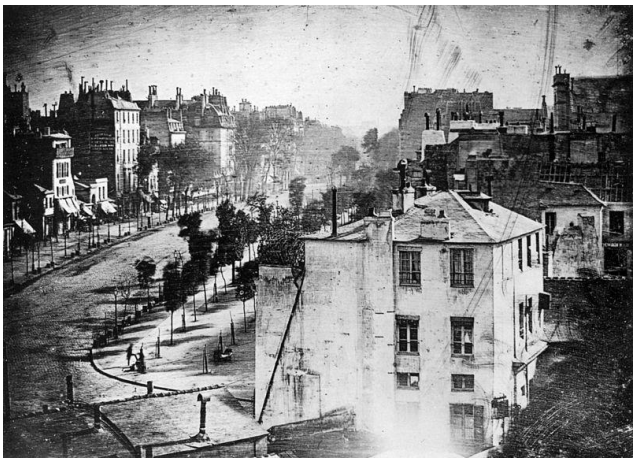
UNIVERSIDAD DE DEUSTO
(TERCER CICLO)

PROGRAMA DE DOCTORADO EN ESTUDIOS INTERNACIONALES E INTERCULTURALES



Diseño de la gestión de la diversidad cultural en entidades subestatales culturalmente diferenciadas. Un análisis sobre Quebec, Cataluña, País Vasco y País de Gales.

Tesis Doctoral presentada por Liván Usallán Méndez.

Dirigida por el Dr. Eduardo J. Ruiz Vieytez.

Bilbao, junio de 2012.

A mi familia, en especial a mis queridas
Vera y Angie por su comprensiva espera.

Agradecimientos:

Cátedra UNESCO de la Universidad de Deusto; Agencia para la Promoción y Gestión de la Investigación (DEIKER) de la Universidad de Deusto; Dr. Eduardo J. Ruiz Vieytez; Angie A. Larenas Álvarez; Nerea Azkona; Dra. Laura Gómez Urquijo; Dra. Cristina de la Cruz Ayuso; Ángel Miguel Ruiz Sáez (Centro Cultural “La residencia” Castro Urdiales).

ÍNDICE

SIGLAS Y ACRÓNIMOS VII

ÍNDICE DE TABLAS IX

INTRODUCCIÓN 1

CAPÍTULO I

LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD CULTURAL. 11

1.1 Paradigmas y modelos de referencia. 11

1.2 Asimilacionismo: anglo-conformity y melting pot. 16

1.2.1 Anglo-conformity. 18

1.2.2 Melting pot. 21

1.3 Pluralismo Cultural: multiculturalismo, interculturalismo y "cosmopolitismo". 22

1.3.1 Multiculturalismo. Derechos diferenciados y reconocimiento. 25

1.3.2 El interculturalismo. Una sensibilidad moral como proceso comunicativo. 35

1.3.3 Cosmopolitismo: una Idea de la razón. 39

1.4 Multiculturalidad, democracia y ciudadanía. 47

CAPÍTULO II

ENTIDADES SUBESTATALES CULTURALMENTE DIFERENCIADAS Y MULTICULTURALIDAD. 55

2.1 Autogobierno y gestión de la diversidad cultural. 55

2.1.1 Minoría nacional, naciones sin Estado y naciones minoritarias. 59

2.2 Estudio de casos, entidades subestatales culturalmente diferenciadas y multiculturalidad 63

2.2.1 Aplicación y finalidad de los estudios de casos. 65

2.2.2 Justificación de los casos seleccionados: Quebec, Cataluña, País Vasco y País de Gales. 68

2.3 Devenir histórico de la lengua: multiculturalidad y lengua propia. 72

2.3.1 Quebec. 72

2.3.2 Cataluña 80

2.3.3 País Vasco. 87

2.3.4 País de Gales. 98

2.4 Dinámicas políticas de los partidos nacionalistas y regionalistas de nivel subestatal frente a la multiculturalidad. 106

CAPÍTULO III

DISEÑO DE LOS PROYECTOS COMUNITARIOS DE GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD CULTURAL. 113

3.1 QUEBEC 113

3.1.1 Quebec como sociedad distinta dentro de Canadá. 113

3.1.2 Desarrollo de la innovación institucional relacionada con la gestión de la diversidad. 119

3.1.3 La lengua francesa como elemento de cohesión social y referente central de la gestión de la diversidad. 126

3.1.4 La noción de comunidad cultural en la política quebequesa de desarrollo cultural y el desarrollo del modelo intercultural quebequés. 129

3.1.5 Hacia un contrato moral. La inclusión del otro como parte indiscutible de la colectividad quebequesa. 133

3.1.6 La “crisis de los acomodos razonables” en el informe de la Comisión Bouchard-Taylor: crisis de percepción o encaje problemático de Quebec dentro de Canadá... 138

3.2 CATALUÑA. 143

3.2.1 La especificidad de Cataluña dentro del marco político del Estado español... 143

3.2.2 Estrategia institucional, política y jurídica como respuesta a la diversidad. ... 147

3.2.3 Diseño programático de la "Vía catalana de integración". 158

3.2.4 Contornos de una ciudadanía plural y cívica en el marco de una cultura pública común..... 165

3.2.5 La gestión de la diversidad cultural y la proyección de Cataluña como sociedad distinta..... 170

3.3 PAÍS VASCO. 174

3.3.1 La "cuestión vasca" y la gestión de la diversidad cultural. 174

3.3.2 La respuesta institucional: la política vasca de inmigración..... 179

3.3.3 La ciudadanía inclusiva como base del inicio de las políticas e inmigración.. 186

3.3.4 Reorientación ideológica del significado político de la gestión de la diversidad cultural. 193

3.3.5 Un pacto social por la inmigración. 196

3.4 PAÍS DE GALES. 200

3.4.1 El proceso de descentralización (*devolution*) en Gales 1997-2011. 200

3.4.2 La política pública del gobierno de Gales como política diferenciada. 207

3.4.3 Marco conceptual de referencia sobre la multiculturalidad. 210

3.4.4 Estrategia de gestión de la diversidad del gobierno de Gales: la cohesión social comunitaria. 215

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS COMPARADO DE LOS CASOS ESTUDIADOS..... 223

4.1 Estrategia de comparación y ejes temáticos. 223

4.1.1 Adecuación de la variable temporal de la inmigración en el análisis comparado. 225

4.1.2 Diseño del proyecto comunitario ante la fortaleza o debilidad de la lengua propia. 227

4.2 Paradigma del pluralismo cultural como marco de referencia de la gestión de la diversidad cultural. Definición del modelo. 229

4.2.1 Elaboración de modelos de gestión de la diversidad cultural. 231

4.2.3 Variable lingüística y modelos de gestión. 239

4.3 Desarrollo institucional, jurídico y discursivo relacionado con la gestión de la diversidad cultural. 240

4.3.1 Desarrollo institucional. 242

4.3.2 Desarrollos jurídicos. 248

4.3.3 Desarrollo discursivo de la estrategia política sobre gestión de la diversidad cultural. 252

4.4 Reinterpretaciones de la pertenencia comunitaria a nivel subestatal. 259

4.5 Visión integrada del análisis. 263

CONCLUSIONES 267

BIBLIOGRAFÍA 277

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ADQ	Acción Democrática de Quebec
ANG	Asamblea Nacional de Gales
BNA	British North America Act
BQ	Bloque Quebequés
CAPV	Comunidad Autónoma del País Vasco
CAQ	Coalition Avenir Québec
CiU	Convergència i Unió
CLF	Carta de la Lengua Francesa
DGPL	Dirección General de la Política Lingüística
EA	Eusko Alkartasuna
EB-B	Ezker Batua-Berdeak
EE.UU.	Estados Unidos
ERC	Esquerra Republicana de Catalunya
ESCD	Entidades subestatales culturalmente diferenciadas
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
EUSTAT	Instituto Vasco de Estadística
ICM	Instituto Catalán del Mediterráneo de Estudios y Cooperación
IC-V	Iniciativa per Catalunya Verds
INE	Instituto Nacional de Estadística
ISQ	L´Institut de la Statistique du Québec
IU	Izquierda Unida

MAIICC	Ministère des Affaires Internationales, de l´Immigration et des Communautés Culturelles
MCCI	Ministère des Communautés Cullturelles et de l´Immigration
MDC	Movimiento por los Derechos Civiles
MIQ	Ministère de l'Immigration du Québec
MRCI	Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration
ONGs	Organizaciones no Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PC	Plaid Cymru
PCons	Partido Conservador
PE	Población Extranjera
PELO	Programa para el Estudio de las Lenguas de Origen
PLC	Partido Liberal de Canadá
PLD	Partido Liberal Demócrata
PLG	Partido Laborista de Gales
PLQ	Partido Liberal de Quebec
PNV	Partido Nacionalista Vasco
PP	Partido Popular
PQ	Partido de Quebec
PQDC	La Politique québécoise du Développement Culturel
PQLF	La Politique Québécoise de la Langue Française
PSC	Partit dels Socialistes de Catalunya
PSE-EE	Partido Socialista de Euskadi-Eskadiko Eskerra
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PT	Población Total
RGI	Renta de Garantía de Ingresos
SNRPs	Stateless Nationalist and Regionalist Parties
UE	Unión Europea
WASP	White Anglo-Saxon Protestant

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla nº 01: Paradigmas y Modelos de gestión de la diversidad 16

Tabla nº 02: Niveles de análisis: *macro, meso* y *micro*..... 56

Tabla nº 03: Indicadores y comunidades de análisis 71

Tabla nº 04: Datos de población total en relación al conocimiento del francés y el inglés en Quebec. 78

Tabla nº 05: Datos de población inmigrante en relación al conocimiento del francés y el inglés en Quebec. 78

Tabla nº 06: Porcentaje del conocimiento del catalán y el castellano de la población total (PT) y de la población extranjera (PE) en Cataluña. 85

Tabla nº 07: Porcentaje del conocimiento del catalán y el castellano de la población por lugar de nacimiento en Cataluña. 85

Tabla nº 08: Hablantes de euskera en 1867 en el País Vasco 90

Tabla nº 09: Competencias lingüísticas de la población mayor de 5 años en el País Vasco. 94

Tabla nº 10: Evolución de competencias lingüísticas por categorías lingüísticas (1981-2006) en el País Vasco. 95

Tabla nº 11: Porcentajes de la caída demográfica de los hablantes de galés. 102

Tabla nº 12: Medidas jurídicas sobre el galés en el siglo XX. 103

Tabla nº 13: Competencias lingüísticas del galés. 105

Tabla nº 14: Factores que influyen en las políticas de inmigración de los *SNRPs*. 110

Tabla nº 15: Órganos competentes en materia de inmigración en Cataluña, año 2000. 153

Tabla nº 16: Desarrollo institucional, político y jurídico (2005-2011) de Cataluña. .. 158

Tabla nº 17: Ejes y retos del Pacto Nacional para la Inmigración de Cataluña..... 172

Tabla nº 18: Política vasca de inmigración. 185

Tabla nº 19: Principios rectores del I Plan Vasco de Inmigración (2003-2005). 190

Tabla nº 20: Directrices por área de acción y lengua en las que se promueven del Plan vasco de inmigración. 191

Tabla nº 21: Principales ejes temáticos del Pacto Social por la Inmigración en Euskadi. 198

Tabla nº 22: Evolución de las elecciones de la ANG, 1999-2011. 206

Tabla nº 23: Matriz de comparación y relevancia de las variables del análisis**.** 227

Tabla nº 24: Indicadores lingüísticos y modelos de gestión de la diversidad cultural. 240

Tabla nº 25: Indicadores lingüísticos y desarrollo institucional relativo a gestión de la diversidad. 247

Tabla nº 26: Indicadores lingüísticos y desarrollo jurídico. 252

Tabla nº 27: Indicadores lingüísticos y desarrollo conceptual del discurso político... 259

Tabla nº 28: Indicadores lingüísticos y reinterpretación de la pertenencia comunitaria nivel subestatal..... 262

Tabla nº 29: Resultado integrado de la variable lingüística y los ejes del análisis. 264

INTRODUCCIÓN

No sé qué es lo que quiere decir con eso de la «gloria» --observó Alicia.
Humpty Dumpty sonrió despectivamente.
--Pues claro que no..., y no lo sabrás hasta que te lo diga yo. Quiere decir que «ahí te he dado con un argumento que te ha dejado bien aplastada».
--Pero «gloria» no significa «un argumento que deja bien aplastado» --objetó Alicia.
Cuando yo uso una palabra --insistió Humpty Dumpty con un tono de voz más bien desdeñoso-- quiere decir lo que yo quiero que diga..., ni más ni menos.
--La cuestión --insistió Alicia-- es si se puede hacer que las palabras signifiquen tantas cosas diferentes.
--La cuestión --zanjó Humpty Dumpty-- es saber quién es el que manda..., eso es todo.

"Alicia en el país de las maravillas".
Lewis Carroll.

La creciente muticulturalidad de las sociedades contemporáneas se ha posicionado como uno de los fenómenos más visibles dentro del debate académico, político y social actual. Una de las principales preocupaciones a la hora de abordar dicha temática, principalmente desde el ámbito académico, radica en la necesidad de elaborar estrategias de gestión democráticas de la diversidad cultural. Tal objetivo no es tarea menor, sobre todo si tenemos en cuenta que, en el proceso histórico de configuración del Estado-nación, han primado concepciones sobre la comunidad política elaboradas y legitimadas desde la cultura mayoritaria o hegemónica.

El debate se ha caracterizado por la problematización de categorías tradicionales de la teoría política, tales como Estado-nación, ciudadanía, nacionalidad, derechos, extranjero, identidad o cultura. Con ello se persigue la superación de los modelos tradicionalmente establecidos, en función de los que las sociedades modernas han

organizado la convivencia. Dichos modelos que han tenido y tienen como denominador común una comprensión cerrada del espacio político y público, donde las mayorías han normalmente impuesto las pautas de organización social desde su sello lingüístico, cultural y religioso.

El análisis de la gestión de la diversidad cultural se ha centrado, en gran medida, en las reacciones políticas que a nivel estatal se han venido articulando, así como en su coherencia con respecto al carácter universal de los derechos humanos y la reinterpretación multicultural de los sistemas democráticos de gobierno. En el caso de la presente investigación, si bien se examinan los resultados más representativos de dicho enfoque, se enfatiza en el análisis del diseño de la gestión de la diversidad cultural en el nivel subestatal.

Se trata, principalmente, de examinar las respuestas políticas implementadas por comunidades con competencias sustantivas de autogobierno y a la vez poseedoras de una distintividad cultural comunitaria. En tal sentido consideramos necesario analizar los mecanismos que en esta materia han elaborado comunidades, con distintos niveles de autonomía, para diseñar su propia gestión de la diversidad cultural, sobre todo a partir del incremento de los flujos migratorios hacia su interior.

Uno de los retos a los que se enfrentan las comunidades, que en nuestra investigación llamaremos Entidades Subestatales Culturalmente Diferenciadas (ESCD), es cómo lograr que los nuevos residentes se identifiquen con el proyecto comunitario de la sociedad de acogida, que es diferente al del Estado receptor en el que dichas comunidades se encuentran políticamente insertas. Para ello, un elemento fundamental será la capacidad de redefinir desde el ámbito subestatal los criterios de pertenencia a la comunidad política, dotándolos de una mayor porosidad que los tradicionalmente establecidos por el Estado receptor.

Con tal finalidad hemos seleccionado cuatro ESCD que cumplen con las características antes señaladas: Quebec, Cataluña, País Vasco y País de Gales. Estas comunidades cuentan, actualmente, con experiencias de autogobierno territorial. Al mismo tiempo, poseen un elemento común de naturaleza lingüística alrededor del que se han articulado proyectos de comunidad política que demandan, con diversos grados e intensidades, el

reconocimiento como sociedades distintas y, desde muchos sectores, un mayor nivel de autogobierno. Sobre la mesa también se han puesto demandas de autodeterminación que cuentan, en dependencia de cada ESCD, con mayor o menor respaldo por parte de los miembros de la comunidad política.

Al mismo tiempo, estas comunidades pueden ser concebidas como minorías tradicionales de base territorial. Por un lado son sociedades cuya identidad mayoritaria se diferencia respecto a la identidad nacional fijada por los respectivos Estados en el que se encuentran políticamente insertas. Por otro lado, son comunidades territorialmente delimitadas. Es dentro de esos límites donde sus miembros experimentan la identidad diferenciada y donde se proyecta su respectivo nivel de autogobierno.

En lo relativo al elemento lingüístico, éste constituye la característica cultural diferenciadora de estas entidades con respecto al Estado. El francés, el catalán, el euskera y el galés son las lenguas utilizadas como plataforma de desarrollo de la distintividad comunitaria y como elementos aglutinadores, si bien no exclusivos, de las comunidades políticas. No obstante, la salud lingüística en estos cuatro casos varía. Así, hemos escogido dos comunidades (País Vasco y País de Gales) donde aún cumpliendo la lengua un rol protagónico en el proyecto político de la comunidad, ésta no cuenta con un número mayoritario de hablantes (*lengua débil*), y otras dos (Quebec y Cataluña) donde la lengua es hablada por la mayoría de la población (*lengua fuerte*).

La realidad multicultural experimentada por dichas comunidades es otro elemento que hemos tenido en cuenta para la selección de los casos, en tanto que constituye un factor más de presión en la relación entre la comunidad y el Estado. A través del uso de las competencias de autogobierno las ESCD intentan revertir o compensar la tendencia de que los inmigrantes se integren exclusivamente en la cultura mayoritaria, lo que significaría una dificultad añadida para el proceso respectivo de construcción nacional. En este sentido, hemos considerado la relevancia de la connotación temporal del fenómeno migratorio en tanto fuente de diversificación cultural de la comunidad. Así, hablamos de Quebec y País de Gales como sociedades con tradición de acogida de inmigrantes (*inmigración tradicional*), mientras que el País Vasco y Cataluña

comenzaron a experimentar el fenómeno de la inmigración extranjera hace poco más de veinte años (*inmigración reciente*). Con el elemento temporal perseguimos visualizar si el carácter tradicional o reciente de la diversidad cultural marca una diferencia sustantiva en la elaboración del diseño de la gestión de la diversidad cultural.

Nos encontramos frente a un tema de investigación que consideramos innovador y necesario. En la actualidad la reflexión sobre la relación entre comunidades culturalmente diferenciadas y la creciente multiculturalidad que éstas albergan no ha sido suficientemente abordada. Como señalábamos, el debate sobre la gestión de la diversidad cultural se ha producido fundamentalmente en torno a la relación Estado-cultura y el vínculo entre el Estado y las minorías nacionales, naciones minorizadas o naciones sin Estado, según el posicionamiento de un enfoque u otro, contenidas dentro de los límites territoriales y políticos estatales.

De ahí nuestro interés por avanzar en el desarrollo de una línea de estudio focalizada en las respuestas políticas articuladas en el nivel subestatal en relación con la multiculturalidad cuando el autogobierno se combina con dinámicas diferenciadas de construcción política o nacional. Fundamentalmente por la doble presión a la que se enfrentan dichas comunidades en relación a lo que asumen como su distintividad cultural. Por una parte, la presión del Estado al que están políticamente vinculadas. Por otra, la presión que supone la creciente multiculturalidad, específicamente aquélla relacionada con la inmigración, con respecto a un posible debilitamiento de su hecho diferencial, con frecuencia utilizado como base de sus reivindicaciones de mayor autogobierno.

El objetivo principal de la investigación es analizar comparativamente el diseño de la gestión de la diversidad cultural en Quebec, Cataluña, País Vasco y País de Gales, a partir del estudio de la influencia de la variable lingüística y la temporal en la gestión de la diversidad cultural. Como comentábamos, la variable lingüística se refiere a la fortaleza o debilidad de la lengua propia, mientras que la temporal se relaciona con el carácter tradicional o reciente de la inmigración en dichos territorios. Las ESCD escogidas serán ubicadas en una matriz definida a partir de la utilización de ambas

variables, lo que, como herramienta metodológica, facilitará la comprensión y comparación de la gestión de la diversidad cultural en los casos seleccionados.

En este sentido, los objetivos específicos de la investigación consisten en:

- Elaborar un marco teórico sobre los paradigmas y los modelos de gestión de la diversidad cultural que nos permita comprender históricamente su configuración e implementación, teniendo en cuenta el tratamiento de conceptos claves como ciudadanía, democracia, derechos, extranjero, cultura e identidad.
- Explicar la configuración histórica de la lengua propia de las ESCD seleccionadas para visualizar su estado actual y su potencialidad como elemento de cohesión social comunitario frente al tema de la multiculturalidad.
- Examinar los diseños de la gestión de la diversidad cultural en las ESCD escogidas para identificar los efectos de las variables lingüística y temporal en la evolución y consolidación de dichos diseños.
- Realizar un análisis comparado entre la cuatro ESCD objeto de estudio a través del cruce de las variables seleccionadas con tres ejes temáticos: modelos de gestión de la diversidad cultural; reacciones institucionales, jurídicas y discursivas relacionadas con la gestión de la diversidad cultural; y reinterpretaciones de los criterios de pertenencia comunitaria.

