

Integración y gestión de la diversidad: el caso del II plan vasco de inmigración

(Integration and diversity management: the case of the II Basque Plan of Immigration)

LEAL NUNES, D. Bruna
Univ. de Deusto (UD). Av. de las Universidades, 24.
48007 Bilbao
bruna.nunes@gmail.com

La plena integración de la población extranjera es un proceso compuesto de etapas distintas pero a la vez transversales. Pasa tanto por la inclusión de los inmigrantes como por la gestión de la diversidad. Desde esta perspectiva este artículo realiza un análisis del II Plan Vasco de Inmigración.

Palabras Clave: Inmigración. Diversidad. Integración. País Vasco. Multiculturalismo. Interculturalismo.

Atzeritarrak gure artean erabat integratzeko prozesuak hainbat fase ditu; garrantzitsuak, guztiak ere. Besteak beste, etorkinak barne hartu eta aniztasuna kudeatu beharra dago. Ikuspegi horretatik, Immigrazioari buruzko II. Euskal Planaren analisia egingo dugu artikulu honetan.

Giltza-Hitzak: Immigrazioa. Aniztasuna. Integrazioa. Euskal Herria. Multikulturalismoa. Interkulturalismoa.

L'intégration totale de la population étrangère est un processus composé de différentes étapes qui sont aussi transversales. Il s'agit aussi bien de l'inclusion des immigrants que de la gestion de la diversité. L'article effectue, sous cet angle, une analyse du IIe Plan basque d'immigration.

Mots Clés: Immigration. Diversité. Intégration. Pays Basque. Multiculturalisme. Interculturalisme.

1. INTRODUCCIÓN

Esta comunicación hace parte de un estudio realizado entre 2008 y 2009, presentado como trabajo de conclusión del Máster Europeo en Migraciones, conflictos y cohesión social en la sociedad global en la Universidad de Deusto. A la luz de los datos ofrecidos por el Barómetro del Observatorio Vasco de Inmigración sobre las percepciones y actitudes hacia la inmigración extranjera (2008), dicho estudio se ha dedicado a analizar el II Plan Vasco de Inmigración con el objetivo de identificar aspectos relevantes que quizás podrían estar relacionados con los resultados del barómetro. La hipótesis planteada era de que el II PVI presentaba importantes avances en términos de reconocimiento de derechos a la población inmigrante extranjera, como por ejemplo la ciudadanía inclusiva, pero que, sin embargo, mantenía otras dimensiones del proceso de integración desatendidas, como por ejemplo la dimensión cultural-identitaria. En este sentido, las preguntas planteadas eran *¿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?*

En el intento de resolver a estas indagaciones la investigación se ha estructurado en dos partes. Inicialmente se ha centrado en la identificación de aspectos claves para el logro de una integración efectiva de la población inmigrante extranjera, mediante una revisión de los conceptos recientes de integración y actualmente en debate (De Lucas, 2001; Castles, 1998, 1993; Martinello & Pennix, 2006; Zapata-Barrero, 2004, 2002). 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 inmigrante extranjera que, al mismo tiempo, fuera capaz de dar respuestas eficaces a la dimensión cultural-identitaria. En una segunda parte se ha realizado un análisis del segundo Plan Vasco de Inmigración, con especial énfasis al marco de referencia y parte definitoria. Por último, se concluye el artículo destacando algunas propuestas para que el II 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.

Por lo tanto, este artículo tratará de esbozar los principales resultados de dicha investigación, atentando para los datos más relevantes y que se creen importantes de cara a una futura revisión del II PVI, dado que éste ha terminado su vigencia en el año 2009.

2. MIGRACIÓN, INTEGRACIÓN Y GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD

Las migraciones se presentan como una importante faceta de la globalización. El aumento de los flujos migratorios ha impulsado una serie de cambios importantes no solo en el ámbito económico, pero también en los ámbitos político, social y cultural, lo que ha supuesto retos considerables para las sociedades contemporáneas. Conceptos claves como ciudadanía poco a poco se han visto cuestionados y en consecuencia se podría decir que las sociedades viven un momento de crisis. El hecho es que el crecimiento de la movilidad internacional de la población no es un fenóme-

no transitorio, que pueda ser frenado con el cierre de las fronteras o con políticas restrictivas. En concreto, corresponde a las nuevas dinámicas globales y por lo tanto la mejor estrategia es gestionarlo.

