derechos y deberes que un nacional”* (2006, p. 5).

Ahora bien, en la práctica esto no es así. El plan de inmigración de la Comunidad de Madrid, por ejemplo, si bien plantea principios filosóficos basados en una concepción pluralista de la integración, en la práctica se asemeja más a un enfoque de integración diferencialista, ya que fomenta la creación de centros especializados de atención y formación para la población extranjera (CASI). En este sentido, la integración se basa en la pretendida supremacía de la cultura autóctona, donde los inmigrantes deben buscar asimilarse a ella. Este es el único plan que enfatiza la dimensión jurídico-legal como condición de acceso a determinados recursos sociales (Martínez de Lizarrondo, 2006, pp. 4-5).

Por otro lado, el Plan de Cataluña, bajo la idea de una *“vía catalana de integración”*, posee algunos rasgos progresistas. De acuerdo a las autoras Parella y Solé (2008), la *“vía catalana de integración”* se desarrolla bajo el marco de la igualdad de derechos y deberes y, al igual que el II Plan Vasco de Inmigración, establece la residencia como vínculo para la concesión de la ciudadanía. En este Plan, el enfoque de la ciudadanía recoge la idea de la *ciudadanía plural y cívica*, basada en 3 pilares básicos: el valor del pluralismo, el principio de la igualdad y el civismo como norma de comportamiento (pp. 96-98). No obstante, como observa Martínez de Lizarrondo, estos principios conforman un modelo que pretende un equilibrio entre el respeto a la diversidad y el sentimiento de pertenecer a una sola comunidad (2006, p. 4). De ahí que, según este Plan, la integración implique la defensa de la lengua catalana como lengua vehicular de la ciudadanía residente (Parella y Solé, 2008, p. 97). Por ello, la llamada vía catalana de

integración, aunque incluye aspectos interesantes como la noción de ciudadanía basada en la residencia, en la práctica conforma un modelo que tiende al asimilacionismo (Rodríguez García, 2007).

En consecuencia, se observan algunas características comunes a los planes que explican esta manera de tratar la inmigración. Así, se constata la existencia de una visión instrumental del inmigrante como un *Gastarbeiter* - un trabajador invitado - que incide de manera perversa en su integración, creando distorsiones y estableciendo requisitos que deben ser debidamente cumplidos por éste para que los derechos más fundamentales le sean garantizados. Como acertadamente señala Javier de Lucas, se trata de

*“un modelo policial de gestión de la inmigración que instituye una especie de carrera de obstáculos en la que además cabe la marcha atrás, la caída en la ilegalidad debido al círculo vicioso de permiso de residencia y trabajo y a la apuesta por esa ficción de que todos los flujos migratorios se produzcan por el cauce de la contratación desde los países de origen.”* (2003, p. 49).

Junto a esta visión instrumental, es evidente que no se les reconoce como parte de la comunidad política, ya que la única vía para la obtención del estatus de ciudadano es la vía de la nacionalización. En efecto, el mero acceso a los servicios sociales básicos no es sinónimo de inclusión, principalmente cuando se exige el cumplimiento de determinados requisitos para poder disfrutar de todos los recursos sociales disponibles. Además, el cumplimiento de estos requisitos tampoco garantiza el derecho a proponer los cambios deseados por la población inmigrante y, en el caso de poder hacerlo, la defensa de sus derechos se hará en condiciones desiguales puesto que “el estatuto a que tienen derecho es provisional, sectorial y parcial” (De Lucas 2001, p. 6). En definitiva, no les asegura el derecho a la participación política plena y estable.

Por lo tanto, la participación política en la sociedad de acogida es condición *sine qua non* para generar sentimiento de pertenencia, es decir, es indispensable para que la población inmigrante se sienta parte de la sociedad. En otras palabras, estar incluidos en una sociedad significa mucho más que tener acceso a los recursos sociales, significa poder ejercer la ciudadanía plena. Es por ello que, actualmente, la única propuesta viable es la de una ciudadanía inclusiva a través de la residencia fáctica (Ruiz Vieitez, 2006; De Lucas, 2001). Veamos, por tanto, cuáles son los aspectos que la justifican como un modelo más adecuado para la inclusión de los inmigrantes.

### **1.1A) LA CIUDADANÍA INCLUSIVA: ¿UN MODELO COHERENTE DE INCLUSIÓN?**

La globalización, fenómeno que no parece ser reversible, nos obliga a reflexionar sobre la existencia de una ciudadanía todavía vinculada a la nacionalidad. El nacionalismo, como símbolo de pertenencia y mecanismo de cohesión social, puede ser efectivo en función de las características específicas de cada contexto. Sin embargo, el hecho de que la *movilidad* vaya ganando espacio en casi todos los ámbitos sociales, plantea la exigencia de actualizar la relación entre ciudadanía y nacionalidad (Castles, 2003). De hecho, la Resolución 1500 de la asamblea parlamentaria del Consejo de Europa enfatiza que

*“ la legitimidad democrática requiere la participación equitativa de todos los grupos de la sociedad en el proceso político y que la contribución de no ciudadanos legalmente residentes a la prosperidad de un país justifica su derecho de influir en las decisiones políticas en su país de residencia.”*  
(Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, 2001).

Por lo tanto, si la nacionalidad ya no satisface las condiciones impuestas por la multiculturalidad presente en las sociedades actuales, la pregunta que se plantea es la siguiente: *¿cuál sería entonces el nuevo vínculo capaz de responder a este nuevo contexto?* El camino hacia la respuesta de esta pregunta nos remite a autores como Rousseau y Kant, ya que el actual debate sobre ciudadanía se nutre indiscutiblemente de las reflexiones y propuestas realizadas por ellos. No obstante, el debate político-filosófico, aunque interesante, no es el tema central de este artículo, por lo que pasaremos directamente a las propuestas en escena.

Algunos autores defienden la idea de una ciudadanía universalista o cosmopolita basada en los principios de la ilustración que, a través de un sistema jurídico sin fronteras, sea capaz de garantizar los derechos fundamentales de todas las personas. Por tanto, su viabilidad está condicionada a la idea de una sociedad civil universal o *transnacional*, esto es, desterritorializada, formada por redes que interactúan a nivel local, nacional, regional, global, internacional, etc. (Velasco, 2002). Obviamente, se trata de una ciudadanía de difícil aplicación práctica, ya que exige la desaparición de la figura del Estado, tal y como lo conocemos hoy día.