La gestión de la diversidad cultural constituye un desafío para las ESCD. La necesidad de sobrevivir como sociedades distintas frente al Estado, sin que la creciente multiculturalidad se convierta en un obstáculo, condiciona su interés por generar un modelo de gestión de la diversidad cultural que mantenga, por un lado, su distintividad, mientras que, por otro, refleje la voluntad política de desarrollar un marco de integración plural y cívico como reflejo de una profundización de los principios democráticos.

Partimos de la hipótesis de que la presencia inmigrante altera e influye en la configuración de las respectivas comunidades políticas a las que nos hemos referido. Sostenemos que debido a la necesidad de fortalecer los rasgos culturales que este tipo de comunidades asumen como distintivos, éstas se tornan más inclusivas, al menos a

nivel de diseño de gestión. En este sentido se desarrollan concepciones de pertenencia al espacio público más representativa de la diversidad que la que podemos observar en la relación Estado-extranjero, posiblemente por la necesidad de capitalizar la multiculturalidad en función de su diseño político de comunidad.

Como segunda hipótesis asumimos que tanto la variable lingüística como la variable temporal, influyen sobre el diseño de la gestión de la diversidad cultural desarrollado por las ESCD escogidas. El alcance de las respuestas institucionales, jurídicas y discursivas, así como la reinterpretación de los criterios de pertenencia a la comunidad política dependerá de la variación de los indicadores de ambas variables.

La presente investigación constituye un estudio cualitativo que utiliza el método del estudio de casos. El "caso" se refiere a un fenómeno de interés científico. En este sentido, un estudio de casos involucra un entendimiento comprehensivo, una descripción extensiva y un análisis de una situación en su conjunto y dentro de su contexto. Se trata de una indagación sobre situaciones complejas caracterizadas por la intervención de elementos culturales, políticos y sociales en la configuración del espacio público y su gestión.

Desde este enfoque se procederá a la consecución del objetivo propuesto. Ello implica una amplia revisión bibliográfica, tanto de fuentes primarias como secundarias. Las fuentes primarias escogidas son documentos políticos y normativos de cada uno de los contextos de análisis, mientras que las fuentes secundarias serán trabajos que abordan, desde un enfoque predominantemente teórico y multidisciplinar, cuestiones relacionadas con la gestión de la diversidad cultural. En este sentido queremos destacar que si bien se constata cierto interés por investigar la gestión de la multiculturalidad a nivel subestatal, la bibliografía existente sobre este nivel de análisis aún es insuficiente.

El trabajo se estructura en cuatro capítulos. En el Capítulo I hemos realizado una síntesis de lo que entendemos como paradigmas de la gestión de la diversidad cultural: el asimilacionismo y el pluralismo cultural. Destacamos los modelos de gestión más importantes derivados de ambos paradigmas e insistimos en la necesidad de diferenciar entre paradigmas y modelos. Dentro del asimilacionismo prestamos especial atención a los modelos *anglo-conformity* y *melting pot*, mientras que con respecto al pluralismo

cultural nos centramos en los modelos del multiculturalismo, el interculturalismo y el cosmopolitismo. Consideramos que este último, más que un modelo de gestión, constituye una idea que completa el cuadro del pluralismo cultural. La reflexión analítica sobre paradigmas y modelos se realiza desde una perspectiva histórica y teórica cuya finalidad principal, además del planteamiento de un estado del arte, es la de alcanzar una adecuada distinción terminológica entre conceptos que suelen utilizarse indistintamente en el debate político.

En la parte final del Capítulo I abordamos la relación entre la multiculturalidad, la democracia y la ciudadanía. Concebimos el principio de inclusión de la ciudadanía como una de sus variables definitorias. Derivado de este análisis asumimos una concepción de ciudadanía en la cual el estatus de ciudadano se refiere a la posición que una persona alcanza por adscripción o por consecución, con el consentimiento y el respaldo del Estado, para actuar en la esfera pública. La discusión gira en torno a aspectos del devenir histórico-conceptual sobre la diversidad cultural en íntima relación con el Estado, en tanto concepto político expresado jurídicamente como la forma de organización institucional de nuestras sociedades.

En el Capítulo II presentamos el nivel de análisis en el que se moverá la investigación, a saber, la gestión de la diversidad en contextos subestatales culturalmente diferenciados. Procedemos en este sentido a sustentar qué entenderemos por entidades subestatales culturalmente diferenciadas y por qué elegimos este calificativo en vez de minoría nacional, naciones sin estados o naciones minorizadas. Una vez definido el nivel de análisis y las cuestiones terminológicas para referirnos a los casos de estudio, exponemos los criterios de justificación de la selección de los casos y la metodología utilizada. Pasamos así a describir el método del estudio de casos como orientación para el análisis comparado que desarrollaremos posteriormente.

En el Capítulo II también realizamos un recorrido histórico del papel de las lenguas propias como elemento distintivo de los proyectos idententitarios de Quebec, Cataluña, País Vasco y País de Gales. Describimos su estado actual y las potencialidades de ser concebidas como elementos de cohesión comunitaria en un contexto de multiculturalidad. Finalmente dedicamos un apartado a examinar la dinámica de los

partidos nacionalistas y regionales en cuanto a su capacidad para poner en práctica acciones concretas como respuesta al hecho multicultural.

En el Capítulo III se analiza la evolución del diseño de la gestión de la diversidad en cada uno de los casos de estudio. Nos centramos en los efectos que la debilidad o fortaleza del elemento de diferenciación cultural comunitario genera en la estrategia de gestión de la multiculturalidad. En este capítulo insistimos en que tales diseños se encuentran, desde el comienzo, con la necesidad de una reflexión sobre la comunidad política para y desde la cual la gestión se articula. La obtención de un consenso de mínimos constituye uno de los elementos que permite avanzar en la construcción de un modelo de gestión coherente.

Finalmente, el Capítulo IV analiza comparativamente el diseño de la gestión de la diversidad cultural en Quebec, Cataluña, País Vasco y País de Gales. Para ello realizamos una valoración inicial, teniendo como base los resultados del Capítulo III, de la influencia de la variable lingüística y la temporal. A partir de ahí procederemos al cruce de los indicadores de las variables con tres ejes temáticos: modelos que orientan el diseño de la gestión de la diversidad cultural; reacciones institucionales, jurídicas y discursivas relacionadas con la gestión de la diversidad; y reinterpretaciones de la pertenencia comunitaria a nivel de las entidades subestatales culturalmente diferenciadas.

Antes de iniciar el recorrido que hemos planteado nos gustaría comentar la idea que queremos transmitir con la imagen de la portada de la Tesis Doctoral. Se trata de una fotografía tomada por Luois Daguerre en 1838; considerada por muchos como la primera fotografía donde aparece una persona. Para los que conocen la locación de la fotografía inicialmente fue una sorpresa el hecho de que a pesar de que la imagen mostraba una calle parisina habitualmente muy concurrida incluso en la época (*Boulevard du Temple*), solo alcanzaban a distinguirse dos personas (un transeúnte que permanece inmóvil junto a otro que le lustra los zapatos). La explicación técnica es que debido al alto tiempo de exposición y a la velocidad del movimiento, el tráfico y la gran cantidad de transeúntes que circulaban por la zona no quedaron impresos en la imagen. La técnica fotográfica introducida por Daguerre no era sensible al movimiento.

Con la imagen nos interesa reflejar nuestra preocupación por la realidad de aquéllos que, por su decisión de moverse entre distintos territorios, experimentan la constricción de sus derechos bajo la categoría de extranjero, resultando invisibles ante los ojos de quienes diseñan o piensan un espacio público cada vez más diverso.

CAPÍTULO I
LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD CULTURAL.

1.1 Paradigmas y modelos de referencia.

En materia de inmigración y derechos humanos la "gestión de la diversidad cultural" resulta una de las tareas impostergables en las sociedades contemporáneas. Se trata de diseñar un proceso de integración del extranjero cuyo marco cultural resulta disímil a la cultura mayoritaria del Estado de acogida; problema que se torna más complejo cuando Estado y sociedad de acogida no coinciden necesariamente (Zapata Barrero: 2008, 14).

Por sí solo el enunciado "gestión de la diversidad cultural" no posee una orientación jurídico-política definida. Son los modelos que se articulan para dar respuesta al fenómeno de la diversidad cultural los que dotan la gestión de una concepción u otra sobre cómo, por qué y para qué gestionar. De esta manera podemos encontrar un conjunto de modelos, más o menos elaborados, que conforman el devenir histórico del tratamiento de las diferencias culturales en el seno del Estado-nación.

Es precisamente la identidad colectiva que el Estado-nación fijara desde su formación, como expresión de la cultura mayoritaria, la que nutre una cultura político-jurídica que define un *nosotros* frente a *los otros*. Se convierte así dicha cultura identitaria en una dinámica de inclusión-exclusión que abarca todos los aspectos de la vida social y política, articulada por el concepto de ciudadanía y el principio de la identidad, entendida como "identidad nacional".

La noción de ciudadanía integrará, como característica relevante de los procesos de constitución de los Estados modernos, el principio de nacionalidad como uno de los aspectos que definen la pertenencia, o la no pertenencia, a la comunidad política. La equiparación del Estado como forma jurídico político, con la nación como comunidad identitaria, devendrá en la equiparación jurídica progresiva de los conceptos de ciudadanía y nacionalidad (Ruiz Vieytez, 2006: 26).

Se desarrolla así un proceso de estandarización y unificación de la gestión pública que resulta inherente a la sacralización que los Estados modernos hacen de la cultura mayoritaria. Como señala Álvarez (1993: 12), se edifica una fórmula cuya secuencia es: un Estado, una Cultura, una Nación, donde no se puede deducir que la homogeneidad cultural sea siempre un dato previo, sino lo contrario.

Esta homogeneidad se construye fundamentalmente desde el poder estatal invisibilizando la diversidad existente mediante la utilización de diversos grados de consenso y violencia. Es así como podemos concebir los modelos de gestión de la diversidad cultural bajo la impronta de la necesidad estatal por unificar, expandir e institucionalizar un proyecto de identidad nacional en el que el concepto de extranjero se ratifica como ausencia sustantiva de vinculación con el Estado-nación. Ninguno de los referentes políticos o morales construidos bajo la égida de la Ilustración lograron diluir la noción de extranjería como concepto excluyente.

Por estas razones, tanto en su desarrollo histórico como en los momentos actuales, cuando se habla de gestión de la diversidad cultural se debe focalizar esta actividad como un rol del Estado. Es este ámbito político el que nos debe guiar como referencia de manera que podamos concebir dicha gestión como un ámbito esencialmente estatal. Ello implica comprender los modelos elaborados para este fin como modelos políticos e institucionales circunscritos casi exclusivamente a espacios estatales jurídicamente determinados y separados entre sí.

Ahora bien, en tanto que modelos de gestión política, éstos son expresión de marcos generales de comprensión de la diversidad cultural desde el Estado. Dichos marcos pueden ser entendidos como paradigmas que fijan las pautas morales y políticas para comprender la función de todos aquéllos que dentro de las molduras del Estado difieren

de un patrón cultural enarbolado al rango de identidad nacional. Son dos los paradigmas que, dentro de las ciencias sociales, han gozado de mayor extensión y modelación sirviendo de marco de referencia a todo intento de gestión de la diversidad cultural: el asimilacionismo y el pluralismo cultural.

Es necesario establecer claridad entre paradigmas y modelos dentro de este escenario en cuestión. Lo que entendemos por paradigma es una cosmovisión que, en tanto conjunto de creencias y valores, afectan la forma en que un individuo percibe la realidad. Lo anterior deriva de la conocida noción de "paradigma científico" creada y desarrollada por Thomas Khun (1971). Así, los paradigmas científicos son realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica (Kuhn, 1971: 13). En la lógica de Kuhn un paradigma puede estar compuesto por dos o más teorías en dependencia de la amplitud del paradigma (Ritzer, 1993: 596). Por ello asumimos las teorías, relativas a la gestión de la diversidad cultural, como modelos que articulan diferentes visiones de un objeto.

Algo inherente a los paradigmas es que éstos no sólo agrupan creencias científicas, sino que poseen elementos religiosos, sociales, estéticos y filosóficos, entre otros, propios del contexto en el que se idean o producen y que muchas veces tienen estrecha relación con el éxito que tengan los nuevos paradigmas a medida que vayan naciendo. Es en este sentido en el que enfocamos el asimilacionismo y el pluralismo cultural como paradigmas[1], pues no podemos obviar que la manera en que concebimos la diversidad cultural no es ajena a las teorías científicas. Principalmente las referidas a las ciencias naturales como marco referencial, como las que, desde finales del siglo XIX, han tenido un rol determinante en la construcción de una teoría sobre las razas y la consecuente edificación de estereotipos relativos a la inferioridad o superioridad de una con respecto a otra u otras (Todorov, 1991). Los estereotipos sobre las "razas" devinieron

[1] Dentro de la teoría de la ciencia la idea de paradigma de Kuhn introduce el papel de la ideología entendida como construcción social de la realidad como elemento de legitimación de la validez científica. Hasta entonces los procesos de validación de una teoría científica estaban dominados por los aspectos lógicos formales, ya fueran los propuestos por el Circulo de Viena (Ayer, 1965) o por la teoría de la falsación de Popper. Con la noción de paradigma se introducen elementos culturales, políticos y sociales como contexto de justificación que influye en la validez, ahora no solamente dependientes de la lógica, y que influyen en la consolidación y hegemonía de un marco cosmovisivo sobre la realidad.

funcionales para justificar cualquier intento de dominación política de colectivos considerados como inferiores por su cualidad diferenciadora en términos religiosos, lingüísticos o étnicos. Desde finales del siglo XIX se extendió la creencia de que buena parte de los comportamientos sociales y de los rasgos psíquicos de los individuos poseían una base biológica. Estas concepciones aportaron cobertura ideológica a toda una serie de prácticas discriminatorias, desde los programas eugenésicos (darwinismo social) y de selección racial, hasta la aculturación forzada de determinadas minorías (Colom, 2002: 32).

Podemos encontrar, en este sentido, un conjunto de modelos que, orientados desde un determinado paradigma, elaboran respuestas al fenómeno de la diferencia cultural entendiendo ésta como un obstáculo para la cohesión. Las preguntas genéricas sobre el fenómeno de la diversidad cultural que generalmente se intentan responder suelen ser del tipo: ¿Cómo interpretar la diversidad cultural? ¿Hacia dónde dirigir identitariamente la futura sociedad? ¿Es conveniente o necesario caminar hacia una mayor homogeneidad o no? ¿Qué estatus otorgar o reconocer al individuo o grupo culturalmente diferente?

El asimilacionismo como paradigma es la percepción de que una persona tiene que adoptar como propia la cultura dominante de la sociedad. Ya sea extranjera o forme parte de una minoría cultural, esta persona debe abandonar su identidad cultural diferenciada para convertirse, en teoría, en ciudadano pleno del Estado. Es obvio que el asimilacionismo parte de la idea de que la sociedad de acogida es homogénea culturalmente, pues de reparar en su diversidad interna se le presentaría el problema sobre a cuál de las identidades preexistentes el foráneo debería asimilarse.

En tanto punto de partida, de este modo se concibe a la sociedad de acogida como culturalmente homogénea. Pero también encontramos modelos que articulan el asimilacionismo pensando en la homogeneidad cultural como punto de llegada. No obstante una variante u otra[2], el asimilacionismo mantiene la percepción de que el otro

[2] Nos referimos a los modelos conocidos como *anglo-conformity* y *melting pot*, los que analizaremos posteriormente.

es el que debe de operar el cambio en su forma de vida como vía de integración, es decir, el proceso de cambio cultural es unilateral.

Por otra parte, el paradigma del pluralismo cultural supone una superación a nivel de planteamiento del fenómeno de la diversidad cultural. Como paradigma se configura a partir de los años sesenta del siglo XX en un ambiente de fracaso del paradigma asimilacionista, principalmente en los Estados Unidos, Canadá y Australia. Se reconfigura la percepción sobre la diversidad como algo positivo y por tanto parte de una idea distinta de cultura, concebida como un elemento básico desde el que todo individuo estructura su relación con el otro. En este sentido las diferencias culturales, lingüísticas, étnicas y religiosas deben ser no solo aceptadas, sino también valoradas positivamente. Como señala Vázquez, "el pluralismo es el esfuerzo de organización general de la vida en sociedad sobre bases comunes respetando todas las tendencias diferentes. El ejercicio del pluralismo persigue un objetivo común, acepta las complicaciones de querer vivir en conjunto. Al mismo tiempo cada grupo ideológico encuentra su propia justificación en este destino común" (1987: 1675).

Existen, por tanto, una serie de obstáculos para la convivencia dentro de una sociedad diseñada políticamente desde un estándar cultural mayoritario. De ahí que desde finales del siglo XIX el tema de cómo manejar la diversidad cultural tenga como respuesta política la elaboración de un conjunto de modelos de gestión de la diversidad cultural, que en todo caso dependerán del paradigma en cuestión y de las características del contexto político-social, así como del desarrollo del Estado moderno durante el siglo XX.

Antes de presentar una descripción de los modelos adelantamos el siguiente esquema, que expresa los elementos de conexión entre modelos y paradigmas:

Tabla nº 01: Paradigmas y Modelos de gestión de la diversidad.

Paradigmas	Modelos	Dimensiones		
		Cultural	**Estructural**	**Identitaria**
Asimilacionismo	Anglo-conformity	Pérdida de pautas culturales propias y adquisición de las de la nueva comunidad	Inserción igualitaria	Pérdida de la propia identidad y sentimiento de pertenencia a la nueva comunidad
	Melting Pot	Creación de una nueva cultural por fusión de las originarias	Inserción igualitaria en la nueva estructura	Surgimiento de una nueva identidad colectiva
Pluralismo cultural	Multiculturalismo	Permanencia de las pautas culturales propias	Inserción igualitaria en la estructura de la sociedad de adopción	Dualidad entre la identidad originaria y la pertenecía a la nueva comunidad
	Interculturalismo	Modificación de las pautas culturales a través de la negociación y diálogo intercultural.	Inserción desde la diferencia en una convivencia donde prevalece la dimensión cívica de los elementos de cohesión social.	Interacción identitaria

Fuente: Elaboración propia

1.2 Asimilacionismo: anglo-conformity y melting pot.

Como hemos destacado, el asimilacionismo opera bajo el marco de una universalización cultural en un ámbito estatal. La cultura de la sociedad de acogida se entiende como una cultura homogénea que debe prevalecer como marco de referencia para la integración, tanto para las minorías culturales preexistentes al Estado-nación como para los inmigrantes. De modo que una cosmovisión asimilacionista de la diversidad cultural es esencialmente la creación de un nacionalismo de Estado y la imposición de una identidad étnico-cultural -la de la nación o cultura mayoritarias- con carácter exclusivo, destruyendo la posibilidad de desarrollo autónomo (al menos en el ámbito público) de los grupos con identidades culturalmente diferenciadas (Arteta, García y Máiz, 2003: 442).

En este paradigma, el diferente en términos culturales tiene que adaptarse al estereotipo mayoritario prescindiendo de su marco cultural vital. Esta adaptación, independientemente de sus matices, se produce de manera unilateral. Así, el asimilacionismo comprende al otro como aquél que debe transitar a través de un proceso en el que adopta como propia la cultura dominante en la sociedad. Se legitima así la idea de que los inmigrantes se incorporan a sociedades crecientemente constituidas sobre la base de una cultura hegemónica y que identifica cohesión y homogeneidad (Torres, 2005: 62).

La relación entre Estado y cultura queda sacralizada desde el momento en que todo individuo que requiera el consentimiento y el respaldo del Estado para su actuar en la esfera pública deberá asumir como propios los códigos de la cultura dominante. Aunque podamos asumir la ciudadanía como un estatuto formal de pertenencia a una comunidad política, se trata de una categoría multidimensional que constituye, de forma paralela, un concepto jurídico, un ideal político igualitario y una referencia moral en la que se recogen los derechos, las obligaciones y las lealtades de los individuos hacia una comunidad política dada (Colom, 1998: 235).

Es el Estado, a fin de cuentas, quien establece, en función de normas establecidas, cuándo se adquiere y se pierde el estatuto de ciudadanía. En el diseño de esas normas juegao un papel determinante la esencialidad cultural que se le imprima a la nación o la esencialidad nacional que se le adjudique a la cultura.