En este sentido, la integración aparece como concepto clave, ampliamente debatido y sin embargo no exento de mal-entendidos. Al igual que otros conceptos como los de cultura y multiculturalismo (Bourdieu & Wacquant, 2000; Heller, 1996; Penninx y Martinello, 2006; Wright, 1998), ha sido imbuido de contenido político, facilitando a un uso indebido del mismo con vistas a legitimar determinados discursos políticos. En lo que se refiere a las políticas públicas en materia de inmigración, siempre se ha preferido enfatizar el carácter unidireccional del proceso de integración. Bajo esta óptica, el inmigrante es quien debe responsabilizarse por cambiar determinados aspectos de cara a integrarse en la sociedad de acogida. Sin embargo, el actual debate sobre la gestión de la inmigración viene cuestionando el entendimiento del proceso de integración como algo inmanentemente vinculado a la persona inmigrante. Autores como Zapata-Barrero sostienen que esta forma de encarar el proceso de integración correspondería a políticas de carácter asimilacionista, disfrazadas de términos políticamente correctos y que, en definitiva, no poseen ningún potencial modificador de la realidad, sirviendo más bien como "tranquilizador de conciencias" (Zapata-Barrero, 2004, p. 10). Como nuevo enfoque, el autor aboga por una *política de la acomodación* frente a una *política de integración*. Sostiene que aunque los términos "integrar" y "acomodar" poseen analogías, su diferencia puede ser descrita por la semántica: mientras "integrar" significa una pérdida de independencia de la población inmigrante frente la estructura social de la sociedad receptora, "acomodar" supondría una variación voluntaria de características puntuales de cara a *sentirse cómodo* en un nuevo contexto social. Dicho de otra manera, la política de acomodación considera que

[...] un inmigrante estará acomodado cuando se sienta autónomo 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. (Zapata-Barrero, 2002; pp.60-61).

Para ello, el proceso de acomodación debe ser bidireccional, es decir, que inmigrantes y autóctonos deben de "*acomodarse mutuamente*" aceptando variaciones en sus respectivas conductas originarias (ibídem), definiéndose por lo tanto como una política de gestión de la inmigración centrada en los procesos de cambio social producidos por la llegada de población inmigrante de origen extranjera, en la cual se debe buscar un mínimo marco de referencia común que permita la cooperación entre los diversos actores del proceso en la formulación de un marco institucional (Zapata-Barrero, 2004).

Ahora bien, la complejidad de los cambios sociales originados por la llegada de población inmigrante extranjera hace con que la implementación de la política de acomodación no resulte una tarea sencilla, sobre todo si consideramos el carácter ajeno de uno de los actores. Como señala Penninx y Martinello (2006), ser extranjero es ser "el otro", 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. En efecto, como puntualiza Martínez-Montoya (2005), la identidad depende de la interacción social la cual se configura como un fenómeno de ordenamiento y clasificación de las diferencias que, como sugiere Penninx y Martinello (ibídem) poseen diver-

Los fundamentos tales como el estatus legal (*el extranjero*), la apariencia física, las diferencias culturales y religiosas y incluso las distinciones de clase, responsables por definir quienes están dentro o fuera de la estructura social. En consecuencia, estas construcciones dan lugar a percepciones sociales que pueden exteriorizarse en prácticas discriminatorias, potenciando un progresivo deterioro de las relaciones interétnicas y de la cohesión social (Penninx y Martinello, 2006).

Partiendo de esta premisa, el trabajo empírico realizado por dichos autores les ha llevado a formular 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). Se trata de una definición amplia, que no establece ningún requisito especial para que el inmigrante sea acogido por la sociedad receptora, permitiendo considerar la integración como **un proceso** y no simplemente como un resultado final. Asimismo, los autores incorporan tres dimensiones analíticas distintas del proceso de integración que permitiría identificar cuando un sujeto se convierte en parte aceptada de la sociedad: (a) la dimensión político-legal, (b) la dimensión socioeconómica y (c) la dimensión cultural-religiosa. Indudablemente, cada una de estas dimensiones posee un papel importante en el proceso de integración si consideramos que, para que un sujeto pueda sentirse incluido y a la vez integrado, necesita tener acceso a los recursos sociales básicos, así como ser reconocido como parte de la comunidad política y tener su identidad cultural reconocida como legítima. No obstante, la dimensión político-legal juega un papel decisivo en las demás dimensiones puesto que es evidente que un inmigrante en situación irregular encontrará más dificultades a la hora de acceder a los recursos sociales básicos así como de poder exigir el reconocimiento de su derecho a la diversidad cultural.

Asimismo, no se puede obviar la importancia de la dimensión cultural-identitaria en el proceso de integración. Como señala Martinello (2007), los procesos de formación y afirmación de las identidades étnico-culturales y los procesos de exclusión y explotación social se relacionan entre sí de tal manera que los que quedan excluidos del mercado laboral o son explotados suelen ser aquellos cuya identidad y cultura no se considera legítima y/o incluso despierta algún tipo de temor, como por ejemplo sucede con los inmigrantes procedentes de países musulmanes. Además, dichas diferencias plasmadas según la teoría del "choque de civilizaciones" (Huntington, 2001) sumada a una tendencia largamente difundida en Europa (Castles, 1993) de clasificar a otros grupos como diferentes o inferiores basándose en características físicas o culturales, ha permitido su uso no solo económico, como político y social para justificar la explotación o la exclusión de los grupos discriminados. Progresivamente, estas dinámicas potencian el surgimiento de comunidades étnicas cerradas (*ghetos*) con culturas, identidades e instituciones propias, como forma de defensa frente a un contexto hostil, conformando así un ambiente de permanente tensión y con graves consecuencias para la cohesión social.

Finalmente, existe otro aspecto importante a ser considerado en el proceso de integración de la población de origen extranjera. Se trata de su vivir transnacional. Aunque esta investigación no se ha centrado especialmente en el fenómeno del transnacionalismo es importante destacar que su vivir transnacional no es incompatible con una integración exitosa (Portes, 2003).