Otros autores se refieren a la ciudadanía transnacional como la más adecuada. Este tipo de ciudadanía considera que el sujeto (inmigrante) debe tener derecho a mantener los lazos de pertenencia con su país de origen, conservando por lo tanto su estatus de ciudadanía. Asimismo, considera que este mismo sujeto debe poder gozar del estatus de ciudadano en la sociedad de acogida. Evidentemente, teniendo en cuenta que, hoy por hoy, la única vía para la obtención de la ciudadanía plena en la sociedad de acogida es la vía de la desnaturalización y posterior nacionalización, la ciudadanía transnacional plantea una cuestión importante. Es decir, se trata de permitir una *pluralidad de pertenencias nacionales* (Baubock, 2004 citado en Zamora, 2005, p. 58). No obstante, encuentra barreras importantes para ser considerada como una vía posible de obtención de la ciudadanía, ya que depende de cambios estructurales a largo plazo. Se trata de una propuesta reciente que todavía necesita ser matizada. Aún así y pesar de los retos que plantea la aplicación de una ciudadanía transnacional, ésta debe ser considerada como una vía futura posible, ya que refleja claramente el actual contexto global en el que vivimos.

Por último, la ciudadanía inclusiva es otra de las propuestas del debate actual. Como se ha reflejado anteriormente, la ciudadanía inclusiva parte de la premisa de que la pertenencia no debe estar necesariamente vinculada a la nacionalidad, sino que ésta puede ser trasladada a la residencia. Por lo tanto, rompe con la idea de que la pertenencia debe estar basada en la identidad nacional, reconociendo la realidad multicultural de las sociedades y permitiendo la existencia de *“un sistema abierto de pertenencia”* (Ruiz Vieyetz, 2006, p. 481). Para ello, basta con que el sujeto tenga la residencia fáctica en la sociedad receptora. En consecuencia, se trata de una propuesta importante porque: (a) permite a los nuevos ciudadanos participar de la vida política de la sociedad receptora, como miembros activos de la misma, sin que para ello tengan que renunciar a sus rasgos

identitarios; (b) garantiza su acceso a los derechos fundamentales (derechos sociales, económicos, culturales,...); y (c) permite, al fomentar un sistema abierto de pertenencia, la construcción de un modelo de gestión de la diversidad coherente y eficaz que garantice a las minorías sus derechos culturales. En definitiva, se trata de un modelo de inclusión más adecuado al crear las condiciones necesarias para que sea posible la integración efectiva.

Ahora bien, recordemos que la integración efectiva es un proceso compuesto, principalmente, por dos etapas. La primera se refiere a la inclusión del inmigrante, función que la ciudadanía inclusiva cumple de manera adecuada y coherente. Pasemos pues a la segunda etapa del proceso relativa a la dimensión cultural de la integración, es decir, a la gestión de la diversidad cultural.

### **1.2) GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD: CUANDO EL INMIGRANTE DEJA DE SER INMIGRANTE.**

La segunda etapa del proceso de integración, relativa a la dimensión cultural, representa la pérdida de la condición de inmigrante, una vez que ha sido reconocido como miembro de la comunidad política y está incluido, para pasar a formar parte de una minoría. Se trata de una etapa importante por dos aspectos fundamentales: por una parte, implica tener que garantizar el derecho a la diversidad cultural y, por otra, supone prestar atención al aspecto identitario dado su importante papel en el proceso de inclusión / exclusión social de una minoría. Es por ello que se hace necesario disponer de un mecanismo efectivo capaz de gestionar la pluralidad presente en las sociedades actuales receptoras de inmigración, tanto anterior como fruto de los flujos migratorios.

El principal problema reside en la falta de consideración sobre la importancia fundamental que esta etapa tiene para un proceso de integración efectiva. De hecho, la mayoría de los modelos, aunque en su redacción la consideran como importante, más bien han llevado a cabo políticas de carácter asimilacionista (Rodríguez García, 2007). Una de las razones que explican esta forma de tratar la pluralidad puede ser atribuida a la consideración de la identidad nacional en el Estado español, basada en la idea de una cultura homogénea como único vínculo válido de pertenencia. En este sentido, los flujos migratorios y la diversidad fruto de ellos son vistos como una amenaza para la cohesión social de la sociedad. No obstante, la diversidad no es y no puede ser vista apenas como un efecto de los flujos migratorios, sino más bien como una característica inherente al ser humano. Muchas veces se olvida que la diversidad no solo está relacionada con la identidad cultural, religiosa o étnico-racial de un individuo, comunidad o grupo, sino que también está relacionada con las desigualdades socio-económicas, de género, de discapacidad, de orientación sexual; es decir, con otras dimensiones de la diversidad que componen cualquier sociedad contemporánea. Por lo tanto, la existencia de un modelo de gestión de la diversidad ampliado al ámbito de los flujos migratorios se presenta como una necesidad evidente para las sociedades actuales. Y para ello se debe partir de un modelo capaz de gestionar la diversidad desde la óptica de los derechos humanos que, al mismo tiempo, fomente y asegure la cohesión social. A continuación, se presentan los diversos modelos de gestión de la diversidad vigentes en la actualidad con el objetivo de identificar cuál es el más adecuado para el logro de la cohesión social

### **1.2a) MODELOS DE GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD: POR UNA CIUDADANÍA MULTICULTURAL, EN CLAVE INTERCULTURAL Y RESPETUOSA A LOS DERECHOS HUMANOS.**

Los modelos de gestión de la diversidad vigentes en Europa son variados y responden al contexto social y político de cada Estado-nación. Unos son más exitosos que otros, pero indudablemente, cada modelo se ajusta al contexto social específico de cada país y es fiel reflejo de las directrices políticas asumidas por cada Estado. No obstante, se verifica que gran parte de estas directrices políticas no están adecuadas a las nuevas dinámicas sociales impuestas por la globalización, por lo que es imperativo un cambio urgente de carácter político para fomentar políticas inmigratorias más adecuadas a los nuevos tiempos (Castles, 1997). En cualquier caso, la gestión de la diversidad exige la creación de instituciones destinadas a este fin o, al menos, un mínimo de recursos sociales que aseguren su aplicación, ya que si no se dan las condiciones deseables (por ejemplo, un plan que garantice la ciudadanía socioeconómica plena), el resultado puede ser totalmente contrario al fin esperado. El principal problema reside en la falta de consideración sobre la importancia fundamental que esta etapa tiene para un proceso de integración efectiva.