Cuando se habla del proceso de asimilación no cabe pensar, necesariamente, en medidas de coerción explícitas. Aunque éstas no han faltado, el éxito del proceso de asimilación se basa en las dinámicas sociales y la acción de las instituciones, con sus exigencias explícitas, aprendizaje de la lengua, e implícitas, adaptación a las costumbres. Todo ello resulta contradictorio con el origen esencialmente democrático y universalista, en tanto concepción política, de la ciudadanía. Con la institucionalización de la misma se privilegió la particularidad y a través del patriotismo, la transformación de la abnegación individual en egoísmo colectivo (Colom, 1998: 236).

Este proceso de asimilación adoptó unas formas u otras según la distinta tradición política e identitaria de cada país, las diferentes formas con que se interrelacionaban el

Estado, la cultura mayoritaria y las minorías, y el tipo de cohesión social perseguida por cada contexto histórico.

Podemos encontrar modelos de gestión de la diversidad cultural provenientes del asimilacionismo desde finales del siglo XIX, tanto en América del Norte como en Europa. Los más emblemáticos resultan ser el de la *anglo-conformity* y el *melting pot*.

1.2.1 Anglo-conformity.

Este modelo, también conocido como americanización, constituyó la expresión de la ideología dominante hacia la inmigración en la historia de los Estados Unidos hasta mediados del siglo XX. Sus inicios guardan relación con la preocupación de los padres fundadores con respecto a las oleadas migratorias, que podrían ser una amenaza para las jóvenes instituciones americanas fundamentadas en la democracia y el republicanismo (Bajo, 2007: 820).

En este sentido, las masas de inmigrantes, principalmente europeos, podrían irrumpir desestructurando los valores democráticos de la nueva nación. Los recién llegados eran vistos como potenciales portadores de relaciones sociales que respondían a dinámicas inherentes a monarquías despóticas. Además, para los fundadores representaría un problema que los inmigrantes quisieran mantener sus lenguas y sus costumbres.

Pero como ocurre aún hoy, principalmente en tiempos de expansión económica, el joven Estado-nación necesitaba una solvencia demográfica que le permitiera llevar a cabo los numerosos proyectos que en plena revolución industrial se perseguían. Ya fuera para la construcción de los ferrocarriles, la minería, o el posterior desarrollo de la industria de los derivados del petróleo, la inmigración se asumía como una fuerza de trabajo necesaria, pero ajustándose, eso sí, a los valores y modos de vida de su nuevo país.

De este modo, Bajo (2007) reproduce el criterio que sobre los inmigrantes, específicamente los europeos, expusiera en un intercambio epistolar el secretario de Estado John Quincy Adams en 1818:

> *…they must make up their minds, or they will be disappointed in every expectations of happiness as Americans. They must cast off the European skin, never to resume it. They must look forward to their posterity rather than backward to their ancestors; they must be sure that whatever their own feelings may be, those of their children will cling to the prejudices of this country* (Bajo, 2007: 820).

Lo anterior refleja de manera explícita la americanización de los inmigrantes que el *anglo-conformity* supone. No obstante, de manera implícita se parte de la percepción, casi canónica, de que la sociedad de acogida es culturalmente monolítica. Ello es reflejo, en este caso concreto, de que la nación se proyecta desde el Estado dejando en sus márgenes la diversidad cultural preexistente a su diseño y la imposición de una cultura con jerarquía nacional.

Se ha argumentado (Walzer, 1996) que este modelo perseguía la construcción de una identidad política a partir de las bases del Estado liberal, donde, al menos desde la proyección teórica del mismo, el Estado ocuparía una posición neutral en materia cultural. De manera que lo que primaría sería que todos los individuos desarrollaran una identidad política que sacralizará los símbolos patrios tales como la bandera, la Constitución y la tradición de los padres fundadores. Pero en realidad las autoridades norteamericanas no fueron neutrales en materia de lengua y cultura, más bien se insistió y se favoreció desde el Estado una figura cultural predominante conocida como *White Anglo-Saxon Protestant* (WASP).

Finalmente, lo que encontramos es el desarrollo de un proceso de homogenización a nivel lingüístico y curricular educativo, que perseguía mantener lo que se concebía como el arquetipo cultural del Estado. Tal experiencia va a causar durante casi un siglo una estela de discriminación económica y política de base cultural. El modelo de la *anglo-conformity*, independientemente de sus variaciones e interpretaciones en las políticas públicas[3], tuvo una fuerte presencia social desde mediados del siglo XIX hasta principios de la década de los años sesenta del siglo XX.

[3] El modelo de la *anglo-conformity* sirvió de marco de referencia para políticas de segregación racial instrumentadas a partir de estrategias educativas discriminatorias o la propia separación de los espacios públicos diseccionados en sitios para negros y para blancos.

Esta presencia dio cobertura a prácticas de segregacionismo racial que legitimaban el racismo anti-negro con leyes y acciones explícitas de separación entre la población blanca y negra. Se diseña de esta manera un estatus de ciudadanía de segunda clase (Biles, Michalowski, y Winnemore, 2007: 11) no solo para los afroamericanos sino también para las minorías autóctonas que persistían en el mantenimiento de sus tradiciones culturales. La segregación se podría entender como una reacción ante el ya evidente fracaso de la *anglo-conformity*. Si obligándolos a eliminar todo rasgo cultural distinto al hegemónico no se lograba su adaptación, entonces solo cabía la opción de su marginalización.

A principios de los años sesenta del siglo pasado en Estados Unidos (EE.UU.) se producirán un conjunto de acontecimientos, y se constatarán otros, que comienzan a desactivar, al menos jurídicamente, todo el sistema de relaciones sociales legitimado por la *anglo-conformity*. Por un lado el Movimiento por los Derechos Civiles (MDC) gana fuerza y presencia dentro de la sociedad norteamericana. Esto precipitará la adopción en 1964 de la *Civil Rights Act*, bajo el mandato del presidente Lyndon Jonson. La firma del Acta abolía definitivamente las leyes Jim Crow[4] y toda discriminación basada en la raza, color, religión, sexo u origen.

Por otra parte se constata que las políticas de americanización no han dado los resultados esperados, más bien lo contrario. Esto es, que los diversos grupos étnicos conservaban su especificidad cultural y lejos de ser asimilados a la cultura dominante articulaban cada vez más esta diferencia como un elemento necesario a ser reconocido por el Estado y la sociedad. Con ello queda abierto un debate sobre la gestión de la diversidad cultural en una sociedad que se ha resistido al camino de la asimilación y en la cual las ideas de Martin Luther King y el MDC marcarían un antes y un después, al menos en las reflexiones posteriores sobre el problema de la convivencia en la diversidad y sobre cómo abordarla.

[4] Un comediante y coplero llamado Rice compuso una canción bailable titulada "*Jump, Jim Crow*" ("Salta, Jim Crow"), en la que intervenía un caballerizo negro mientras cepillaba a su caballo. Pocos años después, "Jim Crow" se utilizaba como mote y para aludir a cualquier forma de segregación racial: "escuela Jim Crow", "tranvía Jim Crow", "leyes Jim Crow". Ver (García: 2008)

1.2.2 Melting pot.

El *melting pot* es el segundo de los modelos de integración que queremos analizar intentando mostrar el devenir de la gestión de la diversidad cultural en tanto dilema político permanente inherente a la evolución de los Estados-nación. También conocido como fusión cultural o amalgamación[5], se inserta dentro del paradigma asimilacionista, aunque con variaciones respecto a la forma en la que se persigue la homogenización cultural en una sociedad determinada. Es necesario apuntar que a diferencia de la *anglo-conformity*, este modelo no alcanzó un nivel relativamente elaborado de sistematización o desarrollo doctrinal, por lo que puede ser considerado como una expresión verosímil del mito nacional estadounidense del mestizaje de las razas o culturas.

El núcleo argumental de la fusión cultural se encuentra en la idea de que la cultura nacional o la identidad cultural de un determinado país debe configurarse a partir de las contribuciones de todos los sectores en él representados o incorporados (Malgesini y Giménez, 2000: 201), lo que apunta a la homogenización como punto de llegada y no como punto de partida. Por ello se pretende retomar un conjunto de ideas literarias y políticas provenientes de los siglos XVIII y XIX, que concebían como causa del logro de la nación americana la mezcla de determinadas culturas, convirtiendo así a la joven nación en un sociedad con vocación de acogida. Se produce una caracterización que contrapone los valores democráticos del Nuevo Mundo frente al Viejo (y monárquico) Mundo. Ello buscaba producir una legitimidad histórica al presentar a los Estados Unidos como esa tierra en la que prevalecían los valores democráticos y el ambiente social por encima de la "raza" y la cultura.

Alimentado por este espíritu de nación inclusiva con respecto al inmigrante se gesta el término *melting pot*, que aparece por primera vez en 1908 en la obra dramática del escritor estadounidense Israel Zangwill, *The Melting Pot*, en la que se dibuja una imagen de Estados Unidos como el crisol de Dios. A diferencia de los territorios conquistados por los ibéricos, donde el mestizaje fue una actitud común, la dominación anglosajona se caracterizaría por la evasión de todo tipo de fusión cultural. En algunos

[5] Acción y efecto de amalgamar, frecuentemente como método de extracción de metales nobles.

casos incluso se produjo la creación de movimientos que proclamaban el retorno masivo de la población de ascendencia africana a sus tierras de origen. Tal fue el caso del Movimiento de Retorno a África promovido por el jamaicano Marcus Garvey.

Para algunos autores (Herver, 1964), lo que se ha producido en Estados Unidos es un triple *melting pot* que incluye a la América católica, la protestante y la judía, mientras que los colectivos asiáticos e hispanos no se han fusionado significativamente, lo que revela la insistencia del rol de la etnicidad, al mismo tiempo que nos recuerda no perder de vista que las dinámicas de agrupamientos poseen una dimensión de naturaleza religiosa o cultural.

Más allá de todo intento de reificación de la historia a través de la legitimación que el *melting pot* acarrea, habría que destacar que sus propuestas, al menos a nivel analítico, reflejan la necesidad de un papel participativo de los inmigrantes en el proceso de construcción social. Al mismo tiempo presupone que esta participación implica una corresponsabilidad del conjunto de las acciones de intercambio cultural.

No obstante, las mayores críticas hacia este modelo se centran en la pérdida que las poblaciones involucradas sufren con respecto a su cultura de origen escenificando una sustracción cultural. Es precisamente este elemento el que mantiene al *melting pot* dentro del núcleo referencial del asimilacionismo, núcleo que se verá completamente trastocado con las propuestas que el paradigma del pluralismo cultural plantea.

1.3 Pluralismo Cultural: multiculturalismo, interculturalismo y “cosmopolitismo”.

El debate sobre el pluralismo cultural ha producido una amplia bibliografía desde los años sesenta del siglo pasado. Es en este contexto, tanto el europeo como el estadounidense, donde se comienzan a perfilar de forma definitiva los elementos principales de este paradigma. Decimos “de forma definitiva”, pues las primeras referencias sobre el pluralismo cultural pueden ser ubicadas desde principios del siglo XX.

El filósofo Horece Kallen apunta el término de *cultural pluralism* en un artículo de 1919 publicado por el diario estadounidense *The Nation*. En el mismo Kallen hacía referencia a que América no podía concebirse como un *melting pot* sino como una "cooperación de diversas culturas" o como una "federación de culturas nacionales" en el marco de una unidad político administrativa (Bajo, 2007: 825).

Como principio liberal, el pluralismo se nos presenta como una de las consecuencias de la autonomía del individuo, esto es, la libertad de elegir y expresar en el espacio público la identidad individual. El problema aparece cundo determinadas expresiones no son coherentes con la identidad nacional fijada y favorecida por el Estado. Aquí entraríamos no solamente en la necesidad del reconocimiento de la diferencia, sino que también saldría a relucir el debate sobre si existe una jerarquía de valores.

Con ello se introduce otro tema de discusión que intenta reducir o etiquetar las propuestas del pluralismo cultural como un relativismo cultural. Según Pérez de la Fuente (2005: 391), la polémica sobre el valor igual de las culturas presenta argumentos multidireccionales en distintos niveles del debate. Por ello insiste en que para avanzar en este tema sería necesario distinguir entre un punto de vista cultural y un punto de vista moral a la hora de establecer valoración y comparaciones entre culturas. De esta manera nos evitaríamos confundir al relativista moral con el relativista cultural.

Estas ideas encontrarán su contexto de justificación, en términos de Kuhn, en el ambiente social y político de la década de los sesenta, dominado por el empuje del Movimiento por los Derechos Civiles, la revalorización de las diferencias y un "renacimiento de la etnicidad" (*ethnic revival*). De forma colateral, pero no menos importante, se encuentra el proceso de descolonización experimentado en los continentes africano y asiático desde finales de los años cincuenta.

Si bien consideramos el pluralismo cultural como un paradigma en tanto cosmovisión que interpreta la diversidad cultural como un escenario potencialmente enriquecedor para la vida en sociedad, sería necesario destacar que su etimología está constituida por una dimensión descriptiva sobre la cual se intenta reflexionar.

Como señala Giménez:

> 'Pluralismo cultural' connota, en primer lugar, la presencia, coexistencia o simultaneidad de poblaciones con distintas culturas en un determinado ámbito o espacio territorial y social, sea un área civilizatoria, una entidad supranacional, un Estado nación, una nación sin Estado, una región, un municipio, una comunidad local, o una escuela. Pero por 'pluralismo cultural' también se entiende una determinada concepción de la diversidad cultural y una determinada propuesta sobre la forma legislativa, institucional, etc., en que debería abordarse en la práctica (2003: 16).

Valdría la pena destacar algunas reflexiones sobre el pluralismo en tanto valor (ideal) político de las democracias liberales. Tal es la interpretación que desarrolla Sartori (2001) al intentar reconstruir el concepto liberal de pluralismo para marcar distancia con lo que él llama "derivaciones del ideal del pluralismo", que supuestamente han producido un empobrecimiento del mismo.

Sartori (2001: 32) reconoce que el pluralismo está obligado a respetar la multiplicidad cultural con la que se encuentra, pero no está obligado a fabricarla[6], por lo que en la medida en que el multiculturalismo[7] actual separa, es violento e intolerante y por tanto es la negación del pluralismo. Este tipo de políticas estarían de más, pues para Sartori, el pluralismo (político) sostiene y nutre una sociedad abierta que mantiene un "orden espontáneo" y respeta una sociedad multicultural que es existente y preexistente.

Marcando distancia de la interpretación anterior la pregunta sería: ¿Quién se encuentra a quién, el pluralismo a la diversidad cultural o viceversa? Pero no se trata de un debate estéril sobre qué fue primero. Se trata de comprender que el pluralismo al que intenta retrotraerse Sartori, como ideal liberal democrático superador del principio de tolerancia, también responde al esquema fundante mayoritario de un Estado, una cultura, una nación.

Las dinámicas históricas de los partidos políticos, objeto de estudio de gran parte de la obra de Sartori, no escapan, ni mucho menos, al principio de construcción de un Estado homogéneo culturalmente guiado por el dogma de la ciudadanía como expresión

[6] Por fabricación Sartori (2001) se refiere explícitamente a las aplicaciones del multiculturalismo en América.
[7] Ver epígrafe 1.3.1.

jurídica de la nacionalidad y la consecuente derivación de la ciudadanía como principio de *inclusión/exclusión*.

Más adelante hablaremos sobre un conjunto de cuestiones que produce confusión a la hora de tratar el multiculturalismo e identificarlo exclusivamente como una teoría fragmentadora de la sociedad. Una cosa es entender el pluralismo como una categoría general de la sociedad democrática, pero otra muy distinta es intentar analizar de manera sesgada al multiculturalismo como un modelo esencialmente diferencialista para establecer una confrontación entre uno y otro. De lo que se trata es de manejar los postulados del pluralismo cultural como un complemento que intenta reforzar y concretar el principio del pluralismo democrático en su dimensión social, política y jurídica.

En este sentido los elementos ejes del pluralismo cultural estribarían en el principio de igualdad con especial énfasis en la no discriminación en función de la cultura, etnia, religión, lengua, nacionalidad, origen regional y la comprensión de la diferencia a través del respeto y la aceptación del otro. Lo que el pluralismo cultural postula es una sociedad, comunidad, escuela y, en general, sociedad internacional, en la que las personas son iguales en derechos, obligaciones y oportunidades, al tiempo que son respetadas en su distintividad cultural, lingüística y religiosa (Giménez, 2003: 18).

A continuación expondremos las características principales del multiculturalismo y del interculturalismo. Asimismo presentaremos un análisis de lo que hoy en día se entiende por cosmopolitismo. Si bien éste no deber ser comprendido como un modelo de gestión, valdría la pena comentar sus principales propuestas.

1.3.1 Multiculturalismo. Derechos diferenciados y reconocimiento.

El término multiculturalismo es ya parte del acervo político y académico que, desde principios de la década de los años noventa del siglo pasado, comienza a nutrirse del dinámico debate en torno a la realidad multicultural de las sociedades contemporáneas. No obstante, este concepto no describe un fenómeno nuevo. La pluralidad cultural es un

elemento que ha sido un hecho persistente a lo largo de los siglos. Lo novedoso radica en que el multiculturalismo se concibe, por un lado, como hecho social (dimensión descriptiva). Se entiende como la convivencia en un mismo espacio social de personas identificadas con culturas de naturaleza variada.

Por otro lado se entiende como un proyecto político e ideológico (dimensión normativa). Insiste en el respeto de las identidades culturales en una mutua convivencia representada en el espacio público y político (Lamo, 1995: 18). Esta dimensión normativa excluye al llamado multiculturalismo radical que niega el intercambio entre grupos culturales como una especie de culturas incontaminadas.

Las principales elaboraciones sobre el multiculturalismo como propuesta de gestión de la diversidad cultural provienen de los años sesenta del siglo pasado, y toman como referencia las nociones fundamentales del pluralismo cultural. Canadá se ha convertido, en términos jurídicos primero y en sentido práctico después, en un contexto de referencia imprescindible para visualizar la positivización jurídica de este modelo.

El caso canadiense resulta emblemático y pionero en materia de políticas multiculturales. Fue el primer Estado en proclamar el multiculturalismo como política oficial, en 1971. Si bien la positivización jurídica sobre este tema se encuentra presente en el artículo 27 de la Carta de Derechos y Libertades de la Constitución canadiense, dicho artículo es “una cláusula interpretativa, que en consecuencia no tendría un contenido sustantivo propio, pero debería guiar la determinación del contenido de los derechos reconocidos en los restantes artículos de la carta” (Ruiz Vieytez, 2006: 15).

Al mismo tiempo distintas interpretaciones de este modelo han sido desarrolladas con una variedad de matices, no siempre de forma integral, en países como Reino Unido, Australia, Estados Unidos, Holanda, Bélgica (Flandes) o Nueva Zelanda.

En el análisis que emprenderemos sobre la noción de multiculturalismo y sus principales elementos de configuración no utilizaremos los términos que habitualmente[8] se han usado en la polémica que sus propuestas han generado. Como señalara Taylor

[8] Liberales vs comunitaristas.

(1997: 239), esta discusión ha estado permeada por la confusión habitual, dentro de este debate y respecto a este, de dos cuestiones diferentes. Se trata de la distinción entre las *cuestiones ontológicas* o factores que se invocan para explicar la vida social (atomistas y holistas) y las *cuestiones de defensa*, relacionadas con la postura moral o los principios que se adoptan (individualistas y colectivistas).

Esta distinción intenta flexibilizar la idea de que a una postura atomista sobre el desarrollo social necesariamente le corresponde una postura moral individualista. O que a una postura holista le correspondería una colectivista en el campo de lo moral. De ser así caeríamos en el malentendido de asumir que cuando hablamos de liberales y comunitaristas intentamos describir un conjunto de posturas claramente definidas en términos duales.

Para poder establecer algunas especificidades de la noción de multiculturalismo que permitan distinguir este proyecto de otros que usualmente se utilizan como sinónimos[9], es necesario señalar los aspectos que con mayor frecuencia han sido el foco de atención del multiculturalismo. Partimos de que el multiculturalismo, como proyecto social y filosófico, es una crítica sobre la manera en que el Estado liberal ha identificado la nación con el grupo cultural mayoritario creando ciudadanos de segunda categoría y desentendiéndose de las culturas minoritarias.

Frente al principio de igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y los derechos fundamentales, se nos presenta la cuestión de la imposibilidad de que los ciudadanos de un Estado pertenecientes a las minorías, puedan disfrutar de su contexto cultural específico como referencia fundamental para expresar sus necesidades religiosas, lingüísticas y políticas. De ahí que la perspectiva multiculturalista concibe a la sociedad política como un espacio integrado por una pluralidad de comunidades culturales estables y viables, que han de ser consideradas de igual rango, sin que pueda presumirse que la sociedad pertenece más a ninguna de ellas que a otra (Peña, 2000: 64).