Por lo tanto, pensar en integración es considerarla un proceso complejo, compuesto de diferentes etapas que, a su vez, están relacionadas a dimensiones distintas. No basta apenas con el acceso a los recursos sociales básicos, sino que hay que promover la igualdad formal de derechos a través del estatus de ciudadanía. Como señala De Lucas, la integración es igualdad y para lograrla hay que potenciar su integración política, esto es, garantizar el reconocimiento como sujeto, respeto y participación (2001). Asimismo, hay que considerar la dimensión cultural-identitaria como una parte imprescindible del proceso. En este sentido, la integración efectiva de la población inmigrante extranjera también pasa por un modelo de gestión de la diversidad coherente y respetuoso a los derechos humanos. Así, se debe trabajar por la inclusión de la población inmigrante, garantizándoles las condiciones legales y políticas necesarias para alcanzar su reconocimiento como miembros de la comunidad política y a la vez facilitar el acceso a los recursos sociales básicos. Paralelo a esto, se debe establecer mecanismos capaces de gestionar la pluralidad de las sociedades, garantizando la legitimidad de las diversas identidades que componen el tejido social y potenciando el diálogo intercultural entre ellas.

Sin embargo, la aplicación de dichas premisas requiere cambios estructurales en los ámbitos político, económico y social de las sociedades. La primera de ellas es sin duda revisar el concepto de ciudadanía. Como se ha dicho, las nuevas dinámicas globales nos obligan 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. No obstante, mientras la movilidad de la población internacional siga aumentando exponencialmente, será cada vez más difícil sostener la nacionalidad como único vínculo posible para la obtención del estatus de ciudadanía. Como bien señala la resolución 1500 de la asamblea parlamentaria del Consejo de Europa, la legitimidad democrática demanda la participación equitativa en el proceso político de todos los grupos que conforman la sociedad, incluyendo a los no ciudadanos legalmente residentes, dado que éstos también contribuyen al desarrollo de dichas sociedades (Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, 2001).

Igualmente, la visión del inmigrante como un trabajador invitado –*Gastarbeiter*– incide de manera preocupante en el proceso de integración de la población inmigrante extranjera, especialmente a la hora de diseñar políticas públicas. Como indica De Lucas (2003), esta visión potencia un modelo policial de gestión de la inmigración, “creando una carrera de obstáculos en la que además cabe la marcha atrás”, es decir, “la caída en la ilegalidad”. De acuerdo con esta idea, el inmigrante debe cumplir una serie de requisitos para acceder a los recursos sociales básicos, como por ejemplo estar en la posesión de un permiso de residencia. Asimismo, el cumplimiento de dichos requisitos tampoco les garantiza el derecho a participar de la vida política de la sociedad 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 (De Lucas, 2001). Por lo tanto, se hace necesario un replanteamiento profundo en las dinámicas respecto a la integración de la población inmigrante de origen extranjera. Entre ellas, la más importante es crear un contexto que potencie el sentimiento de pertenencia. Es imperativo caminar en dirección al reconocimiento político de estos nuevos ciudadanos construyendo un nuevo modelo de ciudadanía más abierto

y que permita la inclusión de los inmigrantes como ciudadanos plenos de las sociedades.

Ahora bien, si por un lado hay que construir un sistema abierto de pertenencia, también se hace necesario crear un mecanismo capaz de gestionar estas nuevas identidades. La gestión de la diversidad hace referencia precisamente a la pérdida de la condición de inmigrante, una vez que éste, a través de un sistema abierto de pertenencia, adquirí el estatus de ciudadano. Se trata de una etapa importante por dos aspectos fundamentales: por una parte implica la garantía del derecho a la diversidad cultural y, por otra, supone prestar atención a la dimensión cultural-identitaria del proceso de integración. Como hemos señalado, la estrecha relación entre los procesos de formación y afirmación de las identidades étnico-culturales y los procesos de exclusión y explotación social inciden de manera preocupante en el proceso de integración de la población extranjera. Sin embargo, la importancia de un plan de gestión de la diversidad no reside apenas en el fenómeno migratorio. La diversidad no solo está relacionada con la identidad cultural, religiosa o étnico-racial de un individuo, sino que también se relaciona con otras diferencias que conforman el tejido social plural de las sociedades contemporáneas, como por ejemplo las desigualdades socio-económicas, de género, la discapacidad, de orientación sexual, etc. (Martinello, 2007; Welsch,1999). Además, no todas las identidades gozan de la misma legitimidad social que otras, por lo que disponer de un plan de gestión de la diversidad que intervenga activamente, minimizando las desigualdades y favoreciendo el reconocimiento de cada una de ellas, se hace imperativo, especialmente si deseamos potenciar una sociedad más cohesionada y justa.