La variedad de modelos de gestión de la diversidad que se aplican en los países de la Unión Europea obedece a principios y fines propios de cada uno de ellos. Francia, por ejemplo, donde el Estado-nación se ha construido sobre la tradición democrática republicana y bajo la idea del bien común colectivo sobre el interés individual, ha optado por el modelo asimilacionista (Torres-Pérez, 2004). El **modelo asimilacionista**, se basa en la idea de que el abandono de los elementos culturales es prerequisite para la integración. Se entiende que son los nuevos ciudadanos los que tienen que esforzarse por lograr su integración en la sociedad de acogida y, para ello, deben prescindir de sus elementos culturales aceptando los elementos de la cultura mayoritaria. Por tanto, se trata de un modelo que percibe la diversidad como un elemento negativo que puede catalogarse como “rechazable” desde un enfoque de los derechos humanos, ya que el libre ejercicio de la identidad cultural es condición *sine qua non* para que un individuo o grupo tengan garantizado su derecho a la diferencia y a la diversidad cultural. Asimismo, al no reconocer la legitimidad de las demás identidades culturales que componen el tejido social de la sociedad, puede generar a largo plazo situaciones límites como las vividas en los suburbios franceses en el 2005.

Otro modelo vigente en Europa, más particularmente en Alemania, es el llamado **diferencialismo**. Este modelo se basa en la creación de instituciones específicas para los grupos minoritarios, minimizando o prácticamente eliminando el contacto entre el grupo social mayoritario y el minoritario. A menudo genera segregación y guetización entre los diversos grupos, fomentando una especie de *apartheid social*, hecho que en definitiva no le permite ser considerado como un modelo recomendable.

En medio de este panorama, el **modelo multiculturalista** cobra protagonismo. Es un modelo que reconoce la existencia de la diversidad, es decir, de la *multiculturalidad*, bajo los principios de la igualdad y la diferencia. En consecuencia, persigue la participación de todos los grupos que componen la sociedad con el objetivo de garantizarles el derecho a mantener y desarrollar su propia identidad. Sin embargo, es evidente que el multiculturalismo plantea un reto a las democracias actuales. Como señala Zapata-Barrero, las sociedades (al menos las europeas) han estado configuradas

sobre la base de una relación, en palabras del autor, como la *Santísima Trinidad* (2003, p.176). Es decir, la pertenencia a un Estado siempre ha estado ligada a una identidad nacional basada, a su vez, en la idea de una cultura fundacional homogénea y mediada por la ciudadanía. Es obvio que, históricamente, unos grupos han gozado de una condición privilegiada frente a otros que han sido progresivamente invisibilizados, cuando no exterminados. No obstante, la globalización ha ido rompiendo progresivamente con este paradigma, de manera que, actualmente, ya no es posible considerar las identidades como algo único e inamovible, sino más bien como un proceso en permanente construcción (Wright, 1998).

En este contexto, el surgimiento del término multiculturalismo ha abierto un debate que no está exento de malentendidos. Al igual que ha ocurrido con los términos integración y cultura, el multiculturalismo ha sufrido una politización que ha posibilitado, en algunos casos, la legitimación de políticas homogeneizadoras, como la política del *Melting Pot* largamente difundida en EEUU durante los años 50<sup>4</sup>. Por ello es importante comprender los tres niveles conceptuales a los que alude el multiculturalismo: descriptivo, normativo y político-programático. El primero identifica un hecho, es decir, la pluralidad cultural que conforma las sociedades contemporáneas; el segundo constituye una ideología que defiende, bajo diferentes perspectivas, las ventajas de una sociedad multicultural; y el tercero representa un modelo de política pública (G. Giménez, 2005, pp. 21-22) Con relación al segundo nivel, esto es, **al nivel normativo**, se plantea la cuestión de cómo garantizar la diferencia en condiciones de igualdad. Rawls (1997), por ejemplo, defiende el carácter individual de la identidad cultural y la posición neutral del Estado. Afirma que la diversidad cultural debe manifestarse en el ámbito privado, mientras que, en el ámbito público, debe promoverse la universalidad de la igualdad entre todos los ciudadanos.

Por otra parte, Taylor (1997) considera que la identidad individual se manifiesta dentro de un grupo cultural reconocido globalmente. Sin embargo, no aclara cuáles son los supuestos sobre los que debe valorarse si una cultura es digna o no de merecer el reconocimiento de la diferencia que no sea lo de uno mismo, ya que defiende que la diversidad debe de ser reconocida en si misma según la idea de autenticidad. Por tanto, se trata de una propuesta relativista que promueve una cierta tolerancia entre las diversas culturas, pero que no fomenta una interacción entre ellas (Salcedo, 2001, p.74). A su vez, Kymlicka (1996) propone la institución de una ciudadanía multicultural, es decir, el individualismo liberal y los derechos colectivos de las minorías no tienen por qué ser contradictorios. Aboga por un sistema que recoge los derechos diferenciados de las minorías de acuerdo con la pertenencia a un grupo, eliminando por lo tanto el conflicto entre los derechos individuales y colectivos.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que el nivel normativo incide directamente en el **nivel político-programático**. El multiculturalismo, como política pública, dependerá del marco normativo en el que se enmarque, pudiendo ser utilizado tanto para legitimar políticas asimilacionistas como para realmente garantizar el derecho a la diversidad. Probablemente la falta de claridad sobre el marco normativo en el que se enmarca el multiculturalismo como política pública ha dado lugar a las actuales críticas de las que es objeto. Asimismo, como acertadamente señalan Ruiz Vieyetz, De Lucas y García (2005), el multiculturalismo no responde a un único discurso o conjunto de medidas

---

<sup>4</sup> Ver Rodríguez García (2007).

políticas, sino que, en su *"acepción política más amplia"*, constituye *"un conjunto de programas y medidas orientadas a gestionar la diversidad cultural en clave de integración e igualdad"* (p.13)