[9] Nos referimos al uso poco diferenciado en el discurso político entre los términos multiculturalismo, cosmopolitismo e interculturalismo.

Esta problemática se ha trabajado desde el multiculturalismo principalmente desde dos propuestas teóricas. La primera se ha concentrado en plantear la necesidad de derechos diferenciados en función del grupo (Kymlicka, 1996b). Con ello se pretende flexibilizar el marco de la democracia liberal que ha concebido los derechos como un aspecto netamente individual. La segunda, está relacionada con lo que Taylor (1993) denominó la política del reconocimiento en un contexto multicultural. Dilucidar cuáles deben ser las relaciones entre las diferentes culturas en el nivel nacional y en el mundial, es -éste sería el mensaje- una cuestión de *justicia* para con la identidad de las personas, que se identifican, entre otras cosas, por pertenecer a una cultura (Cortina, 1997: 181).

La primera vía explora, como elemento central, la dimensión jurídico-política de la ciudadanía en búsqueda de una profundización de la democracia liberal, tradicionalmente ciega a la diferencia cultural bajo el postulado de que el Estado liberal opera de forma neutral ante ellas. Kymlicka (1996b: 15-26) señala la existencia empírica de Estados multinacionales y poliétnicos. Resalta esta realidad frente a la concepción del Estado-nación tradicional. Al mismo tiempo que critica el concepto liberal de ciudadanía, entiende que resulta insuficiente para incluir en pie de igualdad a los grupos culturales tradicionalmente excluidos, por lo que se hace necesario establecer principios de diferenciación (Kymlicka, 1996b: 9).

En la ciudadanía diferenciada primaría el hecho de que la cultura es un elemento vital para el desarrollo integral del individuo y solo desde el desarrollo libre de esta especificidad cultural se podría hacer efectivo el principio de igualdad. Sin esta diferenciación los colectivos que poseen una cultura distinta a la cultura mayoritaria oficializada por el Estado-nación tradicional, inspirado en la homogenización cultural, mantendrían su desventaja de cara al proceso político. Frente a esto se ha producido una reacción crítica hacia la propuesta teórica de los derechos diferenciados en función del grupo.

En su propuesta sobre este tema Kymlicka (1996b: 58) establece dos tipos de reivindicaciones relativas a los derechos de grupo, a saber, reivindicaciones de restricción interna por un lado, y reivindicaciones de protección externa por el otro. El primer conjunto indica la reivindicación de un grupo contra sus propios miembros

(disidentes) y el segundo se refiere a la reivindicación de un grupo contra la sociedad en la que está englobado. Es razonable pensar que los derechos de restricción interna atentan contra el principio liberal de la libertad individual, pues de materializarse, posibilitarían un uso represivo del poder que les ha otorgado el Estado hacia los miembros del propio grupo.

Puede considerarse que la confusión se produce cuando se pasa por alto que Kymlicka insiste en que es una reivindicación típica posible por parte de un grupo, pero inmediatamente señala que no ha sido tomado en cuenta por la mayoría de los Estados democráticos. También insiste en que estas restricciones externas han existido tradicionalmente relacionadas con el elemento religioso. No obstante, señala que "estas restricciones han tenido el apoyo suficiente entre los miembros de los propios grupos minoritarios, siendo las reivindicaciones de protección externas las que con suma frecuencia se defienden por parte de los grupos y las políticas públicas" (Kymlicka, 1996b: 66).

Finalmente, Kymlikca fija su postura respecto a este tema cuando dice haber "defendido el derecho de las minorías a mantenerse como sociedades culturalmente distintas, pero solo si, y en la medida en que, estas minorías nacionales se gobiernen siguiendo los principios liberales" (1996b: 213). Pero en resumidas cuentas parece que en este tema posee más incertidumbres que criterios formados. Es consciente que defendiendo el criterio anterior erosiona la tolerancia que, junto a la autonomía, es uno de los principios básicos del liberalismo político, desde el momento en que percibe que los liberales tienen el derecho natural de imponer sus puntos de vistas a las minorías no liberales. En todo caso los miembros de una mayoría más liberal tendrán que sentarse con los miembros de la minoría nacional y encontrar alguna forma de convivencia.

Otro elemento de desequilibrio en esta visión del multiculturalismo es el hecho de asumir que los inmigrantes han decidido voluntariamente desvincularse de su cultura, por lo que no deben tener derecho a lo que tradicionalmente se conoce como políticas multiculturales. Solo podrían pedir derechos poliétnicos, como el derecho a no ser discriminados, pero estarían imposibilitados para pedir derechos nacionales al autogobierno y a la autonomía cultural. De esta forma se establece una distinción entre

nuevos inmigrantes y antiguos inmigrantes. A "grupos más antiguos como los menonitas y los judíos hasidíacos se les ha permitido sus instituciones no liberales" (Parekh, 2005: 63).

La otra propuesta teórica dentro del multiculturalismo a la que queremos hacer referencia, pone el acento en los procesos de constitución de la identidad olvidados por el liberalismo (Taylor, 1993). La identidad se labra a través del reconocimiento o de su ausencia, también por un falso reconocimiento. El falso reconocimiento o la falta de reconocimiento pueden causar daño; ser una forma de opresión que aprisione a alguien en un modo de ser falso, deformado y reducido (Taylor, 1993: 44). De manera que esta postura reflexiona sobre la identidad y los valores. Como plantea Gutmann (1993: 42), las sociedades y las comunidades multiculturales que representen la libertad y la igualdad de todos se basarán en el respeto mutuo a las diferencias intelectuales, políticas y culturales que sean razonables.

Asumiendo la identidad como el ideal de la autenticidad, Taylor (1993: 53) apunta que, más que por medio de la reflexión solitaria, en cuestiones importantes, como es la definición de nuestra identidad, siempre la definimos en diálogo con las cosas que nuestros otros significantes desean ver en nosotros, y a veces en lucha con ellas. Y aún después de que hemos dejado atrás a algunos, la conversación con ellos continuará en nuestro interior mientras vivamos. De ahí que solo pueda hacerse frente a la falta de reconocimiento llevando una rigurosa crítica de la cultura dominante y reestructurando las desigualdades existentes en el poder económico y político (Parekh, 2005: 501)[10].

El desarrollo de la cuestión sobre el reconocimiento entre las distintas culturas ha potenciado la reflexión sobre los procesos de diálogo necesarios para la convivencia democrática en un contexto multicultural. De ahí que Parekh (2005: 494) se refiera a la perspectiva multicultural como aquélla que surge a partir de la interacción creativa de tres ideas fundamentales, a saber, la incardinación cultural de los seres humanos, la

[10] Según Parekh (502; 2005), Taylor no toma en cuenta en su teoría del reconocimiento, la necesidad de una democracia robusta, económica y política que permita apuntalar su compromiso con el multiculturalismo.

inevitabilidad y deseabilidad de la diversidad cultural y el diálogo intercultural y la pluralidad interna de cada cultura.

Esta concepción del multiculturalismo tiene en cuenta la idea de la interculturalidad[11] como proceso comunicativo y de reconocimiento en una política adecuada de gestión de la diversidad. Se trata de una perspectiva del multiculturalismo que supone una sensibilización ante el hecho de todos los modos de vida y de pensamiento son inherentemente limitados y no pueden contener toda la gama de riquezas, complejidad y grandeza de la existencia humana (Parekh, 2005: 494).

Mientras Taylor respalda un reconocimiento diferenciado de las *culturas* minoritarias, Habermas (1999) ampara una política del reconocimiento igualitario de los *individuos* pertenecientes a esos grupos culturales en el marco común de una democracia deliberativa y participativa. La diferencia entre ambos autores se establece por el lado de la propuesta programática, desde la cual, en la conformación de la ciudadanía moderna, se afronta la tensión entre universalidad e igualdad, por una parte, y particularidad y diferencia, por la otra (Arroyo, 1999: 16).

Si bien el concepto de ciudadanía es una de las nociones centrales de la teoría política, lo cierto es que su adjetivación a través del término multicultural parece indicar un influjo de progreso teórico por parte de quien lo enuncia. En las obras de Kymlicka (1996b, 2003) no encontramos tanto el término "ciudadanía multicultural", sino que el que con mayor frecuencia y tratamiento encontramos es el de "ciudadanía diferenciada". Y es lógico, pues el ciudadano no es multicultural[12] en el sentido que aquí se explica, más bien participa desde su marco referencial en la comunidad política. Es el disfrute de su cultura societal lo que le permite trascender en el conjunto social multicultural. Por tanto, multicultural se refiere a la política, además del proyecto normativo, que debe comprender de manera holista el reclamo plural de necesidades culturales, sociales y políticas.

[11] Nos referiremos al interculturalismo en el epígrafe siguiente (1.3.2).
[12] Si bien los individuos son multiculturales en términos del devenir histórico, producto de la interacción modificadora a través del tiempo, la expresión de ciudadanía multicultural para referirse a un contexto específico puede prestarse a malentendidos.

La ciudadanía, por consiguiente, es inherentemente una noción específica de grupo. A menos que uno esté dispuesto a aceptar un gobierno mundial único o fronteras completamente abiertas entre Estados (y pocos teóricos liberales han apoyado una cosa o la otra), la distribución de los derechos y beneficios sobre la base de la ciudadanía equivale a tratar a la gente de forma diferenciada sobre la base de su pertenencia a un grupo (Kymlicka, 1996a: 27).

Es necesario, finalmente, tener presente que uno de los estatus de la ciudadanía es el relativo a los derechos, y en todo caso la pertenencia se refiere a ser aceptado. Aunque a los individuos con especificidades culturales se les reconozcan los mismos derechos que al resto pero sin aludir su especificidad cultural, podrán sentir que no son parte sustantiva de la comunidad. Si bien estos individuos son, en principio, libres para participar en la vida colectiva, a menudo se mantienen al margen o se recluyen en un gueto por miedo al rechazo y al ridículo (Parekh, 2005: 500).

Hasta aquí hemos intentado dar algunas referencias que nos permitan identificar los principales elementos definidores del multiculturalismo. Elementos que pueden resumirse de la manera siguiente:

- El multiculturalismo es un proyecto filosófico-político que destaca el rol de la cultura como contexto de referencia imprescindible, desde donde individuos y colectivos efectúan procesos de significación que deben ser integrados en el espacio público. Por ello la reflexión que realiza abarca los campos legal, identitario y moral, como espacios interrelacionados y complementarios.
- El reconocimiento de contextos referenciales particulares es vital para la convivencia mutua a partir de procesos deliberativos y no a través de la homogenización cultural bajo el patrón de la mayoría.
- Este proyecto posee un alto nivel descriptivo, algo valioso dentro de la teoría social, pues lo provee de una orientación normativa en diálogo con la realidad que se describe. Reduce los niveles de desfasaje entre la norma y su objeto[13].

[13] Estos nos hace recordar las reflexiones de Wright (1999), uno de los neomarxistas estadounidenses más influyentes de las últimas décadas, relativas a introducir en los análisis sociales categorías de bajo nivel

- Implica una restructuración profunda del concepto de ciudadanía entendida como estatus. La igualdad de derechos no es suficiente si el individuo está limitado en su expresión identitaria dentro de la comunidad política, ya sea a nivel representativo o participativo.

Estos elementos nos servirán de referencia para delimitar analíticamente entre el multiculturalismo y la interculturalidad. No porque sean visiones excluyentes ni mucho menos, sino porque se usan a menudo en el discurso político con altos niveles de imprecisión quedando la idea de que ambas nociones trabajan sobre los mismo campos y con la misma intensidad y posibilidad de ejecución. Aunque no podemos perder de vista que para muchos el multiculturalismo no es contradictorio con un modelo universalizante propio de la globalización, sino que, en el fondo, puede resultar funcional a este modelo, siempre y cuando el multiculturalismo sea mantenido en la jaula de hierro del folclore y la gastronomía, de las tradiciones, ya sean religiosas, lingüísticas o artísticas, siendo estás las únicas esferas donde la globalización admite multiculturalidad (De Lucas, 2003a: 36).

Antes de abordar los principios del interculturalismo dentro del paradigma del pluralismo cultural, es necesario señalar una de las imprecisiones que suelen acompañar a las reflexiones sobre el modelo del multiculturalismo. Ésta es la relativa a la creación de nuevos derechos para grupos minoritarios bajo el marco de un Estado, lo que usualmente se conoce como derechos diferenciados.

Desde nuestro punto de vista la noción de derechos diferenciados resulta inadecuada, pues ello supondría derechos distintos para ejercitar su ciudadanía, lo que rompería el principio de igualdad, que es lo que se trata de garantizar. Este equívoco suele ser producto de confundir los llamados derechos diferenciados con los derechos colectivos y derechos de grupos, si bien con estos dos últimos también existe una notable confusión.

---

de abstracción al estilo weberiano, frente al conocido modelo marxista donde una teoría fundamental regula de forma inflexible la realidad que intenta describir.

No obstante, la propuesta de derechos diferenciados en función del grupo elaborada por Kymlicka se introduce en el debate sobre la titularidad de los derechos. La visión de los derechos diferenciados se sustenta en que hay razones políticas relacionadas con la acomodación de las minorías culturales en la esfera pública que deben prevalecer sobre las concepciones de formalismos jurídicos (Pérez, 2005: 515).

Cuando hablamos de derechos colectivos nos referimos a aquellos derechos que son de titularidad y ejercicio colectivo, es decir, no pude concebirse un derecho colectivo si éste no es ejercido colectivamente. Más bien, la cuestión de los derechos colectivos de las minorías guarda relación con las formas de tratamiento constitucional de la diversidad, siendo el autogobierno y la participación las bases que dan lugar a facultades colectivas para las minorías (Ruiz Vieytez, 2006: 463).

Más que derechos diferenciados preferimos hablar del uso diferenciado del derecho. Una de las teorías a favor de los derechos colectivos es la denominada *teoría de la concreción,* cuya tipología (Levy, 2003: 169) se presenta de la siguiente manera:

a) *Exenciones* de leyes que penalizan prácticas culturales.
b) *Asistencia* a los miembros de las minorías para aquellas cosas que la mayoría puede hacer desasistida.
c) *Autogobierno* para minorías étnicas, culturales y nacionales.
d) *Reglas externas* restringiendo la libertad de los no miembros para proteger a los miembros de la cultura.
e) *Reglas internas* para las conductas de los miembros condenados por ostracismo o excomunicación.
f) *Reconocimiento* del código legal tradicional por el sistema legal vigente.
g) *Representación* de las minorías en los gobiernos o parlamentos.
h) *Reivindicaciones simbólicas* para el reconocimiento del estatus y la existencia de varios grupos.

La problemática de la ejecución práctica de una ciudadanía inclusiva no debe ir encaminada a la creación de nuevos derechos. Más bien, debería orientarse desde una real profundización dinámica de la democracia que muestre valor para reconocer el

contexto multicultural sobre el cual se constituye operando una reinterpretación de su construcción política y de los derechos humanos en clave multicultural.

1.3.2 El interculturalismo. Una sensibilidad moral como proceso comunicativo.

Suele confundirse el interculturalismo con las propuestas del multiculturalismo. Ambos abordan el fenómeno de la diversidad cultural existente en las sociedades contemporáneas y muchas veces se entrecruzan como producto de su interés común. Sustentamos la idea de que el interculturalismo apunta esencialmente a un proceso comunicativo entre culturas que conviven en un mismo espacio social. Puede entenderse como una reacción que busca complementar lo que se ha entendido como un multiculturalismo radical, ya mencionado en el epígrafe anterior.

La aparición del término interculturalismo en este campo de estudios parece estar motivada por las carencias del multiculturalismo para reflejar la dinámica social y para formular el objetivo de nuevas síntesis socioculturales (Malgesini y Giménez, 2000: 253). Aunque insistimos en que no es una reacción al multiculturalismo en general, sino hacia aquél que se basa en un esencialismo cultural y que persigue conservar las especificidades culturales mediante el cierre frente a su entorno social. Incluso las propuestas del interculturalismo podrían revitalizar el multiculturalismo dinamizando sus concepciones más estáticas sobre los grupos culturales.

Queda expresada así la preocupación por el reconocimiento de las diferencias culturales. Se insiste en el peligro de que éstas estén vehiculadas a través de paradigmas culturales y políticos hegemónicos. Se trata en cualquier caso de “una invitación a un diálogo entre las culturas, de forma que respeten sus diferencias y vayan dilucidando conjuntamente qué consideran irrenunciable para construir desde todas ellas a una convivencia más justa y feliz” (Cortina, 1997: 183).

En este punto consideramos que el interculturalismo necesita de la proyección jurídica del multiculturalismo como una base legal para lograr un nivel de presencia y de representación política lo más simétrico posible, para, desde él, expresar

dialogadamente su especificidad. La eliminación de toda diferencia representa un deterioro humano de la sociedad que la promueve. Pero por otro lado la sacralización de la diferencia "raya en el papanatismo, ya que no toda diferencia eleva el nivel de humanidad" (Cortina, 1997: 186). Esta idea se enfrenta a la polémica de los derechos fundamentales universales *versus* derechos diferenciados, pero de manera específica se plantea el problema de cómo establecer el límite entre una diferencia deshumanizadora y otra que no lo es.

El interculturalismo va más allá de los derechos y deberes de reconocimiento del multuculturalismo, pero sin prescindir de ellos. Como señala Etxeberría (2004: 51), esto se debe a que el interculturalismo supone el aprecio a la diversidad cultural como expresión pluriforme de una unidad común y la consideración de que todas las culturas tienen valores y capacidades creativas con las que es positivo entrar en contacto.

Se podría diferenciar el multiculturalismo del interculturalismo comprendiendo al primero como el respeto coherente y eficaz por parte de un Estado hacia las prácticas tradicionales. Por ejemplo, el uso de orden jurídico propio de grupos culturales junto al del Estado ligado a la tradición del Derecho romano. Mientras que el interculturalismo fomentaría un diálogo equitativo entre esos sistemas con vistas a la crítica y a la apertura a su evolución sin perder la pluralidad (Etxeberría, 2000: 52).

Sin embargo, no queda del todo clara esta distinción. Si de lo que se trata es que en el multiculturalismo convivan órdenes jurídicos distintos (el de la minoría y el del Estado) y en el interculturalismo estos órdenes dialoguen equitativamente evolucionando hacia una cooperación que no asimile, estaríamos en presencia de una comprensión reducida del multiculturalismo (multiculturalismo radical) y de un interculturalismo utópico casi cosmopolita[14]. La equidad de diálogo que el interculturalismo propone parece de difícil ejecución sin una base jurídico-política que reconozca y posibilite la participación de las minorías en la toma de decisiones comenzando por su propio contexto local. Cualquier proceso de diálogo es asimétrico, por lo que se trata de crear mecanismos, más que

[14] En el próximo epígrafe (1.3.3) trabajaremos el concepto de cosmopolitismo.

voluntades por si solas, que reduzcan las posibilidades de que las asimetrías sean utilizadas como dominación a través de la imposición de posturas.

Usualmente se ha presentado la universalidad de los derechos fundamentales como un tema de consenso, es decir, que el hecho de su universalidad significa acuerdo compartido por todos sus defensores. Uno de los problemas con el interculturalismo, pero también con el multiculturalismo, es la sugerencia de que ante la diversidad se mantenga la inviolabilidad de esos derechos.

Ferrajoli (2007: 57) plantea que en este debate existe una sustancial confusión conceptual. Es habitual que los diferencialistas asuman el universalismo de los derechos fundamentales como una manifestación de la dominación de la cultura occidental en su intento por imponer sus nociones de igualdad y libertad. Por parte de los universalistas se sostiene que estos valores deberían ser compartidos por todos. Pero si este fuera el significado del "universalismo", lo primero que se debería señalar es que:

> …desde la libertad de conciencia, a las demás libertades fundamentales, desde la igualdad de las personas hasta los derechos sociales, no son de hecho compartidos por todos: no solamente no lo son por gran parte de las personas que tiene una cultura distinta de la occidental, sino ni siquiera por parte de las personas que han nacido y pertenecen a nuestra cultura. (Ferrajoli, 2007: 58)

Con ello se deconstruye el argumento de que el universalismo de los derechos humanos deba entenderse como una noción natural. No se trata de una descripción de lo que la realidad es, más bien es una prescripción que contempla la correlación siempre existente entre normas y hechos.

El universalismo de los derechos fundamentales, del mismo modo que el principio de igualdad, debe ser entendido como elemento válido tanto para las mayorías como para las minorías. En tanto que desde ellos cualquier individuo pueda reclamar desde el derecho a la vida, hasta los derechos de libertad, desde los derechos civiles y políticos hasta los derechos sociales "como leyes del más débil en alternativa a la ley del más fuerte que regiría en su ausencia: de quién es más fuerte físicamente… de quién es más fuerte económicamente… de quién es más fuerte militarmente" (Ferrajoli, 2007: 60).