En este sentido, el actual debate sobre los modelos de gestión de la diversidad nos aporta nociones importantes. El asimilacionismo y el diferencialismo, en la medida que clasifican determinadas identidades por encima de otras, son modelos que no satisfacen la salvaguardia de los derechos humanos. Asimismo, dichos modelos no están adecuados a las nuevas dinámicas globales y no favorecen al mantenimiento de la cohesión social. En efecto, el análisis empírico demuestra que más bien crean guetos e incluso pueden llegar a fomentar un *apartheid* social (Rodríguez García, 2007), potenciando situaciones límites como las vividas en los suburbios franceses en 2005. Según este contexto, el multiculturalismo aparece como una opción a ser valorada. En líneas generales, se trata de un modelo que reconoce la existencia de la diversidad bajo los principios de la igualdad y la diferencia, persiguiendo así la participación de todos los grupos que conforman el tejido social e impulsando el derecho a que individuo o grupo pueda mantener y desarrollar su propia identidad. No obstante, el multiculturalismo como modelo de gestión no está exento de críticas y es por ello que se hace importante comprender los tres niveles conceptuales a los que él alude. El primero identifica un hecho, es decir, la *multiculturalidad*; el segundo conforma una ideología que defiende, bajo diferentes enfoques, las ventajas de una sociedad multicultural - nivel normativo - ; finalmente, el tercero representa un modelo de política pública, en este caso, de cara a gestionar la multiculturalidad de las sociedades - nivel político programático - (G. Giménez, 2005).

Respecto al nivel normativo, el multiculturalismo nos plantea la cuestión de cómo garantizar la diferencia en condiciones de igualdad. Indudablemente, se trata de una cuestión de difícil respuesta. El debate actual sitúa algunas propuestas que

merecen destaque. La ciudadanía multicultural (Kymlicka, 1996), por ejemplo, reconoce la multiculturalidad de las sociedades, basándose en un sistema de derechos diferenciados según la pertenencia a un grupo. El objetivo último es garantizar la igualdad entre las diversas identidades. Por otro lado, la idea liberal del multiculturalismo (Rawls, 1997) considera que la identidad posee un carácter individual. En consecuencia, defiende la representación neutral del Estado, de ahí que, según esta idea, la diversidad cultural debe manifestarse tan solamente en el ámbito privado, prevaleciendo en el ámbito público la universalidad de la igualdad entre todos los ciudadanos. Como ejemplo de ambas propuestas, podemos citar el modelo canadiense basado en la ciudadanía multicultural, mientras que en Estados Unidos encontramos ejemplos de políticas basadas en el multiculturalismo liberal. En cualquier caso, el multiculturalismo como política pública dependerá del marco normativo en el que se enmarque, conformando o bien políticas de carácter homogeneizador (asimilacionistas) o bien políticas volcadas en la defensa de la diversidad y en la garantía del derecho a la diferencia.

Finalmente, cabe destacar la perspectiva del interculturalismo. El interculturalismo se distingue del multiculturalismo porque éste último reconoce la diversidad y la igualdad en la diferencia, mientras que el segundo enfatiza la interacción positiva entre los grupos culturales (C. Giménez, 2003). Sin embargo, para que pueda darse el diálogo intercultural, la cooperación y el aprendizaje mutuo, antes hay que garantizar la igualdad entre los distintos grupos culturales (Etxebarria, 2003). En este sentido, antes que una base fundacional para un marco normativo, el interculturalismo actúa más bien como un enfoque transversal y necesario al multiculturalismo, de cara a fomentar la convivencia en la diversidad, construyendo así la base para la cohesión social.

Por lo tanto, como se ha expuesto en las líneas anteriores, las nuevas dinámicas globales y los cambios operados por ella se presentan como considerables retos para las sociedades contemporáneas. Entre ellos se destaca la gestión de la creciente movilidad internacional de la población y la gestión de la diversidad. Si bien suelen coincidir, la integración y la gestión de la diversidad son procesos distintos pero que a la vez también son transversales, especialmente porque uno complementa el otro. En definitiva, los dos son indispensables para el logro de una sociedad más justa y cohesionada.

3. EL CASO DE LA CAPV: EL II PLAN VASCO DE INMIGRACIÓN

El Estado español es una sociedad que, hoy por hoy, se enfrenta al reto de gestionar a los cambios advenidos de las nuevas dinámicas globales. Como se ha dicho, uno de ellos es la gestión de los flujos migratorios. Sin embargo, el Estado español presenta como característica fundamental la ausencia de una política nacional de integración, por lo que cada Comunidad Autónoma ha tomado la iniciativa de desarrollar sus propios planes de integración. En consecuencia, conforma un conjunto heterogéneo de modelos, caracterizado por 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 *et al*, 2008). Asimismo, como señala Martínez de Lizarrondo (2006), las diferencias entre el perfil de los inmigrantes y las particularidades socio-económicas de cada CCAA hacen que los planes de inmigra-

ción se modelen según una diversidad de contextos. Como característica general, se percibe que casi todos los modelos de incorporación de población extranjera asumen el acceso a los recursos sociales como un punto importante. En efecto, como señala De Lucas (2001) la "positivación" de los derechos humanos ha posibilitado que al menos algunos de ellos fueran considerados fundamentales y por lo tanto estimados como derechos básicos que deben ser garantizados.