A pesar de las críticas vertidas sobre el multiculturalismo, indudablemente es el modelo que más se ajusta al contexto plural de las sociedades contemporáneas. Ahora bien, para que pueda ser efectivo, el Estado debe intervenir activamente creando las condiciones necesarias para que los principios de igualdad y de diferencia puedan estar conectados. Esto permitiría que, en medio de esta diversidad cultural, los grupos más débiles tuvieran las mismas oportunidades y derechos que los demás grupos, tanto en el ámbito privado como en el ámbito público. Se trata de establecer una democracia multicultural que amplíe las opciones *"reales y efectivas de los ciudadanos en parámetros de identidad y cultura"* (Ruiz Vieytez, 2006, p. 484)

Por otra parte, cabe preguntarse cómo, en un sistema abierto de pertenencia, es posible mantener la cohesión social en la sociedad. Si bien antes la pertenencia estaba vinculada a la identidad nacional, hay que tener en cuenta que, en nuestras sociedades contemporáneas, el interculturalismo se presenta como la mejor opción para hacer frente a los desafíos que plantea un sistema abierto de pertenencia. El **interculturalismo** se distingue del multiculturalismo porque este último reconoce la diversidad y la igualdad en la diferencia, mientras que el primero aporta la perspectiva de la interacción positiva entre los grupos culturales. Parafraseando a Carlos Giménez, *"el multiculturalismo enfatiza la cultura e historia propia, los derechos de cada cual, el sistema jurídico de cada pueblo, el interculturalismo va a poner el acento en el aprendizaje mutuo, la cooperación, el intercambio"* (C. Giménez, 2003, p. 19). No obstante, para que sea posible el diálogo tiene que existir el respeto mutuo y la igualdad entre los actores del diálogo (Etxeberria, 2001 citado en Etxeberria, 2003). En este sentido, el multiculturalismo fundado en la ciudadanía multicultural, ofrece a los grupos étnicos las condiciones de reconocimiento adecuado para que ellos puedan entrar en auténticas dinámicas de interculturalidad (Etxeberria, 2003, p.106)

En definitiva, se trata de establecer un modelo multiculturalista desde la comunicación y el diálogo intercultural, es decir, desde la convivencia en la diversidad. Para ello, en primer lugar, hay que reconocer la multiculturalidad y los diversos grupos que componen las sociedades plurales. En segundo lugar, plasmar políticas de carácter multicultural de acuerdo a los principios de igualdad y de diversidad respetuosas de los derechos humanos, con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades y derechos a todos los grupos, y, en su caso, establecer normativas capaces de proteger a los grupos más débiles. Y, en tercer lugar, hay que aplicar la perspectiva de la interculturalidad, del diálogo cultural y generar cohesión social.

De todos los modelos descritos, el modelo multiculturalista bajo la perspectiva de la ciudadanía diferenciada ha demostrado ser el más exitoso pese a las desconfianzas suscitadas por sus críticos. Por ejemplo, Canadá es uno de los países que lo han adoptado y, al contrario de lo que sostienen sus críticos, no ha influido negativamente en la cohesión de la sociedad canadiense (Torres-Pérez, 2004). De hecho, el enfoque inclusivo y multicultural de su modelo de gestión de la diversidad cultural, plasmado a través de la interacción, del diálogo intercultural y del apoyo a los recién llegados para convertirse en ciudadanos activos y críticos, ha evidenciado que el modelo canadiense puede ser un ejemplo a seguir.

## 2-) EL CASO DE LA CAPV

La CAPV, al igual que otras comunidades autónomas del Estado español, se ha convertido en lugar de destino de la inmigración de origen extranjero. Si bien el fenómeno inmigratorio en la CAPV es reciente, notándose una llegada progresiva de población extranjera a partir del año 2001, cabe destacar su rápido aumento en los últimos años. De acuerdo a los últimos datos del Observatorio Vasco de Inmigración (2008), el número de inmigrantes empadronados en la CAPV ha aumentado en un 60% entre 2005 y 2008. Actualmente, representan el 5,4% del total de población residente en la CAPV, frente al 11,3% del Estado español (Ikuspegi, 2008). En este contexto, la elaboración de un plan dirigido a la integración de esta nueva masa social es una necesidad indiscutible. En el 2003, el Gobierno vasco elaboró el primer plan vasco de inmigración de la CAPV (2003-2006). El objetivo principal era establecer un modelo de gestión de la inmigración que facilitara la integración de la población inmigrante extranjera a nivel social, económico, político y cultural, creando las medidas que permitieran el acceso a los servicios sociales básicos (vivienda, educación, sanidad) y al mercado laboral. Actualmente, está en vigor el segundo plan vasco de inmigración (2007-2009) que recoge los mismos conceptos que el anterior: entiende que la integración es un proceso bidireccional, considerando la interculturalidad como la herramienta base para generar cohesión social y la ciudadanía inclusiva como criterio de igualdad entre autóctonos e inmigrantes (II Plan Vasco de Inmigración, 2007, pp. 61-62). Asimismo, considera la igualdad, la no-discriminación, la normalización y la transversalidad como principios claves para un proceso de integración exitoso. Está dividido en cinco apartados: (a) el primero engloba la parte descriptiva de la inmigración en la CAPV, (b) el segundo define el marco normativo en el cuál se inserta, (c) el tercero contempla la parte definitoria del plan que clarifica los principios sobre los que se basa, (c) el cuarto especifica la operacionalización de los principios del Plan y, (d) el quinto alude a los aspectos relacionados con su gestión.

La definición de integración recogida en el II PVI implica el reconocimiento de la ciudadanía (2007, p. 62), proponiendo una redefinición del concepto. De tal forma que este Plan tiene como uno de sus pilares fundamentales la *ciudadanía inclusiva*, que trata precisamente de desvincular el estatus de ciudadanía de la nacionalidad transfiriéndolo a la residencia. Como el propio Plan evidencia, *“se parte de la premisa de que no es posible una integración efectiva sin reconocer a las personas inmigrantes su condición de ciudadanos y ciudadanas”* (2007, p. 62). De ahí que la ciudadanía inclusiva *obvie la distinción administrativa entre regularidad e irregularidad* (2007, p. 62), y, por tanto, los inmigrantes en situación regular e irregular pueden beneficiarse de ella. La ciudadanía inclusiva plantea otra forma de mirar la migración, considerando a los inmigrantes como personas que, pese a su condición de no nacional, aportan a la sociedad receptora y contribuyen a su desarrollo y, por lo tanto, deben tener los mismos derechos y deberes que un nacional. Esta ciudadanía, insiste el plan, se fundamenta normativamente en los derechos humanos y entiende que es deber del Estado proteger y velar por la salvaguardia de las libertades individuales y los derechos fundamentales. Así, plantea que, a falta de un agente público que garantice estos derechos y libertades, las migraciones demandan nuevos sistemas de protección de los derechos fundamentales en el ámbito global (p. 42).