Se puede interpretar de lo anterior que con la protección de los más débiles, incluso de aquéllos en cuyo ámbito específico una cultura deviene dominante, los derechos fundamentales servirían para tutelar todas las diferencias. De esta forma se insiste en que la universalidad de los derechos fundamentales no está dada porque sean universalmente compartidos, sino solamente porque están atribuidos a todos como garantía de todas las personas.

Este debate sigue en desarrollo como uno de los más importantes del interculturalismo y también del multiculturalismo. En este último, en relación con la polémica entre derechos de grupo y derechos individuales. Es un debate que debe abordarse de una manera mucho más compleja que la sencilla aspiración de tomar lo mejor del universalismo y lo mejor de la sensibilidad hacia la diferencia como solución al problema.

Recomendaríamos concebir el interculturalismo como un reclamo del multiculturalismo. Como la necesidad de establecer códigos comunes, ya sean económicos o políticos, a través de una negociación. Aunque debamos reconocer que existen límites a la apertura y al intercambio, pues la alteridad es en último término inaprensible. La identidad por definición no puede compartirse, lo que hace pensar la comunicación intercultural como un proceso paradójico (Llera, 2003: 179).

No obstante, el interculturalismo se nos presenta como una propuesta ética que proyecta el diálogo intercultural como elemento sustantivo de la convivencia en un contexto de diversidad. Sus campos de acción se centran en el tema de la identidad y la cultura haciendo énfasis en la construcción dialogada de un marco de convivencia que no implique la asimilación a la cultura mayoritaria, ni el cierre cultural con el fin de mantener un esencialismo. Igualmente, plantea la necesidad de reconocer en los otros diversos valores que enriquezcan de manera mutua cada horizonte comprensivo. Este interés por la evolución hacia puntos comunes que humanicen la convivencia, provoca en numerosas ocasiones la confusión del interculturalismo con el cosmopolitismo.

1.3.3 Cosmopolitismo: una Idea de la razón.

Recrear una ciudadanía cosmopolita es un objetivo que plasma bastante adecuadamente la envergadura de este reto. Es una exigencia ética nacida de la proclama universalista de los derechos humanos, que la política debe asumir como proyecto viable de construcción de un nuevo orden mundial (Velasco, 2003: 16). Esta exigencia ha sido abordada desde la propuesta de lo que denominaremos cosmopolitismo. Es un proyecto ético-filosófico desarrollado principalmente por los estoicos, específicamente el estoicismo romano, en un contexto de amplia diversidad cultural, religiosa y lingüística, producto del intercambio social producido por el Imperio Alejandrino y posteriormente con los inicios del mundo romano.

En la helenística la reflexión filosófica experimenta un giro hacia el pensamiento moral como su centralidad. Ahora, la búsqueda de los antiguos se perfila desde la dimensión ética entendida como la mejor forma de vida. La filosofía, en tanto búsqueda, se convierte en medio y no en un fin en sí mismo. Un medio para alcanzar la felicidad y la virtud. Se hace necesaria una reflexión que permita orientar la conducta del individuo dentro del corolario cultural cada vez más creciente. El hombre cosmopolita es aquel que se orienta en el mundo guiado por el principio de la razón, elemento común a toda la especie humana. Por eso, para los estoicos, el sabio no pertenece a esta o aquella nación, sino a la ciudad universal de la que son conciudadanos todos los hombres.

A diferencia de los demás, epicúreos, escépticos y cínicos, “los estoicos no se apartan de la política para proporcionar *eudaimonía* a discípulos individuales (o a grupos de amigos) moderando sus deseos particulares sin cambio social. Se imponen a sí mismos la tarea de establecer una sociedad justa y humana” (Nussbaum, 2003: 398). Este estado del alma es algo que no debe quedar en el goce individual, sino que debe expresarse en el ámbito público, acompañado por una expulsión de las pasiones que nos permita, entre otras posturas, ver en el extraño ajeno a la comunidad local, un otro familiar y cercano.

Marta Nussbaum, una de las defensoras más enérgicas del ideal cosmopolita, utiliza un pasaje de Hierocles, estoico de los siglos I y II, para sintetizar la noción estoica sobre el ciudadano del mundo:

> Cada uno de nosotros... está rodeado de una serie de círculos concéntricos. El primero pasa en torno a nuestro propio yo; el siguiente rodea a la familia inmediata; luego sigue la familia más lejana; más tarde, sucesivamente, los vecinos, los habitantes de la ciudad de uno, los campesinos del propio país, y finalmente, la raza humana en su conjunto. La tarea de una persona razonable consiste en "tirar en cierto modo de los círculos hacia el centro", de modo que los ocupantes exteriores se desplacen hacia los interiores. ‹‹El punto exacto se alcanzará cuando por propia iniciativa reduzcamos las distancias de la relación con cada persona›› (2003: 426).

Esta idea recoge la esencia del estoicismo respecto del cosmopolitismo. Un individuo que sortee desde su localidad las barreras de las diferencias coyunturales e históricas con una moralidad abierta guiada por el principio del *logos.* Insistimos en que este planteamiento de naturaleza metafísica debe entenderse como un ideal moral, como una postura hacia el otro estructurada por la virtud de la razón unificadora. Virtud que recuerda el principio heraclitiano sobre lo que permanece a pesar del continuo fluir, el principio unificador del *logos*.

Siglos más tarde el pensamiento kantiano volverá a retomar este término universalista para referirse a un contexto de paz internacional. Hay que señalar que la noción kantiana sobre el cosmopolitismo debe ser entendida como una Idea. Con ello queremos dejar claro algo que comúnmente parece olvidarse. Las ideas desarrolladas por Kant (2002) dentro de su *dialéctica trascendental* solo pueden ser pensadas, pero no aportan un conocimiento objetivo porque carecen de un correlato empírico. Esto es importante pues, por mucho que queramos construir una realidad para una idea, no podemos tomarla como algo que debe ser cosificado en la experiencia. Las ideas, eso sí, son guías referenciales para nuestra experiencia porque no son categorías arbitrarias, sino que responden a una disposición natural de la razón.

La sociedad cosmopolita sería una Idea de este tipo, cuya función adecuada se limita a un uso *regulativo*, mientras que los usos incorrectos y falaces constituyen un uso *constitutivo.* Es decir, cuando se pretende de ellas un *conocimiento* de objetos suprasensibles que nos está epistemológicamente vedado (Requejo, 2007a: 135).

Resulta importante no perder de vista estos elementos sobre el origen del concepto de cosmopolitismo en Kant. Como señalaba antes, el uso que hoy en día se hace del

término constantemente intenta referirlo a una realidad correlativa del mismo, lo que produce un desfase evidente entre el ideal y la realidad. Sobre todo, cuando se relaciona la idea del cosmopolitismo con el individuo, es decir, la propuesta de un ciudadano cosmopolita, sin tener en cuenta que "la noción kantiana de cosmopolitismo era esencialmente internacionalista. Sus ideas se dirigían a los Estados y no a los individuos y reflejaban una concepción legal del cosmopolitismo" (Velasco, 2003: 23).

El debate sobre el cosmopolitismo al que hoy en día asistimos ha tomado como ejemplos frecuentes las instituciones internacionales creadas, principalmente, después de la Primera Guerra Mundial, aunque cabe destacar que la Santa Alianza "constituyó el primer diseño de cierta ambición hacia el proyecto de un ‹‹gobierno internacional››" (Zolo, 2000: 32). Tanto la Organización de Naciones Unidas, como el Consejo de Europa o la Organización Mundial de Comercio, entre otras organizaciones, son comprendidos como parte de ese ideal cosmopolita anteriormente descrito. Pero ¿son realmente estos organismos poderes supranacionales auténticos?

Todos ellos dependen de las voluntades de los Estados que los conforman, por lo que no se trata de una superación de los poderes estatales. Estas instituciones podrían hacernos pensar que el ideal cosmopolita ha dejado de ser una idea regulativa para pasar a ser una idea constitutiva con correlato empírico.

Como señala Beck, "el cosmopolitismo ha dejado de ser una simple idea de la razón, aún muy disputada, para emigrar de los sueños filosóficos a la pura y simple realidad" (2005: 10). Este autor parte de la idea de que hay que distinguir entre "cosmopolitización" y "cosmopolitismo"[15]. Por "cosmopolitización" Beck (2005: 31-33) entiende un proceso de transformación objetiva de la realidad que va desde la creación de organismos gubernamentales supranacionales hasta cambios operados a nivel de la vida cotidiana. Mientras que el "cosmopolitismo" debe ser entendido como la paulatina transformación del modo mediante el cual los individuos perciben su identidad particular o colectiva, unido al alcance de sus discursos políticos, morales o culturales. Este último sería un "cosmopolitismo normativo y filosófico para el que hoy

[15] Beck (2005: 31) también se refiere a esta distinción con los términos "cosmopolitización sociológica" y "cosmopolitismo filosófico".

en día no se han dado las condiciones materiales suficientes como para que dicho cosmopolitismo no pase de ser una profecía o una aspiración" (Castany, 2007: 54).

Beck parece estar sugiriendo que la "cosmopolitización" es un proceso de concreción del ideal cosmopolita. Lo anterior, a nuestro entender, incurre en el error de pensar que la "cosmopolitización" está guiada por un ideal moral similar al cosmopolitismo. Sin embargo, en la "cosmopolitización" podemos encontrar una multiplicidad de valores diversos como rasgos constitutivos de la globalización. El hecho de que la primera tenga una envergadura mundial no se traduce necesariamente en que los valores que la estructuran sean los cosmopolitas. Solo bastaría con describir el carácter contradictorio de los organismos gobiernos supranacionales para darse cuenta de que lo que se ha concretado a escala mundial no puede entenderse como un correlato empírico del cosmopolitismo. Para ello, resultaría interesante comentar las críticas que Danilo Zolo (2000) realiza sobre esta temática.

Lo primero sería describir la influencia de dos modelos normativos coexistentes en el orden jurídico internacional: el modelo de *Westfalia* y el modelo de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Por el modelo de *Westfalia* se entiende un sistema jurídico internacional implementado en Europa al final de la Guerra de los Treinta Años (1648), cuya consolidación se produjo a lo largo de dos siglos. Con la Segunda Guerra Mundial el modelo sufre una profunda modificación formal, aunque su espíritu siga más presente que nunca.

En síntesis, este modelo, desde un punto de vista estrictamente legal, se caracteriza por comprender exclusivamente a los Estados como los sujetos del Derecho internacional, la ausencia de un legislador internacional con el poder de establecer normas automáticamente válidas, la ausencia de una jurisdicción vinculante que posea la autoridad de identificar las violaciones del derecho internacional, asumir que la igualdad legal y soberana de los Estados son principios absolutos e incondicionales, y, por último, el derecho a recurrir a la guerra para proteger sus propios derechos e intereses (Zolo, 2000: 138).

El modelo de la Carta de las Naciones Unidas se caracteriza principalmente por el reconocimiento como sujetos de derechos, además de a los Estados, a las

organizaciones internacionales, grupos sociales y a los pueblos que posean una organización representativa. Supone también una superación del mito de la igualdad legal de los Estados y la restricción del derecho de los Estados a recurrir a la guerra solo en caso de defensa (Zolo, 2000: 139).

Lo que podemos encontrar en el sistema jurídico internacional es la coexistencia de ambos modelos pero con un mayor peso aún de la lógica estatista, "puesto que la lógica comunitarista y globalista que caracteriza la Carta y la práctica normativa de Naciones Unidas se ha puesto en práctica solo de manera muy limitada" (Zolo, 2000: 140).

Es evidente que el papel de las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial sigue siendo desproporcionado a través de la figura del derecho a veto en el Consejo de Seguridad de la ONU. Además, acontecimientos recientes como la invasión a Irak demuestran la exigua relevancia que EE.UU. y los países involucrados, dan al Consejo de Seguridad de la ONU en esta materia. En repetidas ocasiones se ha impuesto el uso de la fuerza de manera unilateral.

Con lo anterior hemos querido dar algunos elementos para entender lo difícil que resulta respaldar la tesis de que el ideal cosmopolita se esté ejecutando como guía de la praxis humana, al menos si nos conformamos con la idea de que éste se verifica empíricamente con la existencia de instituciones supranacionales y prácticas transnacionales en los ámbitos culturales, económicos y políticos.

Estas realidades también han propiciado que resurja la noción de una ciudadanía cosmopolita, desde la base de una sociedad civil transnacional, algo que sigue estando inspirado en el talante utópico del concepto de ciudadanía. Lo cierto es que una ciudadanía cosmopolita deviene en difícil construcción si se realiza obviando "la afirmación democrática de los derechos humanos fundamentales y que esto no se puede lograr, hoy por hoy, desconociendo el papel fundamental de los Estados nacionales; y que sólo los Estados democráticos posibilitarán un orden cosmopolita democrático" (Velasco, 2003: 31).

Se reafirma con ello el papel de los Estados nacionales y los procesos de profundización democrática y de reconocimiento de la diversidad a los que debemos apuntar como

práctica política. La idea de que los Estados nacionales han sufrido en el último tiempo una deslegitimación como actor exclusivo de los principios y el orden social, con su consecuente pérdida de autonomía "no se puede interpretar como una tendencia hacia ‹‹la sociedad civil internacional››" (Zolo, 2000: 180). Mucho menos si tomamos como ejemplo la experiencia de los Estados europeos que forman parte de la Unión Europea (UE) tras la idea de construir un Estado europeo único. A nuestro entender esto ha conllevado a un fortalecimiento de una especificidad europea que se aleja cada vez más de la intención cosmopolita de trascender los intereses y las ambiciones estatales, y por qué no, individuales.

La propuesta de Marta Nussbaum (1999) sobre el cosmopolitismo, concebido como la comunidad mundial de la justicia y la razón, como una comunidad moral creada por la humanidad de todos los seres humanos desde el momento en que comparten objetivos, aspiraciones y valores sustantivos, universales y comunes, ha tenido reacciones inmediatas. Una de ellas se pregunta "¿dónde podemos encontrar estos valores sustantivos? ¿Y cuáles son éstos, específicamente, concretamente, existencialmente?" (Himmelfarb, 1999: 93). Estás preguntas reclaman del cosmopolitismo sumergirse en el mundo de la vida, de las relaciones políticas reales entre naciones, países y los propios ciudadanos. Igualmente se plantea que Nussbaum omite, dentro de los valores compartidos que refiere en su noción de cosmopolitismo, valores como la democracia y la libertad. Se intenta señalar con estas reacciones que el cosmopolitismo como propuesta política parece desconocer la realidad del mundo en que verdaderamente vivimos, dejándose llevar por su optimismo utópico.

Otra de las reacciones se perfilan mucho más radicales frente a la idea del cosmopolitismo, pero también hacia el que sería su opuesto, el patriotismo[16]. Es el caso de Wallerstein (1999) quien plantea que lo que se considera como mérito del patriotismo y el cosmopolitismo no son cuestiones abstractas ni universales, además de que la naturaleza de un ciudadano del mundo es profundamente ambigua. Para este autor no se trata de aprender, desde el punto de vista educativo, que somos ciudadanos del mundo, sino que ocupamos un espacio particular en un mundo desigual. De ahí que

[16] Para una mirada más amplia del patriotismo ver Nussbaum (1999).

ser desinteresado y global, por una parte, y defender los propios estrechos intereses, por otra, no son posiciones opuestas, sino posturas que se combinan de formas muy complicadas.

Con estas reacciones frente al cosmopolitismo podemos confirmar que lo que sigue en cuestión es el pobre nivel descriptivo que el cosmopolitismo contiene. Se confunde la propuesta sobre un deber ser, constitutivo de toda teoría moral, con la necesidad de su aplicación universalista. Es por ello que a nivel político y social, cualquier intento de implementar este ideal debe ser consciente de que el sujeto y la comunidad a la que se refiere, está por hacer, si acaso pudiera hacerse. El valor del cosmopolitismo está en la orientación que para la práctica humana supone, no en sus ansias ilimitadas de adecuación a la realidad.

Finalmente nos referiremos a un conjunto de reflexiones sobre la visión de una Europa cosmopolita. Balibar (2008) señala las dificultades que presenta el proyecto comunitario europeo para erigirse como una mediación hacia el cosmopolitismo. Se analiza la incierta posibilidad de que Europa pueda convertirse en una extensión natural del cosmopolitismo a través de la absolutización de valores. Se reclama la necesidad de una deconstrucción del eurocentrismo operada por los propios europeos con la colaboración de muchos otros. Y tiene como discusión central la problematización sobre las condiciones materiales para que el cosmopolitismo pase de una utopía a la realidad existente.

Balibar (2008: 88) propone que se debe partir de la idea de sustituir el “cosmopolitismo” por una “cosmopolítica” finita pensada como un equivalente ideológico de la apropiación eurocéntrica del mundo, para nombrar lo que hoy en día se promulga bajo el término de cosmopolitismo. Si Europa pretende ser la mediadora entre un nacionalismo tradicional y un futuro orden jurídico cosmopolita debe entender que su identidad “la recibirá meramente de la relación con otros y de una apertura infinita, de la admisión consciente de alteridad dentro de ella” (Balibar, 2008: 92). De ahí que se haga necesaria una reflexión sobre el papel represivo que vienen desempeñando las fronteras europeas, principalmente frente a los extranjeros. Este papel debe ser

entendido bajo la forma: "una condición no-democrática de la democracia" (Balibar, 2008: 93).

Sin ninguna duda la "disolución" de las fronteras entre los 27 países de la Unión ha estado acompañada de un cierre descomunal, lo que siembra dudas sobre el liderazgo cosmopolita que se pretende. Este sería uno de los elementos sustanciales que frenaría el papel mediador europeo, caracterizado, principalmente, por la falta de voluntad para garantizar a los inmigrantes un estatus igual en derechos y reconocimiento.

Lo descrito hasta aquí nos permitiría establecer algunas distinciones del cosmopolitismo, a saber:

- Se trata de una doctrina antigua que propone la idea de un orden moral universal, accesible a todos por la razón y compuesta de principios, deberes y obligaciones que cada ser humano debe poner en práctica en consideración de sus similares.
- Debe ser entendido como una Idea moral pensada, desde su refundación por la filosofía kantiana, como una orientación para la práctica como respuesta a lo que Kant llamaba la insociable sociabilidad humana[17].
- Su articulación, desde el punto de vista kantiano, estaría referido a los Estados y a las instituciones, más que a los individuos.
- Como tal, sería un concepto de bajo nivel descriptivo, por lo que su uso en la experiencia concreta tiende a una adjetivación ambigua por parte del mismo.

Estos elementos nos servirán de referencia para el uso adecuado del término cosmopolitismo en relación con la ciudadanía. También podremos establecer de manera analítica las diferencias de mismo con respecto al multiculturalismo e interculturalismo. Se trata en todo caso de corregir el uso adjetivador que hacemos de éstos para describir categorías centrales de la teoría política, específicamente la de ciudadanía. Escuchamos reiteradas veces hablar de ciudadanía multicultural, ciudadanía intercultural y

[17] Para Kant, el ser humano es a la vez social y antisocial, siente hacia sus semejantes una atracción, siente no menos hacia ellos una repulsa. De esta tensión nace lo que Kant denomina la insociable sociabilidad humana. Ver (Kant, 1996).

ciudadanía cosmopolita, como si se tratara de modelos que abarcan por sí solos la plenitud de las dimensiones de la ciudadanía.

Más allá del debate sobre la lección de un modelo de gestión de la diversidad cultural, lo que debemos focalizar como elemento de primer orden, como resumen de los análisis que hemos expuesto hasta ahora, es una actualización de la democracia en clave multicultural. La aplicación conjunta de una ciudadanía inclusiva y de la democracia multicultural implica también el rediseño del Estado desde la perspectiva colectiva. De esta manera la estructura constitucional del Estado deja de ser identitaria para configurarse en un circuito abierto de poder compartido (Ruiz Vieytez, 2006: 507).

Si asumimos esta perspectiva dotaríamos a la gestión de la diversidad cultural de un adjetivo que la califica independientemente del paradigma o modelo a proponer. Ahora, la gestión *democrática* de la diversidad cultural, vista desde esta forma, llevaría implícita una proyección jurídico-política. Esta sería la de orientar la gestión de la diversidad cultural tras el derrotero de una ciudadanía inclusiva. No obstante, no podemos perder de vista que ello dependerá en gran medida de la voluntad política y legitimidad ciudadana que seamos capaces de edificar.