En lo que se refiere al País Vasco, su modelo de incorporación de la población inmigrante encuentra razón en el notable crecimiento de la inmigración, especialmente entre los años 2005 y 2008. Si bien el fenómeno migratorio hacia CAPV es reciente, notándose una llegada progresiva de población inmigrante extranjera a partir del año 2001, los datos del Observatorio Vasco de Inmigración (2008) señalan un aumento del 60% en el número de inmigrantes empadronados entre 2005 y 2008. Además, la población inmigrante extranjera representaba en 2008 5,4% del total de población residente en la CAPV frente al 11,3% del Estado español (Ikuspegi, 2008). En este contexto, es evidente la necesidad de elaboración de un plan dirigido a la integración de esta nueva masa social. Por ello, en 2003, el Gobierno Vasco presentó el primero plan vasco de inmigración (I PVI) con una duración de tres años (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 medidas que garantizara el acceso a los servicios sociales básicos (vivienda, educación, sanidad) y al mercado laboral. Actualmente está en vigor el segundo plan vasco de inmigración (II PVI) que, en líneas generales, mantiene los mismos enfoques y planteamientos que su primera versión. Como características destacables, el II PVI agrega una definición de la integración como un proceso bidireccional, considerando la interculturalidad como la herramienta base para generar cohesión social. Igualmente, plantea la necesidad de que el concepto de ciudadanía sea revisado, sugiriendo la idea de una *ciudadanía inclusiva* como criterio de igualdad entre autóctonos e inmigrantes además de considerar la igualdad, la no-discriminación, la normalización y la transversalidad como principios claves para un proceso de integración exitoso.

De manera general el II PVI se presenta como un modelo progresista, especialmente cuando comparado a los modelos de las demás comunidades autónomas (Martínez de Lizarrondo, 2006). La consideración de la integración como un proceso que concierne tanto a inmigrantes como a autóctonos demuestra un entendimiento más acorde con las premisas defendidas por el actual debate sobre la gestión de los cambios producidos por la inmigración. De la misma forma, al plantear la revisión del concepto de ciudadanía, actúa de manera coherente a las nuevas dinámicas globales. Como se ha dicho, la creciente movilidad internacional de población ha puesto en jaque la noción de ciudadanía vinculada a la nacionalidad, situando su revisión como una necesidad y a la vez un reto para las sociedades contemporáneas (Castle, 1993). En lo que se refiere al proceso de integración de la población de origen extranjera, se trata de un procedimiento imprescindible, puesto que, como se ha señalado, la integración efectiva pasa ineludiblemente para la igualdad formal de derechos entre autóctonos e inmigrantes.

En este sentido, la ciudadanía inclusiva plasmada en el II PVI se presenta como una propuesta interesante hacia la consecución de este objetivo. La ciudadanía in-

clusiva pone de manifiesto que, de acuerdo a los nuevos contextos globales, es necesario reconsiderar y redefinir el concepto mismo de ciudadanía, reemplazando la ciudadanía vinculada a la nacionalidad por la ciudadanía vinculada a la residencia. De esta manera, posibilita que el empadronamiento sea una prueba suficiente para la obtención del estatus de ciudadano. Según el propio II PVI “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” (II Plan Vasco de Inmigración, 2007, p.62), de ahí que la ciudadanía inclusiva “obvie la distinción administrativa entre regularidad e irregularidad” (ibídem), permitiendo que tanto inmigrantes en situación regular como los en situación irregular puedan beneficiarse de ella. Además, insiste el plan, este razonamiento se fundamenta 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. De esta forma, justifica 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” (II Plan Vasco de Inmigración, 2007, p. 42). Por lo tanto, si consideramos las distintas dimensiones del proceso de integración, el II PVI se sitúa como un plan comprometido con un proceso de integración efectivo. En efecto, en la medida que crea mecanismos de cara a facilitar el acceso de los inmigrantes al estatus de ciudadanía, revela una visión progresista de la gestión de los cambios producidos por las migraciones. Ahora bien, no se puede obviar que la estructura política de la cual hace parte la CAPV hace con que la ciudadanía inclusiva tenga un efecto reducido, especialmente respecto a los derechos políticos puesto que son derechos regulados según un marco político-normativo estatal. Sin embargo, es innegable que la ciudadanía inclusiva es un avance en términos de políticas de incorporación de la población inmigrante extranjera, por lo que debería ser considerada un ejemplo a seguir, tal y cual afirma distintos autores como De Lucas (2001) y Ruiz – Vieyetz, (2006).

Por lo tanto, el análisis de algunos de los principios que fundamentan el II PVI corrobora con la afirmación de que dicho plan posee rasgos progresistas respecto a los demás planes de incorporación de la población inmigrante extranjera en la medida que (a) reconoce la integración como un proceso bidireccional, (b) replantea el concepto de ciudadanía, reemplazando la ciudadanía vinculada a la nacionalidad por la ciudadanía vinculada a la residencia. Son premisas fundamentales y que se relacionan con dos de las dimensiones del proceso de integración: la dimensión socio-económica y la dimensión político-legal. No obstante, todavía falta considerar la tercera dimensión, esto es, la dimensión cultural-identitaria.