Por lo tanto, es un Plan progresista, ya que considera que la revisión del concepto de ciudadanía es una condición imprescindible para lograr una integración exitosa de la población inmigrante de origen extranjero. Parte de la necesidad de un tratamiento diferente para afrontar el fenómeno migratorio más acorde al contexto global en el que vivimos, al dejar de poner énfasis en la demarcación de fronteras o, más bien, de tratar al inmigrante como si éste fuera un extranjero *ad infinitum*.

Dado que la integración efectiva de los inmigrantes debe enmarcarse desde la igualdad formal de derechos, el hecho de que el II plan vasco de inmigración plasme esta necesidad a través de la ciudadanía inclusiva demuestra un compromiso real con el proceso de integración y representa un gran avance para su logro. Sin embargo, el último barómetro del Observatorio Vasco de Inmigración sobre las percepciones y actitudes hacia la inmigración extranjera (Ikuspegi, 2008) indica que, aunque la población vasca no considera la inmigración un problema, manifiesta algún tipo de recelo frente a ella. Se trata de un recelo relacionado sobre todo con la dimensión cultural, donde los resultados sugieren que la población vasca prefiere un modelo de integración asimilacionista, exigiendo la adaptación de los inmigrantes a los rasgos identitarios vascos. En concreto, el barómetro señala que el 56,4% de los entrevistados piensa que las personas autóctonas no deben esforzarse por conocer y adaptarse a algunas costumbres y tradiciones de las personas inmigrantes (6 puntos más que en el año de 2007). Además, apunta que el 66,5 % cree que la plena aceptación exige la renuncia de aquellos aspectos de la religión o de la cultura que entren en conflicto con la legislación local (casi 10 puntos más que en 2007) y el 79,3% piensa que las personas inmigrantes deben esforzarse en adoptar las costumbres y tradiciones de los autóctonos (Ikuspegi, 2008).

Con relación a los derechos sociales, el barómetro también indica que la población vasca está de acuerdo con que todos los inmigrantes, tanto en situación irregular o no, tengan acceso a la asistencia sanitaria y a la educación. Sin embargo, piensan que solamente los inmigrantes en situación regular deben tener acceso a los demás servicios sociales.

De los resultados del barómetro, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- La población vasca no percibe la inmigración como un problema (incluso menos que en 2007) para la sociedad vasca, así como tampoco se siente amenazada a nivel personal por la presencia de población inmigrante extranjera (Ikuspegi, 2008).
- La población vasca es partidaria de la diversidad cultural, pero plantea una integración basada en el modelo de asimilación con más intensidad que en el barómetro del año pasado (Ikuspegi, 2008).
- La población vasca es partidaria de que toda la población inmigrante tenga derecho a la asistencia sanitaria y a la educación (más que en 2007) y restringe el acceso a determinados servicios y derechos a aquellas personas que tengan su situación regularizada (más que en 2007). (Ikuspegi, 2008).
- Como complemento al estudio del barómetro, los informes elaborados por SOS Racismo sobre el acceso a la vivienda por parte de la población inmigrante en Bilbao (2008) y el informe anual a nivel estatal (2008) así como el informe elaborado por

Bakeaz sobre el impacto económico de la población inmigrante en la CAPV (2008) aportan datos interesantes sobre las percepciones y actitudes de la población autóctona hacia la población extranjera. En general, evidencian cómo estos recelos recogidos por el barómetro, aunque no sean la única razón, influyen en el proceso de integración, constituyendo barreras considerables para su éxito.

En concreto, el informe de SOS Racismo sobre el acceso a la vivienda pone de manifiesto la vulnerabilidad de la que es objeto la población inmigrante a la hora de acceder a una vivienda. Esto se explica no solo por las dificultades que encuentra este colectivo para reunir los requisitos económicos necesarios para concretar un alquiler – aval bancario, nómina, entre otros - sino también por su condición de extranjero. En este sentido, se constata la existencia de prácticas discriminatorias hacia la población inmigrante al ser vista con desconfianza por muchos propietarios, inmobiliarias y agencias de alquiler, resultando en una negativa para formalizar contratos de alquiler con la población inmigrante (SOS Racismos, 2008).

Asimismo, el informe anual de SOS Racismo sobre el Racismo en el Estado español aporta datos interesantes en lo que se refiere, por ejemplo, a la situación laboral de los inmigrantes. Según dicho informe, el 43% de la población inmigrante trabaja por debajo de su calificación profesional (SOS Racismo, 2008, p.162). Además, también afirma que el 30% de esta población trabaja en la economía sumergida (SOS Racismo, 2008, p.162). En la misma línea, el informe sobre el impacto económico de la inmigración extracomunitaria en la CAPV realizado por Bakeaz (2008) coincide con los datos del informe anual de SOS Racismo en la medida en que observa que el grueso de la población inmigrante extranjera en la CAPV ocupa los puestos de mano de obra no cualificada, con especial énfasis en el trabajo doméstico y en la construcción.