1.4 Multiculturalidad, democracia y ciudadanía.

Viene siendo habitual que la creciente diversidad cultural de nuestras sociedades se representa, ya sea a través de los medios de comunicación o de la economía de las políticas del discurso sobre la inmigración[18], como un problema de alto potencial conflictivo que pone en constante peligro la "estabilidad social". En apariencia este fenómeno nos estaría conduciendo a una inminente desintegración social, acompañada de una relativización y del deterioro de los valores democráticos.

[18] Según Zapata Barrero (2008: 178) la *economía de los discursos* se interesa por cómo se regula socialmente la producción discursiva, por cómo se establecen normas y restricciones que los discursos deben cumplir en los distintos contextos, cómo se bloquea o, al menos, obstaculiza el acceso a aquellos discursos que no satisfacen estas regulaciones: cómo se ejerce y en qué consiste la «apropiación del discurso», por medio de la cual algunos grupos sociales e instituciones que tienen acceso a los medias de producción del discurso establecen normas de producción y circulación, mientras que otros resultan desposeídos de la palabra.

Este panorama nos obliga a repensar la relación entre multiculturalidad y democracia. Vale la pena, aunque sea a modo puntual, recordar el espíritu de la mayoría de los discursos políticos de la modernidad concernientes a los vínculos de pertenencia a la comunidad política. Como principio, aquélla sustentaba la idea de que no deberían existir otros límites para la inclusión en la comunidad política que la disposición voluntaria de los individuos a participar de la conformación de la misma, con la consiguiente aceptación del pacto social realizado a través de procedimientos legítimos. Visto así, la comunidad política quedaría concebida como una comunidad abierta, por lo menos desde la teorización de la ciudadanía como un derecho categórico.

Sin embargo, en su aplicación este derecho se ve contradicho por un conjunto de exclusiones (derecho contingente como universal concreto) de diversa índole: etarias, étnicas, de género, nacionalidad, etc., que irán limitando la representación efectiva de la diversidad en el espacio público. Esta contingencia quedó paulatinamente establecida, como hemos venido exponiendo en los epígrafes anteriores, desde la lógica de la cultura mayoritaria o dominante.

Es cierto que extrapolar el espíritu político del siglo XVIII a los inicios del siglo XXI no resulta del todo adecuado. Pero ello no impide reflexionar sobre los mecanismos de inclusión a la comunidad política de individuos culturalmente diversos a través de un proceso de deconstrucción que nos permita reelaborar conceptos políticos tales como Democracia y Ciudadanía. Para ello consideramos necesario extraer algunas ideas puntuales de una de las investigaciones más importantes sobre la Democracia y un conjunto de conceptos políticos que suelen ir relacionados con el debate sobre la misma.

En el texto *La Democracia y sus críticos,* Robert Dahl (1992) dedica especial atención a los procesos de configuración del ideal democrático y los avatares de su desarrollo teórico y práctico. Uno de los principios característicos de su concepción sobre la democracia, y que resulta de interés para esta investigación, es el de la inclusión como una de sus variables definitorias.

En este sentido el autor describe el debate teórico en torno al concepto de ciudadanía como derecho categórico y los elementos contextuales que hacen de esta condición categórica una condición contingente. Para ello es necesario replantearse cuál es la

constitución apropiada de un *demos.* ¿Quiénes deben ser incluidos en él y quiénes pueden ser o no excluidos? La sospecha que guía la reflexión sobre el problema de la inclusión radica en cuestionarse lo siguiente:

> …si algunas personas, pese a estar excluidas del *demos* de un Estado, tienen que obedecer sus leyes ¿No estarán acaso justificadas en reclamar la pertenencia al demos, o de lo contrario que se absuelva de la obligación de respetar las leyes? ¿Hay criterios para estipular cuándo es legítima la exclusión o es obligatoria la exclusión? (Dahl, 1992: 147).

Después de un análisis de los contrastes expresos en la teoría política moderna entre la ciudadanía como derecho categórico (desarrollo teórico) y la ciudadanía como derecho contingente (práctica de la democracia), Dahl propone como respuesta tentativa a las preguntas anteriores la idea del Principio Categórico de la Igualdad como elemento que nos brinda las bases para establecer un criterio de inclusión. Este principio establece la necesidad de que el demos incluya a todos los adultos sujetos a las decisiones colectivas obligatorias de la asociación (Dahl, 1992: 147).

Tenemos aquí un punto de partida para repensar la democracia en su relación con la muticulturalidad, aunque no haya sido el objetivo central de la obra de Dahl a la que hemos hecho referencia. La igualdad como principio categórico puede ser asumida como una norma que oriente la inclusión de individuos culturalmente diversos en el espacio público. Puede, además, ayudarnos a superar una concepción de ciudadanía identitaria que monopoliza la titularidad de derechos de representación en el espacio público y que excluye a aquéllos que no son parte del conjunto cultural mayoritario a cuya imagen y semejanza se diseña el espacio público. Cada vez es más evidente, al menos desde un punto de vista analítico, que lo que está en crisis no es tanto el multiculturalismo, sino nuestra democracia, que no está sabiendo renovarse y acomodarse a los nuevos tiempos de diversidad cultural.

En el sentido anteriormente expuesto se hace inevitable manejar un concepto dinámico de ciudadanía, o un concepto de mínimos que facilite la interacción con la multiculturalidad. Asumimos la ciudadanía como un conjunto de concepciones histórico-políticas más que como un concepto definido. Utilizamos la concepción de

ciudadanía propuesta por Zapata Barrero (2001), pues nos brinda un núcleo conceptual que servirá de orientación para nuestro propósito.

En este sentido, Ciudadanía se refiere a la "posición que una persona alcanza por adscripción o por consecución con el consentimiento y el respaldo del Estado, para actuar en la esfera pública" (Zapata Barrero, 2001: 7). Podemos apreciar que la misma hace referencia a una cualidad que una persona posee para actuar en el espacio público. Esta concepción de la ciudadanía deja entrever que la posibilidad de exclusión está presente en tanto que nuestra participación legítima en el espacio público está mediada por el consentimiento del Estado.

Zapata Barrero tiene razón al afirmar que "la ciudadanía ha sido históricamente una noción excluyente" (2001: 8-9). Constituye un límite, una distinción para diferenciar a aquéllos que pertenecen o no a la comunidad política. Principalmente si percibimos cómo el concepto moderno de ciudadanía comienza a disociarse de una exclusiva dimensión cultural para identificarse con una comunidad nacional jurídica y políticamente estructurada. En todo caso, la ciudadanía es bastante más que un mero instrumento formal. Se trata de una institución que, sobre todo a lo largo de la historia moderna y contemporánea, ha estado estrechamente vinculada al significado de esa vaporosa categoría política llamada 'identidad nacional' (Velasco, 2006: 2).

Así, en los procesos de construcción de los Estados-nación la ciudadanía queda paulatinamente subsumida dentro de la identidad mayoritaria del Estado. Con ello se produce su jerarquización en tanto que los miembros de minorías nacionales, culturales, religiosas y lingüísticas pasan a ser ciudadanos de segundo orden cuyo camino para disfrutar de los derechos y deberes de la ciudadanía será el de la asimilación cultural. De modo que, "en los Estados donde se impuso el concepto de nación política fundamentado en la voluntad de los ciudadanos de pertenencia a su comunidad, las minorías internas sufrirían con el tiempo el intento de asimilación a la cultura dominante" (Ruiz Vieytez, 2006: 61). La experiencia demuestra que cuanto mayor y más exigente sea el componente identitario de la ciudadanía, menor será su capacidad de inclusión.

Pensar la ciudadanía de manera inclusiva es uno de los retos de nuestras democracias. Pero no podemos olvidar que siempre que utilicemos el término ciudadano involucraremos su carácter excluyente, pues se refiere a un conjunto de individuos que reúnen un conjunto de cualidades determinadas por el Estado, que los legitiman como parte de la comunidad política.

En este sentido la "ciudadanía inclusiva" no puede ser entendida como un proceso de conversión ampliada y apresurada de no ciudadanos en ciudadanos, mucho menos cuando la ciudadanía se sigue traduciendo en clave de identidad homogénea. No se trata simplemente de analizar la exclusión de los inmigrantes de un estatus ciudadano no problematizado y proponer sin más una incorporación al mismo, sino de comprender dicha exclusión como un elemento más de las contradicciones que el mismo estatus de ciudadanía implica.

Tal identidad se ha impuesto incluso a aquellos colectivos minoritarios que han precedido la constitución del Estado-nación. Estos han sido considerados ciudadanos pero con un estatus de segundo nivel. Se enfrentan a situaciones de discriminación debido a que el proyecto nacional, mediante el cual se concibió la comunidad política, los incluyó como ciudadanos sin reconocerles la posibilidad de expresar su especificidad cultural en el espacio público.

No se trata tanto de que la ciudadanía incluya a personas, sino más bien, de que cuanto mayor y más exigente sea el componente identitario de la ciudadanía, menor será su capacidad de inclusión. De esta manera obstaculizará la proyección por parte de nuevas minorías en el espacio público, o de minorías tradicionales que, poseyendo una titularidad formal de ciudadanía, ven negada o mermada la ciudadanía sustantiva (López Sala, 2002: 97).

Pero algo distinto es que la posibilidad de estar representado en el espacio público sea una cualidad única de la condición de ciudadano. Hasta nuestros días la ciudadanía ha devenido en un estatus monopolizador de derechos. El hecho multicultural reclama la necesidad de dejar atrás la idea de una ciudadanía absolutista en término de derechos. Hechos como la residencia habitual pueden justificar la consecución de derechos hasta

ahora acaparados por la condición de ciudadano. Hablar de ciudadanía exige, pues, prestar máxima atención a la involución actual del proceso de democratización política.

Al interpretar el término "*nuda vida*"[19] de Agamben (1999) podemos percibir cómo el Estado convierte esta condición, algo que todo individuo posee, en algo diferente que ya no cualquiera posee, la vida propia del ciudadano. Resulta asimismo apreciable que para esa conversión limitadora no existe ninguna justificación razonable. No obstante, las estructuras de poder establecen una línea que separa a los "meros" seres humanos de los ciudadanos. Ello hace que los mecanismos de exclusión e inclusión, activados a través de la ciudadanía, puedan afectar a determinados sujetos dependiendo de las constelaciones de poder (Zamora, 2005: 146). Según Agamben, sería mucho más fecundo y honesto indagar atentamente por los procedimientos y dispositivos jurídicos que permitieron privar por completo de sus derechos y prerrogativas a seres humanos, hasta el punto de que realizar cualquier acción posible sobre ellos no se considerara ya como un delito (2001: 40).

Ante este dilema las democracias deben asumir que los derechos, principalmente los civiles, sociales y políticos, no pueden quedar agotados en el concepto de ciudadano, en tanto termino omniabarcador que pretende adjetivar a un conjunto de derechos. Ello ha sido producto del predomino de una lógica positivista que tiende a reducir el sentido de todo sustantivo a una adjetivación puntual. Como refiriera Hegel en su *Fenomenología del Espíritu*, la proposición lógica "hombre esclavo" solo puede hacer referencia a una cualidad puntual, histórica, pero en ningún caso puede agotar la potencialidad humana de la libertad, como tampoco lo puede hacer el ser "ciudadano" con respecto al ser humano.

De lo que se trata, cuando contrastamos los derechos humanos con el término de ciudadanía, es que a través de un reconocimiento real de los mismos se desborden los

[19] Agamben parte de la estructura jurídico política de la excepción para entender las prácticas que dividen las vidas, entre aquéllas dotadas de existencia política y aquéllas que no (nudas vidas). Estas últimas ponen en evidencia la figura del inmigrante o el refugiado a aquéllos que al no estar en capacidad de adscribirse a ninguna nacionalidad, y al no poder identificarse como ciudadano, acaban perdiendo todos los derechos que le proporcionaba su identidad nacional. La *nuda vida* sería lo distinto a una vida auténtica estableciendo en su seno la discriminación entre una vida auténtica y una nuda vida, despojada de todo valor político.

límites que históricamente ha supuesto la condición de ciudadano para el ejercicio de todo individuo, sea ciudadano o no, de los derechos humanos. Es de este modo como asumimos que en ningún caso los límites de la ciudadanía pueden privar a individuos, que no son considerados parte de la comunidad política, de un ejercicio pleno de los derechos humanos sea cual sea su marco de referencia cultural. Esto es lo que asumimos como una inclusión plena.

En consecuencia consideramos indispensable otorgarle un rol preponderante al Derecho Internacional de los Derechos Humanos a la hora de analizar la relación entre multiculturalidad y democracia. Es en esta coyuntura donde dicha relación no debe quedar desestimada evitando concluir con suma ligereza que la democracia es ya un proceso acabado, principalmente, en cuanto a diversidad cultural se refiere. Reflexionar sobre esta relación debe rescatar el espíritu dinámico de las nociones de *demos* en el devenir histórico de la comunidades políticas.

Es cierto que los retos a los que ahora se enfrentan las sociedades democráticas culturalmente diversas puede resultar de mayor complejidad. Si bien los ámbitos de reconocimiento de derechos desde el siglo XIX hasta nuestros días han reflejado la inclusión en términos políticos, civiles, sociales y económicos, esta inclusión se ha producido con un enfoque que asume la sociedad desde la cultura mayoritaria o hegemónica. Es decir, el recorrido que va desde el sufragio reservado al propietario al reconocimiento del no propietario, desde el sufragio masculino al femenino, y las conocidas generaciones de derechos políticos, civiles y sociales, es un trayecto histórico que se mantuvo dentro de la lógica de los Estados identitarios.

No se trata aquí de hacer un análisis del devenir de la noción de *demos* griega hasta nuestros días, sino más bien de resaltar aquella noción de espacio público que continúa limitando y restringiendo un proceso de inclusión social coherente con el carácter multicultural de numerosas sociedades. Es el Derecho Internacional de los Derechos Humanos el que pone sobre la mesa la necesidad regenerativa de las democracias para dar respuestas cada vez más democráticas a la convivencia social en contextos de diversidad cultural. En estos términos la democracia debe realizar una retrospección sobre los principios que la legitiman, de manera que pueda articular un despliegue

institucional, político y jurídico que posibilite diluir, o al menos mitigar gradualmente, la atadura moderna, pero persistente, entre ciudadanía, identidad cultural y nacionalidad.

El vínculo entre multiculturalidad y democracia tiene que ser la unidad de análisis básica de las políticas de hoy en día (Zapata Barrero, 2008: 172), precisamente por las dificultades que el término democracia encuentra para legitimar una realidad muy diferente a la que existía en sus orígenes. Si sostenemos, y de hecho lo hacemos, que los principios legitimadores de la democracia son la igualdad de derechos, la igualdad de oportunidades, de representación y de participación política, no podemos quedar indiferentes al constatar que la aplicación de estos principios a la especificidad cultural, en términos igualitarios, es deficiente. Es en realidad la noción de igualdad en contextos de acentuada multiculturalidad la que se torna más compleja (Requejo y Zapata Barrero, 2002: 92).

En definitiva, se trata de asumir que la democracia no es una simple cuestión de mayorías en el seno de un espacio previamente delimitado, sino una necesaria incorporación en clave de igualdad de las minorías (Ruiz Vieytez, 2009a: 19). En este sentido urge una instrumentación sustantiva de unos valores de convivencia que mantengan el respeto a los derechos humanos más elementales. Así, la gestión de la diversidad necesita respuestas cada vez más democráticas. Es este último planteamiento el que refleja los retos que deben asumir sin dilación nuestras sociedades.

CAPÍTULO II
ENTIDADES SUBESTATALES CULTURALMENTE DIFERENCIADAS Y MULTICULTURALIDAD.

2.1 Autogobierno y gestión de la diversidad cultural.

En el análisis desarrollado en el capítulo anterior hemos insistido, desde una perspectiva teórica, en un conjunto de cuestiones que consideramos indispensables al reflexionar sobre los retos que supone la gestión de la diversidad cultural en sociedades culturalmente diversas. En este sentido, la discusión ha girado en torno a aspectos del devenir histórico-conceptual sobre la diversidad cultural en íntima relación con el Estado, en tanto concepto político expresado jurídicamente como la forma de organización institucional de nuestras sociedades.

El interés por esta relación nos ha obligado a detenernos en el estudio de conceptos políticos como ciudadanía, democracia, derechos y Estado, con la intención de visualizar cómo sus desarrollos históricos no han permanecido ajenos a las variables de índole cultural, como marco de referencia de toda acción humana. Este recorrido nos ha aportado herramientas y perspectivas imprescindibles para adentrarnos en un nivel de análisis más específico.

Referirnos a niveles de análisis implica exponer de qué niveles hablamos y sobre cuáles de ellos centramos la investigación. En este sentido proponemos tres escalas tentativas a la hora de abordar el estudio de la gestión de la diversidad cultural. El primero lo llamaríamos nivel *macro* y hace referencia al estudio de este fenómeno desde la relación

entre cultura y Estado. El segundo, o nivel *meso*, se orientaría hacia las relaciones entre Estado y entidades subestatales culturalmente diferenciadas (ESCD). Finalmente, un tercer nivel que podríamos llamar *micro* tendría en cuenta las dinámicas de gestión de la diversidad cultural que desarrollan las ESCD, mencionadas en el nivel *meso*. Todo ello producto del carácter multicultural de su contexto comunitario, autonómico o regional, a partir uso de las competencias de autogobierno adquiridas o en proceso de *devolution (descentralización política).*

Tabla nº 02: Niveles de análisis: *macro*, *meso* y *micro*.

Relación	Nociones principales de análisis.
Estado – cultura	Ciudadanía, derechos, cultura, democracia, extranjero.
Estado - entidades subestatales	Autogobierno y legitimidad política.
Entidades subestatales culturalmente diferenciadas – multiculturalidad	Pertenencia a la comunidad política, inmigrante, integración, inclusión, cohesión social, proyecto de construcción nacional.

Fuente: Elaboración propia.

Esta tabla es una síntesis de los tres niveles de análisis aludidos. Lo primero es aclarar que los ámbitos no son totalmente excluyentes entre sí, por lo que transitar del nivel *macro* al *meso* o al *micro* implica un conocimiento de los objetos de análisis de los niveles superiores, al menos en sentido conceptual. Por otra parte, el análisis del nivel *micro* repercute en las condiciones de posibilidad de los análisis de nivel *meso* y *macro*. En otras palabras, toda reflexión sobre las dinámicas de pertenencia a la comunidad política desarrolladas a través de las competencias de autogobierno legitima o pone en cuestión las nociones de ciudadanía, democracia o derechos que se manejan a nivel *macro*.

Podríamos decir que la mayoría de los análisis realizados hasta el momento se han centrado en los niveles *macro* y *meso*. La producción bibliográfica al respecto es innegable, pero no tan abundante a nivel micro. En este último encontramos un conjunto de situaciones sumamente interesantes por los niveles de complejidad que pueden articular. Por un lado tenemos comunidades políticas que se han configurado históricamente en su relación con el Estado a través de cualidades culturales que las diferencian. Estas cualidades han sido utilizadas como legitimación de la condición de sociedades diferenciadas que no encuentran un encaje pleno al interior de un Estado, lo

que provoca una tensión permanente con la identidad nacional edificada y promovida desde el poder central.

Por otro lado, la creciente diversidad cultural, principalmente como consecuencia de los flujos migratorios hacia el área territorial bajo responsabilidad de estas comunidades, pone en riesgo los rasgos diferenciadores a través de los cuales éstas han legitimado la necesidad de un trato diferenciado con el consecuente reclamo de competencias de autogobierno. De este modo, no solo tendrían el reto de legitimarse como sociedad distinta frente al Estado, sino que, tendrían que hacer frente a lo que muchas veces se concibe como un "enemigo interno", en tanto que el efecto de la migración debilitaría su especificidad cultural, en muchos casos ya débil de hecho. Se plantea entonces el dilema de cómo convertir el problema de la diversidad cultural en una fortaleza en este nivel de relaciones.

Todo parece indicar que es en el ámbito de la configuración de la comunidad política en el contexto subestatal donde se librará esta "batalla". Una vez más se trata del proceso de creación de lealtades, ahora a nivel *micro* y por un actor que no es el Estado, a través de principios no siempre coincidentes con los erigidos como baluartes de la identidad nacional, pero al mismo tiempo operando dentro de un marco político jurídico estatal. El desbordamiento de este marco ha supuesto bizantinas disputas sobre el carácter anticonstitucional de documentos políticos que intentan ir más allá de lo permitido por el Estado en la configuración de sus comunidades políticas.

Como planteábamos anteriormente, el estudio de la gestión de la diversidad cultural a nivel *micro* es uno de los niveles menos indagados, al menos desde un enfoque relacional: especificidad cultural comunitaria - multiculturalidad. Si bien estos contextos han sido objeto de estudio desde una perspectiva de la dinámica de *devolution*, desde un punto de vista identitario o desde las latentes posibilidades o intentos de articular procesos de autodeterminación plena, aún no contamos con suficientes análisis que aborden de forma sistemática el peso que pueden llegar a tener los inmigrantes en el constante diseño y rediseño de la comunidad política.