En lo que se refiere a la dimensión cultural-identitaria, el II PVI se presenta vacío de contenido. Si bien considera el interculturalismo como clave para generar convivencia en la diversidad y, en consecuencia, cohesión social, no dispone de ningún aspecto normativo que tenga por objetivo la garantía de 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 la intervención pública activa tanto para la protección de la cultura de origen como para su “integración” en la cultura vasca (II Plan Vasco de Inmigración, 2007). Además, 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 (ibídem). Sin embargo, no determina bajo qué aspectos normativos se implementará

dichos enunciados, por lo que la mera asunción de la interculturalidad como vector hacia la gestión de la diversidad se presenta como ineficaz. Como se ha mencionado, el interculturalismo diferentemente del multiculturalismo no conforma un conjunto de normas de cara a garantizar el derecho a la diversidad cultural. Tampoco establece un sistema abierto de identidades sino que más bien pone el acento en la necesidad de que, a partir de dicho sistema, se potencie las bases bajo las cuales se consolidará la cohesión social, reivindicando el reconocimiento mutuo y el dialogo intercultural como aspectos fundacionales. En este sentido, el II PVI considera la importancia de la interacción positiva entre los distintos grupos y las distintas identidades pero no aclara cómo garantizar la igualdad de condiciones entre cada uno de ellos.

La falta de un modelo normativo con vistas a gestionar la diversidad trae consecuencias problemáticas no solo desde el punto de vista de la integración e incorporación de la población inmigrante extranjera. Incide de manera preocupante en la cohesión social, dado que, como se ha dicho, la existencia de culturas o identidades no reconocidas o consideradas ilegítimas favorece a la marginación y explotación social de determinados grupos, además de que facilita la creación de guetos. Si bien es cierta la dificultad que resulta mensurar el grado de legitimidad de determinadas identidades en relación a otras, es evidente que la población extranjera sufre de manera más patente sus efectos. El informe anual de SOS Racismo sobre el racismo en el Estado español aporta datos interesantes respecto a esta situación. Según dicho informe el 43% de la población inmigrante de origen extranjera trabaja por debajo de su calificación profesional y el 30 % en la economía sumergida (SOS Racismo, 2008). 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.

Un otro estudio, también realizado por SOS Racismo, ha descrito la dificultad en el acceso a la vivienda por parte de la población inmigrante extranjera en Bilbao. Dicho informe señala la vulnerabilidad de la que es objeto este colectivo a la hora de acceder a una vivienda. Esto se explica no solo por las dificultades que encuentran para reunir los requisitos económicos necesarios a la hora de concretar un alquiler –aval bancario, nómina, entre otros– sino también por su condición de extranjero. 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). Si bien no se puede decir que hoy por hoy exista una segregación espacial de la población inmigrante en Bilbao, a largo plazo estas dinámicas pueden conformar dificultades añadidas tanto para su integración como también para la cohesión social. En efecto, Borja y Castells (1997) señalan que la dificultad en el acceso a la vivienda ligada especialmente a la especificidad cultural suele incidir de manera preocupante en la tendencia que diversos grupos étnicos mantienen de utilizar su concentración en barrios como forma de protección, afirmación de su identidad, ayuda mutua.

Finalmente, el Barómetro de las percepciones y actitudes hacia la inmigración extranjera elaborado por Ikuspegi también revela datos importantes, que se relacionan

directamente con estas dinámicas y que merecen una especial atención. Referente al año de 2008, en él se constata 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 (Ikuspegi, 2008).

El conjunto de estos datos demuestra la necesidad imperativa de que el II Plan Vasco de Inmigración incorpore mecanismos que vayan más allá de políticas de sensibilización o volcadas a la no discriminación. Aunque la ciudadanía inclusiva represente un avance en términos de políticas de gestión de la inmigración, como señala Ruiz Vieitez (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, etc. Por lo tanto, la ciudadanía inclusiva responde a una etapa del proceso, presentándose como una forma adecuada de *inclusión* de la población inmigrante. Sin embargo, ella por sí sola no es capaz de generar el cambio necesario para que las identidades minoritarias que componen una sociedad puedan ser reconocidas, así como el interculturalismo solamente tampoco lo es.

Además, cabe resaltar que el tejido social vasco conforma otras dinámicas respecto a la construcción de identidades, como es la cuestión del nacionalismo vasco. Como señala Álvarez Dorronsoro (1998) existe en el País Vasco una "exclusión simbólica" relacionada a la "resistencia a aceptar como legítimo el pluralismo identitario de la sociedad vasca" y que se refiere, según el autor, a

[...] la existencia de vascos y no vascos, los inmigrantes nacidos fuera de Euskadi que no se identifican como vascos, y también las divergencias en la definición de la identidad vasca, entre vascos nacionalistas y vascos no nacionalistas.

Del mismo modo, otros grupos étnico-culturales como los gitanos han protagonizado eventos conflictivos¹ con demás grupos, ocasionados en cierta medida por el recelo de la población a su supuesto "comportamiento social conflictivo" que, indudablemente, se relaciona con aspectos atribuidos a su identidad cultural. En este contexto, la importancia de un plan de gestión de la diversidad cobra más importancia y un mayor sentido. No se trata apenas de potenciar un proceso de integración de la población inmigrante extranjera efectivo sino que de reconocer, favorecer y gestionar el pluralismo identitario de la sociedad vasca.