A la luz de estos datos y tomando en consideración que el II Plan Vasco de Inmigración es uno de los más progresistas del Estado español, cabe preguntarse por qué la sociedad vasca demuestra tener recelos y prácticas discriminatorias hacia la población inmigrante de origen extranjero. Veamos entonces cómo este plan Vasco de Inmigración aborda las dos etapas que configuran el proceso de integración efectiva de la población inmigrante. Con relación a la primera etapa, es decir, al reconocimiento de los inmigrantes como miembros de la comunidad política y a su acceso a los servicios sociales básicos, el II Plan Vasco de Inmigración parte de un marco adecuado al adoptar la residencia fáctica como el vínculo para la concesión del estatus de ciudadanía. Por lo tanto, promueve la inclusión desde una perspectiva de justicia social, abogando por el establecimiento de un marco de igualdad entre nacionales y no nacionales

Sin embargo, en base al análisis general de los resultados del barómetro, se podría sospechar que el II Plan Vasco de Inmigración presta escasa atención a la dimensión cultural e identitaria de la integración. Si bien este Plan defiende el principio de no-discriminación considerando la interculturalidad como la herramienta válida para generar cohesión social, hay que tener en cuenta que la dimensión cultural e identitaria y los procesos de exclusión social están profundamente conectados. Por lo tanto, la falta de un mecanismo específico dirigido a gestionar la diversidad del tejido social puede ser una de las razones por la que gran parte de la población vasca prefiere un modelo de integración asimilacionista.

En efecto, el II PVI no dispone de ningún aspecto normativo que tenga por objetivo garantizar los derechos de las minorías respecto a su identidad cultural. Eso sí, considera que el respeto a la diferencia cobra especial importancia en los ámbitos lingüísticos y cultural, lo que exige una intervención pública activa tanto para la protección y mantenimiento de la cultura de origen como para su *integración* en la cultura vasca. (II Plan Vasco de Inmigración, 2008, p. 64). Asimismo considera que un concepto avanzado de integración implica la posibilidad de un desarrollo libre de las diversas identidades en pie de igualdad y a partir de la interacción entre ellas (2008, p. 63). No obstante, no determina bajo qué aspectos normativos se harán realidad estos enunciados.

En efecto, la interculturalidad, a diferencia del multiculturalismo, no responde a un conjunto de normas que garanticen el derecho a la diversidad cultural, sino que es una perspectiva que considera ventajosa la interacción entre los diversos grupos e identidades dentro de una misma sociedad. En este sentido, aboga por el diálogo intercultural como la forma de gestionar la diversidad, sin embargo no aclara cómo garantizar la igualdad de condiciones entre cada uno de los grupos y/o identidades. De hecho, en la medida que el II PVI no establezca claramente una política de gestión de la diversidad, la dimensión cultural seguirá desatendida y sus efectos a largo plazo podrían repercutir negativamente en la integración efectiva de la población inmigrante y, por consiguiente, en la cohesión social.

Como resultado, si bien no podemos hablar de que hoy por hoy existe una guetización de la población inmigrante extranjera en la CAPV, a largo plazo estas asimetrías podrían plasmarse en una segregación espacial. Como señalan los autores Borja y Castells (1997), la discriminación étnica así como la dificultad en el acceso a la vivienda, fruto o no de ella, ligada a la especificidad cultural generan una reacción defensiva que a menudo refuerza el patrón de segregación espacial, en la medida en que cada grupo étnico ha demostrado una tendencia a utilizar su concentración en barrios como forma de protección, ayuda mutua y afirmación de su especificidad (p. 5)

Asimismo, como señala Ruiz Vieyetz (2006), el Estado-Nación, tal y como está configurado en la mayoría de los Estados europeos, conforma un sistema político cerrado con relación a dos elementos importantes: la pertenencia y la identidad (*Estado Identitario*). La pertenencia es un elemento vinculado jurídicamente a la nacionalidad, mientras que la nacionalidad está determinada por aspectos identitarios, caracterizados según el grupo mayoritario que conforma dicha sociedad y que son adjudicados jurídica y políticamente - lengua, símbolos, cultura,... - (pp. 477-478). De ahí que, la ciudadanía inclusiva, en la medida que desvincula la ciudadanía de la nacionalidad, permita que los inmigrantes puedan pertenecer, aunque de forma reducida, a la comunidad política. Pero, aún así, ésta no permite generar el cambio necesario para que las identidades minoritarias que componen una sociedad puedan ser reconocidas, generando asimetrías como las expuestas en el barómetro e informes de SOS Racismo. Por ello, si bien la ciudadanía inclusiva es una herramienta importante de *inclusión* de la población inmigrante, por sí sola no es suficiente para lograr la integración efectiva. De ahí que haya que evitar lo que Castles (2003) llama la *ciudadanía jerárquica*, donde algunos poseen la ciudadanía plena mientras que otros apenas poseen algunos derechos de ciudadanía o incluso ninguno.

Por lo tanto, la ausencia del reconocimiento legítimo de las identidades culturales minoritarias que componen la sociedad vasca fomenta, en muchos casos, barreras considerables tanto para el ejercicio pleno de su ciudadanía como para su integración efectiva. De este modo, si bien el II Plan Vasco de Inmigración se configura como un modelo de integración progresista, la falta de un modelo paralelo de gestión de la diversidad indica que su efectividad se verá reducida a largo plazo, evidenciando las dificultades que surgirán para garantizar la cohesión social. Sin embargo, esto no significa que haya que prescindir del interculturalismo para la gestión de la diversidad. Como se ha mencionado anteriormente, el interculturalismo, a través de la interacción positiva, es una forma idónea para el logro de la convivencia en la diversidad. Ahora bien, se trata de un segundo paso. Primero y ante todo hay que garantizar a los ciudadanos el derecho a la diversidad en condiciones de igualdad y para ello es necesario que el Estado intervenga para corregir determinadas asimetrías. Ni todos los grupos étnico-culturales, ni tampoco todas las identidades tienen la misma legitimidad dentro de las sociedades. En definitiva, antes de promover la interacción positiva es necesario eliminar la exclusión.

Finalmente, cabe resaltar la existencia de otros aspectos que explican el resultado del barómetro y que interfieren en el proceso de integración. Es evidente que el sensacionalismo utilizado por los medios de comunicación a la hora de tratar la inmigración contribuye a crear un sentimiento de amenaza y alarma social como consecuencia de la llegada de población extranjera. Asimismo, la actual crisis económica y los discursos políticos que la atribuyen a la llegada de población extranjera también contribuyen a generar recelos frente a la inmigración por parte de la población autóctona. En la misma línea, la cuestión del nacionalismo vasco es también un aspecto importante que hay que tener en cuenta en el debate sobre la gestión de la diversidad. Todos ellos son aspectos complejos que requieren de una reflexión y discusión más profunda. .