La presencia inmigrante altera e influye en la configuración de las respectivas comunidades políticas a las que nos hemos referido. Sostenemos que debido a la

necesidad de fortalecer los rasgos culturales que este tipo de comunidades asumen como distintivos, éstas se tornan más inclusivas, al menos a nivel de diseño de gestión. Configuran una pertenencia al espacio público mucho más representativa de la diversidad que la que podemos observar en la relación Estado-extranjero, principalmente por la necesidad de capitalizar la multiculturalidad en función de su diseño político de comunidad. En este sentido, la pertenecía a la comunidad política a nivel subestatal tendrá muchas menos restricciones para los inmigrantes que las que podría tener en otras comunidades que no experimentan un conflicto identitario con el Estado.

Lo anterior puede ser entendido en términos de pontencialidad de profundización democrática, que en una coyuntura como la descrita, estas comunidades poseen. El problema en cuestión sería el de indagar sobre los elementos de cohesión social utilizados por las ESCD para diseñar la comunidad política en contextos crecientemente diversos. Dichos elementos deberían poder ser articulados como valores comunes compartidos, pero para ello sería necesario que los mismos cumplieran precisamente el criterio de "compartidos". Es decir, resultará muy difícil establecer como elementos de cohesión aquéllos cuya debilidad dificulte un contexto de inclusión, como por ejemplo puede suceder con la lengua propia. Por ello, aquellas ESCD cuyo rasgo cultural de diferenciación carezca de la fortaleza necesaria para establecerse como elemento de cohesión social se verán necesitadas de otras alternativas. Aunque ello no signifique el abandono de la idea de fortalecer su diferencia cultural, pues no descartamos que el fortalecimiento de la misma permita en el mediano o largo plazo su utilización como elemento de cohesión social.

La potencialidad democrática de las ESCD no radica en una vocación filantrópica innata por parte de este tipo de comunidades políticas. Más bien la diferencia radica en la necesidad de sobrevivir como sociedades distintas sin que la creciente multiculturalidad se convierta en un obstáculo. Se intenta revertir la tendencia de que los inmigrantes se integren a la cultura estatal mayoritaria, lo que los convertiría en un elemento más de presión en el proceso de construcción nacional. Construcción nacional que para ser viable en relación con los nuevos integrantes de la sociedad debería diferenciarse del proyecto tradicional desarrollado por el Estado-nación y las ya

analizadas políticas asimilacionistas o similares que no conciban un proceso de doble transformación y negociación en la relación inmigrante-sociedad de acogida.

Con el objetivo de demostrar estas hipótesis hemos elegido cuatro entidades subestatales culturalmente diferenciadas. Nos referimos a Cataluña, País Vasco, Quebec y País de Gales, por ser sociedades que se encuentran en la situación descrita. En estos casos es la especificidad lingüística la característica cultural principal sobre la que se articula el proceso diferenciador con respecto a los Estados en los que se encuentran políticamente integradas. El mantener, consolidar o fortalecer este elemento diferenciador es el reto al que se enfrentan estas comunidades intentando sobrevivir a una doble presión: la del Estado respectivo y la de la creciente diversidad presente en su ámbito de actuación política.

Si bien realizaremos más adelante una justificación de la elección de estas cuatro sociedades, creemos necesario exponer previamente un conjunto de términos que con frecuencia se utilizan para referirse a lo que hasta ahora hemos llamado entidades subestatales culturalmente diferenciadas. Pensamos que este ejercicio nos ayudará a visualizar los diferentes enfoques que predominan al utilizar cada unos de estos términos.

2.1.1 Minoría nacional, naciones sin Estado y naciones minoritarias.

Minoría nacional, naciones sin Estado y naciones minoritarias resultan ser los términos que con mayor frecuencia aparecen al adentramos en el estudio de lo que entendemos como entidades subestatales culturalmente diferenciadas. Debido a esta diversidad terminológica hemos decidido bautizar a nuestro contexto de estudio con otra expresión diferente. Ello no implica un rechazo al uso de términos como minoría nacional, naciones sin Estado o naciones minoritarias. No obstante, consideramos necesario explicar brevemente las connotaciones semánticas de estas definiciones.

El concepto de minoría nacional, según Ruiz Vieytez (2006: 308-309) es problemático debido a las varias interpretaciones que se hacen del mismo en ausencia de una

definición legal internacional. El término hace referencia habitualmente a minorías religiosas, étnicas o lingüísticas, cuyos miembros son nacionales del Estado en que viven, para distinguirlos de las minorías jóvenes creadas por los flujos migratorios recientes. A ello se le pueden sumar otras dos interpretaciones que entienden la minoría nacional de la siguiente manera:

a) Minorías étnicas, religiosas o lingüísticas que disponen de un Estado de referencia (siempre y cuando estas minorías se identifiquen con el Estado de referencia en cuestión).
b) Minorías que expresan una vocación nacional a través de unas aspiraciones ampliamente compartidas de autogobierno (también conocidas habitualmente como naciones sin Estado).

Como indica el punto *b),* suele intercalarse el concepto de minoría nacional con el de nación sin Estado, aunque desde nuestra perspectiva ambos términos refieren dinámicas no siempre coincidentes, a pesar de ser utilizadas para un mismo caso. Por ejemplo, podríamos decir que Cataluña o el País Vasco pueden ser concebidos como minorías nacionales y al mismo tiempo como naciones sin Estado. Desde nuestro punto de vista lo que determinaría un enfoque u otro es el énfasis que se quiera mostrar en el análisis sobre ambos contextos.

El concepto de minoría nacional, en este caso, resaltaría la condición de minoridad en la que con respecto al Estado español se encuentran los rasgos culturales diferenciados de ambas comunidades. Esta noción de minoridad se plantearía por oposición entre la identidad mayoritaria del Estado y la identidad minoritaria relegada por el proyecto histórico del Estado-nación. En este sentido se refiere a una *condición cultural diferenciada* que ha de acomodarse, en el mejor de los casos, mediante dinámicas de reconocimiento.

Por otra parte la noción de naciones sin Estado aborda una dinámica esencialmente política, poniendo el énfasis en un *proceso de construcción nacional*, muchas veces visto bajo el prisma de un potencial proceso de ruptura secesionista. De ahí que los temas recurrentes cuando se habla de naciones sin Estado están relacionados con conceptos como federación, secesión, autodeterminación, soberanía, etc. Como apunta

Guibernau (2002: 264), el reconocimiento cultural, la autonomía política, la federación y la independencia son considerados como posibles respuestas políticas al nacionalismo de las naciones sin Estado. Ante esta tendencia de trabajar el término de naciones sin Estado en relación con los conceptos políticos anteriormente mencionados, asumimos que tiene una mayor utilidad para el análisis a nivel *meso*.

Utilizar las definiciones de minoría nacional o naciones sin Estado en el contexto de nuestra investigación implicaría una serie de dificultades desde el punto de vista del análisis comparativo entre las cuatro comunidades mencionadas. Primero, el hecho de que consideremos minoría nacional a una de estas comunidades no necesariamente coincide con la autopercepción que en ella se tenga en relación a dicha denominación.

Es frecuente que para comunidades, como por ejemplo Quebec, presentarse como minoría nacional resulte inadecuado, pues este calificativo la estaría equiparando a otras minorías dentro del contexto canadiense con una realidad política y cultural sustancialmente distinta a la de Quebec. Este sentimiento ha quedado expresado en el conocido informe Bouchard-Taylor (2008), donde se expresa, entre otros puntos, la necesidad de que Quebec elabore su propio proyecto de integración, distanciándose del proyecto estatal canadiense del multiculturalismo por reconocer a este último como un instrumento que otorga el mismo estatus a la "minoridad" quebequesa que al conjunto de minorías existentes en el Canadá.

Con el concepto de naciones sin Estado ocurre algo similar en tanto posibilidad de uso para un análisis comparativo. Si bien Cataluña, País Vasco, Gales y Quebec pueden ser potencialmente descritas como naciones sin Estado, no podríamos concluir que éstas posean niveles similares de vocación nacional, no ya solo desde un punto de vista de percepción social, sino también desde las expectativas de futuro como comunidad.

Por último, encontramos también el concepto de naciones minoritarias. Su uso no es tan extendido como el de los dos términos anteriormente expuestos. No obstante, actualmente podemos encontrarlo calificando sociedades como la quebequesa, la catalana o la flamenca (Zapata Barrero, 2008). En este sentido la idea de nación minoritaria se refiere a un proceso de minorización histórica, es decir, el hecho de constituir naciones minorizadas en relación con la cultura mayoritaria nacionalizada por

el Estado. En este sentido se estaría dotando al término de naciones minoritarias de una historicidad que pretende visualizar el proceso culturalmente represivo o regresivo que estas sociedades han experimentado. Si asumimos este desarrollo conceptual como legítimo, es un término abierto a la interpretación desde la investigación social que causa un rango importante de ambigüedad, innecesario en un análisis comparativo de casos.

Hemos considerado pertinentes estas aclaraciones sobre la connotación semántica de minoría nacional, naciones sin Estado y naciones minoritarias, porque lo que intentamos, cuando nombramos a las sociedades objeto de nuestra investigación, es utilizar una terminología descriptiva de mínimos. De manera que cuando utilicemos la expresión entidades subestatales culturalmente diferenciadas perseguimos disminuir los efectos polisémicos de los significantes comentados. Desde este enfoque los casos a estudiar quedarían englobados sin mayores dificultades. Cumplen a nivel descriptivo con lo que el término "entidades subestatales culturalmente diferenciadas" refiere; o al menos el ejercicio de inclusión dentro de esta categoría prescindiría de elementos subjetivos de mayor elaboración.

El término "entidades subestatales" es ampliamente utilizado en el ámbito institucional por parte del Consejo de Europa y el Comité de la Regiones de la Unión Europea. Desde un punto de vista analítico y en sintonía con las dinámicas institucionales de los organismos mencionados, el término aparece desde los años noventa en el ámbito de las relaciones internacionales, precisamente desde un enfoque que se preocupa por analizar la dimensión exterior de las comunidades subestatales a través de un nivel de autogobierno que le permite competir en esta área con los Estados.

Desde el punto de vista teórico, en torno a la posibilidad de esta dimensión exterior, se ha desarrollado una perspectiva teórica denominada "paradiplomacia", que parte de la constatación de un proceso de reterritorialización. Dicho proceso hace énfasis no en la destrucción del territorio sino en la recomposición del territorio a diversos niveles. Así, no deberíamos identificar, como en el pasado, el territorio exclusivamente con el Estado-nación (Keating, 2009: 10). En este sentido, también el concepto de

autogobierno es transformado, operando de manera distinta a la que usualmente asumía como una cuestión de instituciones o una cuestión de independencia:

> La globalización económica y tecnológica supone un nuevo escenario para la acción de las entidades constituyentes o subestatales de las democracias liberales. La globalización incentiva la búsqueda de posiciones propias de las entidades territoriales dotadas de autogobierno en la defensa y la promoción de sus intereses, valores e identidades, así como en la promoción de objetivos globales, como la solidaridad, la promoción de la paz y el desarrollo o la defensa y la promoción del pluralismo cultural. Las entidades subestatales dotadas, además, con características nacionales (Quebec, Cataluña…etc.) tienen en su agenda exterior un escenario de promoción de sus políticas de *nation-building* (Requejo, 2010: 11).

De este modo, cuando hablamos de entidades subestatales culturalmente diferenciadas nos referimos a sociedades que poseen competencias sustantivas de autogobierno, o están en un proceso de desarrollo de las mismas. Al mismo tiempo, estas competencias son el resultado de un proceso de reconocimiento estatal en el que la diferenciación cultural ha jugado un papel protagónico. Específicamente el desarrollo de una lengua como eje de una construcción comunitaria distintiva. Por ello no es de extrañar que este tipo de comunidades compartan estrategias de gestión de la diversidad cultural, al menos desde el punto de vista del diseño, independientemente del Estado en el que se encuentran políticamente incluidas.

2.2 Estudio de casos, entidades subestatales culturalmente diferenciadas y multiculturalidad

Según Bogdan y Taylor (1987: 15) la metodología designa el modo en que enfocamos los problemas y buscamos las respuestas. Es la manera de realizar la investigación, de pensar la realidad social y estudiarla. De este modo "los diferentes tipos de enfoques de investigación producen diferentes tipos de conocimiento sobre el fenómeno que se estudia" (Blaxter, Hughes y Tight, 2008: 72).

La presente investigación constituye un estudio cualitativo. En la metodología cualitativa el investigador se acerca al objeto de manera reflexiva. Realiza una observación intensiva en contacto con la realidad y va elaborando categorías de análisis

susceptibles de ser depuradas durante el proceso investigativo. Para Pérez Serrano (1998: 51) "no se trata de aplicar unos instrumentos y analizar sus resultados, sino de ir redefiniendo y reelaborando los instrumentos y categorías según lo requieran el objeto y las demandas de la realidad". Una investigación cualitativa intenta profundizar más en la situación objeto de estudio. En este sentido deberá haber un equilibrio entre la precisión, el alcance y el enfoque utilizado para abordar el universo de estudio.

Pero la metodología cualitativa tiene limitaciones. Pérez Serrano (1998: 69-71) subraya entre éstas la escasez de cánones, procedimientos o reglas específicas para el análisis de los datos. Una investigación cualitativa, además, suele requerir más tiempo para estudiar el problema y lograr un buen diagnóstico, aunque finalmente el estudio pueda ser más profundo y completo que el de una investigación cuantitativa. Por otra parte, existe la posibilidad de que, por su abundancia y diversidad de orígenes, el investigador pierda el control sobre la información o de que se implique más de lo conveniente en el entorno social que está estudiando.

No obstante sus limitaciones, un estudio cualitativo es una investigación sistemática y rigurosa. Para Blaxter, Hughes y Tight (2008: 78-79) se trata de investigaciones que recopilan y analizan información de todas las formas posibles; se centran en la exploración detallada de pocos casos o ejemplos considerados relevantes; se encuentran orientadas a procesos sociales; son cercanas a la perspectiva interna; no son generalizables y asumen una realidad dinámica desde una perspectiva holística.

Tanto la perspectiva cualitativa como la cuantitativa pueden considerarse como un marco de trabajo básico para dividir los campos del conocimiento. Sin embargo, aunque ha existido un amplio debate sobre las bondades y limitaciones de ambas metodologías como enfoques antagónicos, existe una tendencia a la complementariedad. En el fondo, de lo que se trata es de lograr estudios más completos y no de una dinámica de exclusión entre ambos enfoques.

2.2.1 Aplicación y finalidad de los estudios de casos.

Para Pérez Serrano (1998: 18) los métodos son un "conjunto de operaciones y actividades que, dentro de un proceso preestablecido, se realizan de una manera sistemática para conocer y actuar sobre la realidad", procedimientos que se utilizan para recolectar y analizar determinada información considerada relevante. El proceso preestablecido será el definido por el tipo de investigación que vamos a realizar, en nuestro caso, por la metodología cualitativa, mientras que el conjunto de operaciones y actividades serán las que comentaremos a continuación y que corresponden al método del estudio de casos.

Los estudios de casos fueron popularizados por la Escuela de Chicago en la década de 1920. Han sido un método ampliamente utilizado por las diversas disciplinas de las Ciencias Sociales, e incluso más allá de ellas. Por esta razón los estudios de casos han resultado ventajosos para el desarrollo de la teoría en distintas escuelas de pensamiento (Bennet y George, 2005: 8).

Según Yin (1994: 3) los estudios de casos "permiten a una investigación conservar un enfoque holístico y coherente sobre las características de los eventos de la vida real, tales como los ciclos de vida individual, los procesos organizativos y de gestión, cambios locales, y las relaciones internacionales"[20]. En este mismo sentido Martínez (2006: 170) puntualiza que los estudios de casos son una estrategia de investigación exhaustiva que intenta "comprender el proceso por el cual tienen lugar ciertos fenómenos"; para ello logra captar de manera adecuada la heterogeneidad del objeto de estudio.

El "caso" se refiere a un fenómeno de interés científico. Para Morra y Friedlander (2001: 2) un estudio de casos involucra un entendimiento comprehensivo, una descripción extensiva y un análisis de una situación en su conjunto y dentro de su contexto. Se trata de la indagación en situaciones complejas, por lo que es muy útil en el estudio de conflictos sociales donde los elementos culturales intervienen en la configuración del espacio público y su gestión.

[20] Traducción propia.

Uno de los puntos centrales para decidir si será adecuado utilizar el método de estudio de casos es tener claro el tipo de problema de la investigación. En este sentido Yin (1994: 5-7) enfatiza que distintos métodos de investigación responden a distintas preguntas de investigación. El estudio de casos, en particular, respondería a las preguntas de "cómo y por qué ocurre determinado fenómeno". Estas preguntas se sitúan en una estrategia más bien explicativa porque tratan con enlaces operacionales que se trazan a través del tiempo.

Es correcto adoptar la estrategia del estudio de casos cuando "interrogantes del tipo 'cómo' y 'por qué' se dirigen a eventos contemporáneos sobre los cuales el investigador tiene poco o ningún control"[21] (Yin, 1994: 9). En resumen, se trata de investigaciones empíricas que indagan en fenómenos contemporáneos en su contexto y donde las fronteras entre el fenómeno y el contexto no son del todo claras. La necesidad de conocer ese contexto es una razón para escoger este método de estudio.

La investigación en los estudios de casos se enfrenta al hecho de que hay múltiples variables de interés y diversas fuentes de evidencia. La información puede ser obtenida desde una variedad de técnicas, tanto de origen cualitativo como cuantitativo: documentos, registros, observación, entrevistas, etc. (Martínez, 2006: 168). En general, parecen ser amplias las fortalezas que acompañan al método de estudio de casos. Algunas de ellas las mencionamos a continuación (Bennet y George: 19-22; Blaxter, Hughes, Tight, 2008: 87; Yin, 1994: 8):

1. Tiene un gran potencial para lidiar con una diversidad de evidencias.
2. Resulta adecuado para estudiar fenómenos desde diferentes perspectivas.
3. Permite al investigador lograr altos niveles de validación conceptual o identificar los indicadores que mejor representan los conceptos que utiliza. Requiere una consideración detallada de factores contextuales que es muy difícil lograr con estudios estadísticos, pero que es común en los estudios de casos.
4. Desarrolla procedimientos fuertes para acoger nuevas hipótesis. Los estudios de casos tienen ventajas en la identificación heurística de nuevas variables e

[21] Traducción propia.

hipótesis a través del estudio teórico y del trabajo de campo. Pueden aparecer nuevos elementos que el investigador necesite tener en cuenta.

5. Ofrece una herramienta útil para explorar el rol de los mecanismos causales. Los investigadores pueden emplear teorías basadas en mecanismos causales para dar explicaciones históricas a los casos.
6. Permite al investigador mostrar la complejidad de la vida social. Se utilizan para explorar significados e interpretaciones alternativas.
7. Otorga información procedente de las prácticas y experiencias de las personas, por lo que se considera muy cercana a la realidad.
8. Puede vincularse con la acción y contribuir a cambiar la práctica (como parte de un proyecto de investigación-acción amplio).

Pero el método de estudio de casos también tiene sus limitaciones, porque los prejuicios e inconvenientes que le rodean suelen ser los mismos que existen con respecto a la metodología cualitativa en general:

1. La naturaleza del caso puede cambiar sin que el investigador se percate de ello.
2. La complejidad del caso puede dificultar el análisis. Por la naturaleza holística de los estudios de casos el investigador suele ser consciente de las conexiones entre diversos eventos, variables y resultados. Todo parece ser relevante, aunque no lo sea, y por ello no se puede perder la perspectiva de conjunto aunque se enfatice en las conexiones.
3. Los estudios de casos pueden resultar excesivamente extensos. En un estudio de casos puede ser difícil definir los límites del contexto, lo que puede hacer que la investigación se torne más amplia y abarcadora de lo previsto.
4. Se puede incurrir en una falta de rigor por la influencia del investigador sobre el proceso investigativo.
5. Los estudios de casos establecen poca base para las generalizaciones.