1. Hace algunos meses La Arboleda ha sido escenario de un conflicto vecinal entre una familia gitana, alojada en un piso de protección oficial, y la vecindad. Mientras se intentaba asegurar que dicha familia pudiera finalmente residir en el inmueble, los vecinos manifestaban su rechazo por considerar que se trataba de una familia "altamente conflictiva". <http://medios.mugak.eu/noticias/noticia/198859>

4. CONCLUSIONES

La gestión de los procesos de cambio producidos por la migración internacional se presenta como un reto para las sociedades contemporáneas pero que debe ser tratado de manera integral y proactiva. Conlleva comprender que hace referencia a un proceso complejo, compuesto de distintas etapas en lo cual la participación de todos los actores, tanto inmigrantes como autóctonos, es esencial. En este sentido, es deber del Estado mediar estas relaciones según una visión más acorde con las nuevas dinámicas globales lo que implica proceder con cambios estructurales en el seno de la sociedad. Para ello, hay que estar atento a las demás dimensiones que componen dicho proceso y que se relacionan con otros aspectos de la globalización. Así, no se puede pensar en modelos de integración que mantengan una visión de la inmigración como algo pasajero y del inmigrante como un trabajador temporero. Como se ha dicho, la integración efectiva pasa por la igualdad formal de derechos, acceso a los recursos sociales y el reconocimiento del inmigrante como un ciudadano pleno de la sociedad, por lo que una visión integral y proactiva del proceso de integración también conlleva considerar la gestión de la diversidad, aunque ésta no se refiere exclusivamente al proceso de integración, como una etapa imprescindible del proceso mismo.

En este sentido, el II Plan Vasco de inmigración, aunque plantea acertadamente la necesidad de determinados cambios estructurales, como es por ejemplo la revisión del concepto de ciudadanía a través de la ciudadanía inclusiva, todavía no ha establecido las herramientas necesarias para atender a otros aspectos del proceso de integración como es la dimensión cultural-identitaria. La construcción de un sistema abierto de pertenencia conlleva también impulsar a un sistema abierto de identidades en lo cual todos los ciudadanos deben tener la oportunidad de elegir, construir y ejercer libremente su identidad sin que ello signifique su invisibilización, marginación y /o exclusión social. Por lo tanto, se trataría de, más allá de impulsar políticas por la no discriminación y de sensibilización, diseñar y valorar la pertinencia de un plan de gestión de la diversidad, transversal al plan de vasco de inmigración, dedicado a fundamentar las bases sobre las cuales la pluralidad identitaria vasca pudiera ser reconocida y garantizada. Para ello, se debe establecer un marco normativo volcado hacia el reconocimiento de dicha pluralidad y que a la vez tuviera las herramientas necesarias para minimizar las discrepancias que históricamente se han forjado entre los diversos grupos étnico-culturales. En efecto, si bien es cierto que todos los seres humanos somos iguales, no se puede obviar que algunas identidades gozan mayor legitimidad que otras, por lo que el reconocimiento y legitimación de las diversas identidades que compone el tejido social de las sociedades contemporáneas no es algo que se construya sin la intervención del Estado. De esta forma, el desarrollo de una política multicultural en clave intercultural y respetuosa a los derechos humanos aparece como un posible camino.

En definitiva, se puede afirmar el II Plan Vasco de Inmigración se encuentra a la mitad del camino hacia el logro de una integración efectiva de la población inmigrante de origen extranjera. Considerando las dificultades inherentes al choque de competencias que existe entre el marco político-legal estatal y el autonómico, especialmente relacionados a la dimensión político-legal, no cabe duda de que el II PVI representa un avance importante en términos de modelos de incorporación. Actúa de manera adecuada en lo que se refiere a la inclusión de los inmigrantes, pero le falta dar un

paso más hacia la plena integración de sus nuevos ciudadanos. En este camino, la gestión de la diversidad se presenta como una oportunidad y a la vez un desafío que, con voluntad política, seguramente será posible alcanzar.