### **3-) CONCLUSIONES: *HACÍA UN MODELO DE GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD***

Un proceso de integración, para ser efectivo, debe: (a) garantizar la igualdad formal de derechos a través del estatus de ciudadanía y el acceso a los recursos sociales básicos y (b) estar atado a un modelo de gestión de la diversidad que reconozca todas las identidades que conforman la sociedad y que, al mismo tiempo, sea capaz de gestionar la pluralidad en clave intercultural. Estos son elementos importantes para alcanzar la plena integración de los nuevos ciudadanos y generar cohesión social. No obstante, la integración efectiva es un proceso compuesto por dos etapas distintas que, a su vez, están interconectadas. De hecho, para que sea posible gestionar de manera eficaz, tanto la inmigración como la diversidad fruto de ella, es imprescindible delimitar muy claramente las dimensiones de cada etapa y tener en cuenta sus puntos transversales. No es posible pensar en modelos de integración de la población inmigrante que adolezcan de la dimensión cultural, como tampoco es razonable crear modelos de gestión de la diversidad exclusivamente basados en un modelo de incorporación de esta población.

En este sentido, el II Plan Vasco de Inmigración desarrolla de manera adecuada la primera etapa del proceso de integración a través de la ciudadanía inclusiva. Sin embargo, ésta por sí sola no es suficiente para tratar la dimensión cultural e identitaria. Se trata de una dimensión de especial relevancia para que el proceso de integración logre el reto impuesto por las nuevas dinámicas sociales fruto de la globalización. La

multiculturalidad es un hecho y, como tal, requiere acciones claras en términos de políticas públicas.

Sobre la base de lo expuesto, cabe plantearse qué es lo que hay que hacer para que el II Plan Vasco de Inmigración se convierta en un modelo efectivo de integración. Sin duda alguna, hay que empezar por establecer una política multicultural que reconozca las diversas identidades que componen la sociedad vasca, bajo los principios de igualdad y de diferencia. No basta apenas con programas de no-discriminación y sensibilización, sino que hay que caminar hacia un modelo multicultural donde el Estado trabaje activamente para garantizar la protección y la igualdad de las minorías. En este sentido, el II PVI crea el ambiente favorable para que se dé una política multicultural, dado que la ciudadanía inclusiva permite un sistema abierto de pertenencia. Falta, por tanto, dar un paso más en la construcción de un modelo de integración coherente con el mundo globalizado en que vivimos o, como bien señalan Ruiz Vieytez, De Lucas y García, falta:

*“diseñar sin dilación una política de gestión de la diversidad basada en el respeto y fomento de la pluralidad cultural (...) un modelo vasco de integración (...) que asegure a futuro una gestión de la diversidad más eficaz de cara a la cohesión de la sociedad vasca y plenamente respetuosa con los derechos humanos políticos y culturales de todos los nuevos ciudadanos vascos”*(2005, p. 27).

Dicho de otra manera, el II Plan Vasco de Inmigración, como modelo efectivo de integración, se sitúa en la mitad del camino. Para lograr este objetivo, le falta establecer una política multicultural en clave intercultural que reconozca la pluralidad y la diversidad y que además esté de acuerdo con los principios de igualdad y de diferencia, siendo capaz de generar cohesión social a través del diálogo intercultural. Este parece ser el momento oportuno para que la CAPV dé un paso más en el camino hacia la gestión de la diversidad y la plena integración de sus nuevos ciudadanos.

#### **AGRADECIMIENTOS:**

Sería oportuno agradecer a las diversas personas que ayudaron y hicieron posible con que este trabajo se concluyera. Primero me gustaría agradecer a mis padres por su apoyo incondicional. También a Concha Maitezgui, Josetxu Martínez Montoya y Eduardo Ruyz Vieytez por su ayuda disipando dudas y dándome animo, sin lo cual probablemente no hubiera podido encontrar el camino hacia la conclusión de este artículo. Asimismo no podría olvidarme de agradecer a la Universidad de Deusto por haberme concedido los medios necesarios para que pudiera dedicarme a esta investigación. Igualmente, agradecer a EDEX donde he podido hacer prácticas y particularmente a Roberto Flores y Juan Carlos Melero. Finalmente, también agradecer a mis compañeros de Master y particularmente a Amaia Unzueta, Nerea Azkona y Livan Ussalán.

#### **REFERENCIAS:**

BAKEAZ (2008). *El impacto economico de la población inmigrante extracomunitaria*. Recuperado el día 09 de Enero de 2009, <http://pdf.bakeaz.efaber.net/entry/content/35/estudio.impacto.economico.pdf>  
 BORJA, J. Y CASTELLS, M. (1997). La ciudad multicultural. *La Factoría*, 2, pp. 1-12. Recuperado el 05 de Enero de 2009 en <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/borjicas2.htm>

- BOURDIEU, P. Y WACQUANT, L. (2002, Febrero 05) La nueva vulgata planetaria, in *le monde diplomatique*, pp. 4-5.
- BRUQUETAS-CALLEJO, M. , GARCÉS-MASCAREÑAS, B. , MORÉN-ALEGRET, R. , PENNINX, R. & RUIZ-VIEYTEZ (2008) . Immigration and integration policymaking in Spain. IMISCOE, Abril. (paper)
- CASTLES, S. (1993). La era inmigratoria. Cultura, incertidumbre y racismo. *Nueva Sociedad*, 127, pp. 48-59.
- CASTLES, S. (1997, junio). *Globalización y inmigración: algunas contradicciones urgentes*. Texto del discurso inaugural presentado en la reunión del Consejo Intergubernamental del MOST. Recuperado el 12 de Diciembre de 2008 en <http://www.ub.es/prometheus21/articulos/nautas/18.pdf>
- CASTLES, S. (2003). Jerarquías de ciudadanía en el nuevo orden global. *Anuales de la Cátedra Francisco Suárez*, 37, pp. 9 – 33.
- DE LUCAS, J. (2001). Hacia una ciudadanía europea inclusiva. Su extensión a los inmigrantes. *Afers Internationals*, núm. 53, pp. 63-75. Fundación Cidob.
- DE LUCAS, J. (2003). Inmigración y Globalización acerca de los presupuestos de una política de inmigración. *Redur*, 1, pp. 43-70.
- DE LUCAS, J. , GARCÍA ROCA, J. Y RUIZ VIEYTEZ, E. (2005). *Informe justificativo para la elaboración de un proyecto de ley para la convivencia intercultural*. Manuscrito no publicado.
- DEPARTAMENTO DE VIVIENDA Y ASUNTOS SOCIALES (2007). *Plan Vasco de Inmigración (2007-2009)*. Vitoria – Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- ETXEBERRIA, X. (2003). La ciudadanía de la interculturalidad. En Nila Vigil y Roberto Zariquiey (Eds.), *Ciudadanías Inconclusas. El ejercicio de los derechos en sociedades asimétricas*. (pp. 91-110). Lima: Departamento de Humanidades PUCP y Cooperación técnica Alemana GTZ
- GIMÉNEZ, C. (2003). Pluralismo, multiculturalismo y interculturalidad. *Revista de investigación aplicada y experiencias educativas*, 8, pp. 9-26.
- GIMÉNEZ, G. (2005). *La cultura como identidad y la identidad como cultura*. Documento presentado en el III Encuentro de Gestores y Promotores Culturales, Guadalajara - Mexico, 25-30 Abril, (paper).
- HELLER, A. (1996). The many faces of multiculturalism. En R. Bauböck, A. Heller & A. R. Zolberg (eds). *The Challenge of Diversity: integration and pluralism in societies of immigration*. Aldershot: Avebury.
- IKUSPEGI (2008). *Barómetro de las percepciones y actitudes hacia la inmigración extranjera*.
- IKUSPEGI (2008). *Población extranjera en la CAPV*.
- KYMLICKA, W. (1996). *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos humanos*. Barcelona: Paidós.
- MARTINELLO, M. (2007). *Como combinar la integración y la diversidad: el desafío de una ciudadanía multicultural en la UE*. Ikuspegi.
- MARTINELLO, M. Y PENNINX, R. (2006) Procesos de Integración y políticas (locales): estado de la cuestión y algunas enseñanzas. *Reis*, 116, pp. 123-156.
- MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A. (2006). *¿Un Modelo Español de integración de inmigrantes?: una mirada a los planes de las comunidades autónomas*. Congreso Internacional sobre Migrations and Social Policies in Europe, Pamplona, 8-10 Junio, (paper).
- MARTÍNEZ MONTOYA, J. (2005). Identidad y diferencia. En A.Ortiz-Oses y P.Lanceros (eds.) *Claves de Hermenéutica*, Bilbao: Universidad de Deusto, pp. 276-289

- PARELLA, S. Y SOLÉ, C. (2008). El modelo de gestión de las migraciones en Cataluña: ¿una “vía catalana” de integración? *Política y Sociedad*, vol. 45, num. 1, pp. 85-101.
- PORTES, A. (2005). Convergencias teóricas y evidencias empíricas en el estudio del transnacionalismo de los inmigrantes, en *Revista Migración y Desarrollo*, Primer Semestre, pp.2-19.
- RAWLS, J. (1997). El derecho de gentes. *Isegoría*, 16 , pp 5-36
- RECOMENDACIÓN 1492 (2001) de la *Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, sobre los Derechos de las Minorías Nacionales: párrafo 11* (“The Assembly recognises that immigrant populations whose members are citizens of the state in which they reside constitute special categories of minorities, and recommends that a specific Council of Europe instrument should be applied to them”)
- RODRIGUES GARCÍA, D. (2007). Inmigración y modelos de incorporación: contextos, claves del debate y tendencias de futuro. En I. Michalowsky, J. Biles Y L. Winnemore. *Políticas y modelos de acogida. Una mirada trasatlántica: Canadá, Alemania, Francia y los Países Bajos*. Serie Migraciones, num. 12. Barcelona:Fundación CIDOB.
- RUIZ VIEYTEZ, E. (2006). *Minorías, inmigración y democracia en Europa: una lectura multicultural de los derechos humanos*. Valencia: Universitat de Valencia.
- SALCEDO, J.A. (2001). Charles Taylor: la política del reconocimiento. En J.A. Salcedo, *Multiculturalismo: orientaciones filosóficas para una argumentación pluralista*. Mexico: UNAM, ENEP-Acatlán, Plaza y Valdéz. pp. 69-75.
- SOS RACISMO (2008). *Discriminación en el acceso a la vivienda por parte de la población inmigrante en Bilbao*. Recuperado en 15 de Diciembre de 2008, [http://www.mugak.eu/ef\\_etp\\_files/view/Informe\\_Discriminacion\\_acceso\\_a\\_vivienda.pdf?revision\\_id=17542&package\\_id=9653](http://www.mugak.eu/ef_etp_files/view/Informe_Discriminacion_acceso_a_vivienda.pdf?revision_id=17542&package_id=9653)
- SOS RACISMO (2008). *Informe anual sobre el racismo en el Estado español*.
- TAYLOR, Ch. (1997). Argumentos filosóficos. En Ch. Taylor, *La Política del reconocimiento*. Barcelona: Paidós. pp 293-334.
- TORRES-PÉREZ, F. (2004). De la asimilación al pluralismo. Inmigración y gestión de la diversidad cultural en las sociedades contemporáneas. *Arxius de Ciències Socials*, 11, pp. 61-87.
- VELASCO, D. (2002). *Ética y políticas para una ciudadanía universal”* . En IDTP/Desclée de Brouwer, Bilbao.
- ZAMORA, J. A. (2005). Políticas de inmigración, ciudadanía y Estado de excepción. *ARBOR, Ciencia Pensamiento y Cultura*, 713, pp. 53-66.
- ZAPATA-BARRERO, R. (2002). *El turno de los inmigrantes. Esferas de justicia y políticas de acomodación*. Madrid: Col. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (INMERSO), nº 6.
- ZAPATA-BARRERO, R. (2003). La ciudadanía en contextos de multiculturalidad: procesos de cambios de paradigmas. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 37, pp. 173-199.
- ZAPATA-BARRERO, R. (2004). ¿Existe una cultura de la acomodación en España? Inmigración y procesos de cambio en España a partir del 2000. Barcelona: Fundación Cidob, *Serie Migraciones*.
- WRIGHT, S. (1998). The politization of culture, *Anthropology Today*, 14, pp.7-15 (traducido al castellano)