5. BIBLIOGRAFÍA

- ALVAREZ DORRONSORO, I. La gestión de la diversidad: construcción y neutralización de las diferencias (en línea). En Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho, Mayo 1998, núm. 0. (Consultado: Agosto de 2009). Universitat de Valenciana. <http://www.uv.es/CEFD/0/Dorron.html>
- BAKEAZ . *El impacto económico de la población inmigrante extracomunitaria*. Vitória-Gasteiz: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales – Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco, 2008.
- BORJA, J.; CASTELLS, M. La ciudad multicultural (en línea). En *La Factoría*, Febrero de 1997, núm. 2, pp. 1-12 (Consultado en Enero de 2009). <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/borjas2.htm>
- BOURDIEU, P; WACQUANT, L. La nueva vulgata planetaria. Edición Cono Sur, Mayo 2000, núm. 11, pp. 12-13.
- BRUQUETAS-CALLEJO et al. Immigration and integration policymaking in Spain (en línea). *Working Paper*, Abril 2008, núm 21. (Consultado: Diciembre de 2008). IMISCOE. <http://www.imiscoe.org/publications/workingpapers/documents/WP21-MigrationpolicymakinginSpain.pdf>
- CASTLES, S. La era inmigratoria. Cultura, incertidumbre y racismo. En *Nueva Sociedad*, Septiembre-Octubre 1993, núm. 127, p 48-59.
- . Globalización e inmigración: algunas contradicciones urgentes (en línea). Texto del discurso inaugural presentado en la reunión del Consejo Intergubernamental del MOST, 1997. (Consultado: Diciembre de 2008) En *Revista Social de Ciencias Sociales*, Junio 1998, núm. 156: <http://www.unesco.org/issj/rics156/castlesigcspa.html>
- CONSEJO DE EUROPA. *Recomendación 1492 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de: 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")
- DE LUCAS, J. Hacia una ciudadanía europea inclusiva. Su extensión a los inmigrantes. En *Afers Internationals*, Fundación Cidob, 2001, núm. 53, p. 63-75.
- . Inmigración y Globalización acerca de los presupuestos de una política de inmigración. En *Redur*, 2003. núm. 1, pp. 43-70.
- DEPARTAMENTO DE VIVIENDA Y ASUNTOS SOCIALES. *Plan Vasco de Inmigración (2007-2009)*. Vitoria – Gasteiz: Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco, 2007.
- ETXEBERRIA, X. La ciudadanía de la interculturalidad. En Vigil, N.; Zariquiey, R. (eds.), *Ciudadanías Inconclusas. El ejercicio de los derechos en sociedades asimétricas*. Lima: Departamento de Humanidades PUCP y Cooperación técnica Alemana GTZ, 2003, pp. 91-110
- GIMÉNEZ, C. Pluralismo, multiculturalismo e interculturalidad. En *Revista de investigación aplicada y experiencias educativas*, 2003, núm. 8, pp. 9-26.
- . *La cultura como identidad y la identidad como cultura* (en línea). Documento presentado en el III Encuentro de Gestores y Promotores Culturales. Guadalajara - México, 2005. (Consultado: Noviembre de 2008). Pontificia Universidad Católica de Perú. <http://www.pucp.edu.pe/ridei/pdfs/laculturacomoidentidadylaidentidadcomoculturagilbertogimenez.pdf>
- HELLER, A. "The many faces of multiculturalism". En Baub...ck, R ; Heller, A ; Zolberg A. R. (eds). *The Challenge of Diversity: integration and pluralism in societies of immigration*. Aldershot: Avebury, 1996.

- HUNTINGTON, S. *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona: Paidós, 2001.
- IKUSPEGI. *Barómetro de las percepciones y actitudes hacia la inmigración extranjera*. Bilbao, 2008.
- . *Población extranjera en la CAPV*. Bilbao, 2008.
- KYMLICKA, W. *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos humanos*. Barcelona: Paidós, 1996.
- MARTINELLO, M. *Como combinar la integración y la diversidad: el desafío de una ciudadanía multicultural en la UE*. Bilbao: Ikuspegi, 2007, 22 p.
- MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A. *¿Un Modelo Español de integración de inmigrantes?: una mirada a los planes de las comunidades autónomas* (en línea). Pamplona: Congreso Internacional sobre Migrations and Social Policies in Europe, 2006. (Consultado: Noviembre de 2008). Unavarrá. <http://www.unavarrá.es/migraciones/papers3/comunic7%20UN%20MODELO%20ESPANOL%20DE%20INTEGRACION.pdf8->
- MARTÍNEZ MONTOYA, J. Identidad y diferencia. En Ortiz-Oses, A.; Lanceros, P. (eds.) *Claves de Hermenéutica*, Bilbao: Universidad de Deusto, 2005, pp. 276-289
- PENNINX, R; MARTINELLO, M. Procesos de Integración y políticas (locales): estado de la cuestión y algunas enseñanzas. En *Reis*, 2006, núm. 116, pp. 123-156.
- PORTES, A. 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. El derecho de gentes. En *Isegoría*, 1997, núm. 16, pp. 5-36.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, D. 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*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2007, Serie Migraciones, núm. 12.
- RUIZ VIEYTEZ, E. *Minorías, inmigración y democracia en Europa: una lectura multicultural de los derechos humanos*. Valencia: Universitat de Valencia, 2006.
- SOS RACISMO. *Discriminación en el acceso a la vivienda por parte población inmigrante en Bilbao* (en línea). (Consultado: Octubre de 2008) Mugak. http://www.mugak.eu/ef_etp_files/view/Informe_Discriminacion_acceso_a_vivienda.f?revision_id=17542&package_id=9653
- SOS RACISMO (2008). *Informe anual sobre el racismo en el Estado español*. Barcelona: Icaria Editorial, 2008.
- ZAPATA-BARRERO, R. *El turno de los inmigrantes. Esferas de justicia y políticas de acomodación*. 1ª ed. Madrid: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, 2002, 214 p.
- . *¿Existe una cultura de la acomodación en España? Inmigración y procesos de cambio en España a partir del 2000*. Barcelona: Fundación Cidob, Serie Migraciones, 2004, 48 p.
- WELSCH, W. Transculturality - the Puzzling Form of Cultures Today. En Featherstone, M; Lash, S. (eds.) *Spaces of Culture: City, Nation, World*. London: Sage, 1999, pp. 194-213.
- WRIGHT, S. The politization of culture. En *Anthropology Today*, 1998, núm. 14, pp.7-15 (traducido al castellano).