Dentro de los especialistas en metodología cualitativa ha habido un amplio debate acerca de la (in)capacidad de los estudios de casos para establecer generalizaciones. Algunos niegan dicha capacidad (Van Evera, 2002: 63; Morra y Friedlander, 2001: 2; Blaxter, Hughes y Tight, 2008: 85), otros la validan amparándose en argumentos

similares a los empleados para explicar la capacidad generalizadora de los estudios cuantitativos (Pérez Serrano, 1998: 8; Bennett y George, 2005: 5). Pero algunos autores establecen una definición más propia para las investigaciones cualitativas. Yin plantea (1994: 10) que no se puede generalizar a poblaciones o universos, tal y como ocurre a través de los métodos estadísticos, pero sí se puede generalizar a proposiciones teóricas. Es lo que este autor llama "generalizaciones analíticas", el método "en el cual una teoría previamente elaborada se utiliza para comparar los resultados empíricos del estudio de caso"[22] (Yin, 1994: 31). Del mismo modo, Martínez (2006: 173) señala que la posibilidad de establecer una generalización reside en el desarrollo de una teoría que puede ser transferida a otros casos: "pueden generalizarse a otros que representen condiciones teóricas similares". Para esta autora es en este punto donde reside la generalización analítica propuesta por Yin. Y es desde esta perspectiva desde donde apoyamos la potencialidad de nuestro estudio para establecer generalizaciones, de manera que podamos generar una base teórica que pueda ser aplicada a otros casos.

2.2.2 Justificación de los casos seleccionados: Quebec, Cataluña, País Vasco y País de Gales.

Como hemos venido apuntando, nuestra investigación se centra en el diseño y las perspectivas de la gestión de la diversidad cultural en cuatro entidades subestatales culturalmente diferenciadas. Las comunidades seleccionadas son Quebec, Cataluña, País Vasco y País de Gales. Los criterios a través de los cuales nos hemos orientado para escoger estos casos son: *a)* encajan en la categoría de minorías tradicionales territoriales, b) disponen de autogobierno político, con competencias legislativas y ejecutivas propias *c)* tienen una lengua propia como característica cultural diferenciadora respecto de su respectiva mayoría estatal; y *d)* sus sociedades suponen hoy contextos de diversidad cultural.

[22] Traducción propia.

En efecto, estas comunidades cuentan a día de hoy con experiencias de autogobierno territorial[23]. Al mismo tiempo, poseen un elemento común (lingüístico) en torno al que se han articulado proyectos para ser reconocidas como sociedades distintas, con la consiguiente demanda de una mayor autonomía, que dependiendo de cada caso ponen sobre la mesa demandas de autodeterminación que cuentan con mayor o menor respaldo por parte de los miembros de la comunidad política. Al mismo tiempo, estas comunidades pueden ser concebidas como minorías tradicionales de base territorial. Por un lado son sociedades cuya identidad deviene diferente con respecto a la identidad nacional fijada por parte de los Estados en los que están políticamente integradas. Por otro lado, son comunidades territorialmente delimitadas, siendo dentro de esos límites donde se experimenta la identidad diferenciada por parte de sus miembros.

Lo anterior favorece que, además de buscar un reconocimiento de su diferencia cultural por parte de las estructuras estatales, muchas de ellas aspiren al autogobierno de base territorial en grados diversos (Ruiz Vieytez, 2006: 103), tal y como sucede en los casos de nuestra investigación.

En este sentido Ruiz Vieytez (2006: 105-106) propone la existencia de un triple conflicto político referido a los niveles de autogobierno demandados por minorías territoriales. Estos niveles de conflictividad quedan expresados en tres niveles: *a)* minorías territoriales que no plantean demandas sustanciales de autogobierno, *b)* minorías tradicionales que plantean una mayor capacidad de autogobierno, pero sin la vocación de afectar a la soberanía exterior del Estado, *c)* minorías que plantean demandas de autodeterminación en el sentido más pleno con un apoyo relevante por parte de la población, aunque no necesariamente mayoritario. Según esta clasificación ubicaríamos al menos a Quebec, Cataluña y el País Vasco en el nivel *c)*.

[23] En el caso de Gales debemos precisar que su experiencia en la construcción de autogobierno es relativamente reciente si se le compara con las otras tres comunidades. Este proceso más conocido como "*Devolution*" se inició formalmente el 18 de septiembre de 1997, cuando, por referéndum el 50,3% de los galeses se pronunciaron a favor del autogobierno. A raíz de esto, el Parlamento británico aprobó la primera medida descentralizadora, el Acta del Gobierno de Gales de 1998. Con el empuje proporcionado por el libro blanco *Better Governance for Wales* 2005 y la consiguiente aprobación del Acta del Gobierno de Gales de 2006 (GoWA 2006), el autogobierno galés se potenció creando una Asamblea Nacional (*National Assembly for* Wales) y una institución gubernamental, el Gobierno de la Asamblea de Gales (*Welsh Assembly Government*).

Por otra parte, si bien actualmente el País de Gales se encuentra en un proceso de desarrollo de su autonomía que podría ser capitalizado por fuerzas políticas que actualmente demandan al Estado la autodeterminación, lo cierto es que desde los comienzos del proceso de "*Devolution*" en el País de Gales el apoyo a la vía soberanista no parece haber experimentado cambios significativos.

Lo contrario ha sucedido en lo relativo a la profundización de las competencias de autogobierno. Esto se evidencia tras ser aprobado en referéndum del 3 de marzo de 2011, con un apoyo del 63%, un significativo aumento del poder legislativo de la Asamblea del Gobierno de Gales sobre las 20 materias de su competencia. Lo anterior nos permite ubicar al País de Gales más bien en el nivel *b)*, sin que ello signifique perder de vista futuras situaciones que potencien una relación conflictiva frente al Estado en materia de autodeterminación.

En lo relativo al elemento lingüístico, éste constituye la característica cultural diferenciadora con respecto al Estado. El francés, el catalán, el euskera y el galés son las lenguas utilizadas como plataforma de desarrollo de la distintividad comunitaria y como elementos aglutinadores de las comunidades políticas. No obstante, la salud lingüística en estos cuatro casos varía, por lo que del elemento lingüístico hemos derivado dos indicadores para realizar el análisis comparativo. Así, hemos escogido dos comunidades (País Vasco y País de Gales) donde, aun cumpliendo la lengua un rol protagónico en el proyecto político de la comunidad, ésta no cuenta con un número mayoritario de hablantes (*lengua débil*) y otras dos (Quebec y Cataluña) donde la lengua es hablada por la mayoría de la población (*lengua fuerte*). Siendo esta la situación lingüística, sería interesante comparar qué efectos tiene la fortaleza o debilidad de la lengua en su proceso de instrumentalización como elemento de cohesión social frente a la diversidad cultural.

Finalmente, la realidad multicultural experimentada por estas comunidades es otro elemento que hemos tenido en cuenta, en tanto que constituye un elemento más de presión en la relación entre el Estado y la comunidad. Como ya hemos referido, a través del uso de las competencias de autogobierno se intenta revertir la tendencia de que los

inmigrantes se integren a la cultura mayoritaria, lo que significaría una dificultad añadida para el proceso de construcción nacional.

Por ello, como hicimos antes con el elemento lingüístico, hemos derivado dos indicadores de connotación temporal del fenómeno migratorio, en tanto fuente de diversificación cultural de la comunidad. Así, hablamos de Quebec y Gales como sociedades con tradición de acogida de inmigrantes (inmigración tradicional), en comparación con el País Vasco y Cataluña que comenzaron a experimentar el fenómeno de la inmigración extranjera hace poco más de 20 años (inmigración reciente). Esta derivación de indicadores sobre la experiencia en el tratamiento de la diversidad cultural persigue visualizar si el carácter tradicional o reciente de la diversidad cultural marca una diferencia sustantiva en la calidad de dicha gestión.

De manera que hemos conformado una matriz con cuatro indicadores, dos de tipo lingüístico y dos de tipo temporal en relación con el fenómeno de la inmigración, que visualizan el marco de justificación de los casos seleccionados. Este es el punto de partida del análisis comparativo.

Tabla nº 03: Indicadores y comunidades de análisis.

	Inmigración reciente	***Inmigración tradicional***
Lengua fuerte	CATALUÑA	QUEBEC
Lengua débil	PAÍS VASCO	PAÍS DE GALES

Fuente: Elaboración propia.

Hasta aquí hemos presentado los elementos utilizados para la elección de nuestros casos de estudio. En lo adelante contextualizaremos la situación de cada uno de estos elementos en las comunidades propuestas. Con este fin realizaremos una descripción de la situación lingüística y la diversidad cultural, además de visualizar las respuestas jurídicas y políticas ante la presencia de una diversidad que podría debilitar, desde la perspectiva de estas comunidades, su legitimación como sociedades diferenciadas.

2.3 Devenir histórico de la lengua: multiculturalidad y lengua propia.

Como hemos señalado en el epígrafe anterior la lengua es el elemento cultural fundamental a través del cual en buena medida Quebec, Cataluña, País Vasco y País de Gales han establecido las bases de su diferencia identitaria. Los procesos de recuperación lingüística llevados a cabo en las últimas décadas ha tenido como fenómeno común el enfrentarse a una realidad multicultural que obliga a repensar el papel de la lengua, no solo frente a los embates de la lengua mayoritaria del Estado, sino también teniendo en cuenta la posibilidad de que la misma se convierta en un elemento de socialización y cohesión de los nuevos miembros de la comunidad política.

Podríamos pensar que si bien se ha producido todo un desarrollo jurídico en el marco de la protección de las lenguas minoritarias o minorizadas, el fenómeno de la nueva multiculturalidad representa un reto añadido para continuar con el fortalecimiento y reconocimiento de los derechos lingüísticos. Nos interesa en este epígrafe describir el estado de las lenguas regionales y el contexto multicultural al que se enfrentan, fundamentalmente como consecuencia de la inmigración.

2.3.1 Quebec.

La Nueva Francia primero y Quebec después, representan uno de los principios para comprender brevemente los fundamentos de los intentos de pervivencia y fortalecimiento de la lengua francesa en Norteamérica. La Nueva Francia agrupaba una amplia extensión de tierras. En los momentos de mayor expansión de la colonización francesa en América del Norte llevó a establecer sus límites desde la desembocadura del Río San Lorenzo hasta el delta del Misisipi, atravesando el territorio del valle de Ohio. Este dominio territorial competiría a lo largo de los siglos XVII y XVIII con el dominio colonial inglés y, de alguna manera menor, con el dominio del Reino de España.

La competencia colonial sobre el territorio de América del Norte va a estar marcada por las dinámicas imperiales que a lo largo del viejo continente se suceden. El declive de la hegemonía de cualquiera de las tres metrópolis, ya sea por eventos políticos internos o

como resultado de la rivalidad histórica, no solo produjo en numerosas ocasiones una recomposición del mapa europeo, sino que también reconfiguraba las posesiones coloniales en el norte de América. Fueron precisamente los efectos de la guerra de Sucesión al trono de España (1701–1713) los que posibilitaron la ampliación del dominio británico sobre América del Norte. En virtud del tratado de Utrecht de 1713, Francia cede Nueva Escocia[24] a Inglaterra renunciado a los territorios próximos a la Bahía de Hudson y Terranova.

Otro episodio determinante en el devenir histórico de la Nueva Francia y la lengua francesa en el norte de América estuvo marcado por la Guerra de los Siete Años (1756 - 1763). Esta confrontación que tuvo como terreno de batalla tanto Norteamérica como la vieja Europa, terminó con el triunfo del bando integrado por Gran Bretaña, Portugal, Prusia y aliados, sobre el conformado por Francia, España, Suecia, Rusia y Austria. El resultado político más conocido de la contienda es el Tratado de París de 1763, cuyos efectos más importantes para el caso que nos ocupa fue el traspaso[25] de Nueva Francia bajo el dominio inglés adoptando el nombre de provincia de Quebec, por lo que desde ese momento la población francófona y católica de Canadá se convirtió en súbdita de la monarquía británica (Mitjans y Castellà, 2001: 30).

A partir de este momento, la práctica de la lengua francesa y la religión católica suponía para los francófonos católicos (prácticamente una redundancia) quedar excluidos de determinadas dinámicas políticas, como por ejemplo, el acceso a cargos públicos, o ser sometidos a intentos de anglofonización. Esta situación perdurará aproximadamente diez años hasta que en el apogeo de la Revolución de las Trece Colonias Inglesas contra su metrópoli se aprueba el Acta de Quebec (1774). El espíritu de coexistencia en la convivencia, más o menos aceptado y reconocido, que respiraba el Acta, se debió en gran parte al enfoque adoptado por el Imperio británico frente a sus nuevos súbditos de origen francés y católico (Laforest, 2009: 64). Este Acta, a modo de estatuto o ley imperial, intenta beneficiar a la población francesa en un contexto de crisis del imperio

[24] Nueva Escocia quedó establecida como colonia inglesa en 1621, pero desde esta fecha hasta la firma del tratado de Utrecht cambió de manos inglesas a francesas y viceversa en varios momentos.
[25] También fueron cedidas a Inglaterra las colonias atlánticas que aún se encontraban bajo el dominio francés: la Isla del Príncipe Eduardo y Nueva Brunswick, quedando anexionadas a Nueva Escocia en 1763.

británico en Norteamérica (Mitjans y Castellá, 2001: 31). En este sentido el Acta de Quebec reconoce un conjunto de derechos a la población francesa entre los que destacan la elevación de la lengua francesa a rango de lengua oficial, el derecho a la práctica del catolicismo, así como el derecho al acceso a cargos públicos. Además, se restaura el Derecho civil francés; sin embargo, el Derecho público, incluido el penal, queda reemplazado por el británico.

Como vemos, se produce un paso importante en el tema lingüístico, aunque el contexto en el que se produce el reconocimiento del francés como lengua oficial puede ser entendido como la aceptación de un mal menor y no como una retirada de los intentos por diluir a los francófonos. Es así como a través de la reforma del Acta de Quebec mediante la *Constitutional Act* de 1791 y la posterior *Union Act* de 1840, hasta llegar a la *British North America Act* (BNA) de 1867, el francés queda reducido al espacio de Quebec. Comparte la oficialidad con el inglés pero solo a nivel federal y no en el ámbito de las otras provincias de la federación, que quedan configuradas como monolingües. De este modo se limitó el ejercicio del francés por parte de las minorías lingüísticas francófonas fuera de Quebec.

La *Constitutional Act* divide a Quebec en dos provincias, Alto Canadá (Ontario anglófono) y Bajo Canadá (Quebec francófono). Dentro de las primeras medidas parlamentarias en el Alto Canadá se encuentra la sustitución del Derecho civil francés por el inglés, mientras que el parlamento del Bajo Canadá se concentra en la preservación del francés. Con el fin de unificar nuevamente lo que antes de la reforma al Acta de Quebec era conocido como Quebec, se unifican las provincias del Alto y el Bajo Canadá. Se crea la provincia del Canadá Unido, cuya única lengua oficial será el inglés, y se relega nuevamente el francés al rango de lengua secundaria.

Finalmente, con la BNA de 1867 el estatuto de la lengua francesa quedará inalterado en lo esencial para los siguientes 100 años, hasta que con la Revolución Tranquila se lleve a cabo un reempoderamiento de la lengua francesa y una política mucho más fuerte con respecto a la lengua que la desarrollada durante casi cuatro siglos con poca posibilidad de defensa ante los embates de una política lingüística y social de corte asimilacionista. Con la BNA se establece un compromiso para el diseño de una federación. Canadá

Unido se separa de nuevo dando como resultado las provincias de Quebec y Ontario, mientras que Nueva Escocia y Nueva Brunswick completan el mapa de provincias del nuevo Canadá. Se plantea que el paso a la forma federal de gobierno tiene como finalidad la creación de un gobierno fuerte capaz de resistir la presencia de los EE.UU. La idea es dar una mayor apariencia de autonomía con respecto al Imperio británico, de modo que se rebajaran las tensiones con los EE.UU. en tanto que este reconocía a la federación canadiense como una prolongación de los intereses ingleses. Por otra parte se busca "mejorar" la convivencia entre los francófonos católicos mayoritarios en Quebec y los anglófonos protestantes mayoritarios en Ontario. No se crea en realidad un nuevo Estado, sino más bien una nueva organización jurídico-política autónoma en una parte del Imperio británico bajo el término "Dominio" con la intención de aparecer como diferente ante los Estados Unidos, teniendo en cuenta su relación con el Imperio Británico (Mitjans y Castellá, 2001: 38).

Pero aunque la BNA preserva los derechos lingüísticos y religiosos, y mantiene las principales decisiones al respecto como competencias provinciales, el hecho de que el francés y el inglés solo compartan oficialidad lingüística en Quebec y a nivel federal, provoca que en el resto de las provincias las minorías francófonas queden desprotegidas ante el carácter monolingüe de las políticas, siendo en éstas el inglés la única lengua oficial. Federalismo pluralista, derecho a la diferencia de las comunidades federadas, o minorías nacionales, religiosas y lingüísticas, constituirán un registro semántico que integra los aspectos del Acta de Quebec de 1774 y de la BNA de 1867, y que explica por qué Quebec ha durado tanto en el tiempo (Laforest, 2009: 74).

Será casi un siglo después de la BNA cuando la lengua de Quebec experimentará su mayor consolidación y protección arropada por los efectos de la llamada Revolución Tranquila. El gobierno encabezado por Jean Lesage, líder del Partido Liberal de Quebec y protagonista de la victoria electoral en 1960, promovió una profunda transformación para la sociedad de Quebec, ya sea en términos de modernización, de profundización de la autonomía de gobierno en todos los sentidos o por el apoyo determinado al anhelo por parte del Canadá francófono de ser reconocido colectivamente.

Este último elemento puede entenderse como el germen de lo que años más tarde se conocerá como la autoproclamación de Quebec como "sociedad distinta". Si bien Lesage encabezó la primera magistratura durante seis años (1960-1966), las consecuencias de la Revolución Tranquila sobrepasarán su temporalidad institucional, dando lugar a un conjunto de procesos políticos y sociales solo posibles bajo la luz de su impronta.

> La lengua francesa se transforma rápidamente en lengua oficial y, apoyada por un amplio movimiento de francesización, se convertirá poco a poco en 'la lengua normal y habitual del trabajo, la enseñanza, las comunicaciones, el comercio y los negocios'. Con la Carta de la Lengua Francesa, los canadienses franceses de Quebec -que desde hace poco se han convertido en quebequenses- se sienten seguros y son cada vez más conscientes de su situación de mayoría (Plourde y Georgeault, 2008: 30).

La efervescencia del sentimiento nacional en Quebec no pasó inadvertida para el gobierno federal. Sentimiento que había sido alimentado por la creación de la *Royal Commissión on Bilingualism and Biculturalism* en 1963 y cuyos resultados en 1969 insistían sobre las políticas del bilingüismo y el multicuturalismo, este último como alternativa a la mala aceptación que tuvo el término biculturalismo para importantes sectores de población de origen distinto al británico o al francés (Oliveras, 2001: 246).

Ello derivó, a partir de recomendaciones de la comisión, en la aprobación de la Ley de las Lenguas Oficiales de 1969, que establecía al francés y al inglés como lenguas oficiales a nivel federal. Dicha ley se amparaba en el principio de personalidad reconociendo a todos el derecho a usar su lengua propia en cualquier lugar de la federación. No obstante, el bilingüismo trataba a Quebec como una provincia más de la federación sin reconocer la especificad de su contexto lingüístico.

El proyecto reivindicativo de Quebec conoció una fuerte oposición cuando entró al poder federal Pierre Elliott Trudeau en 1968, quien promovió el establecimiento de leyes que aseguraran la unificación del Canadá y que pasaran por la asimilación o la disolución del nacionalismo en Quebec negando cualquier reconocimiento de la especificidad quebequesa (Streicher-Arseneault, 2007: 28). Además de la Ley de Lenguas Oficiales ya mencionada, en 1971 su gobierno adoptará la política del multiculturalismo dentro del bilingüismo, la que producirá resquemor en el gobierno

quebequés ante la inclusión de Quebec como una cultura más, indiferenciada en termino de reconocimiento.

La respuesta definitiva al bilingüismo subestatal de Quebec llegó con la Carta de la Lengua Francesa[26] (Ley 101, 1977). Concebida bajo el reciente gobierno del Partido Quebequés, quedará enmarcada dentro del contexto posterior a la Revolución Tranquila, pero respirando aún de sus efectos. Con ella se declara al francés como lengua pública única de Quebec y lengua normal de trabajo, educación, comunicación y negocio. Ello permitirá la eliminación de los símbolos públicos del bilingüismo y admitirá el derecho a la enseñanza en inglés solo a los estudiantes cuyos padres hubiesen recibido educación primaria en Canadá a través de esa lengua.

> El bilingüismo es siempre un objetivo deseable desde el punto de vista individual pero, desde el punto de vista colectivo es poco probable que el bilingüismo de masas pueda mantenerse por un largo período de tiempo. El bilingüismo colectivo fue siempre una etapa hacia un nuevo monolingüismo. No es necesario, sin embargo, desechar la idea del bilingüismo funcional. Es decir, el conocimiento de otra lengua ligado al ejercicio de ciertas funciones bien identificadas; este conocimiento se convierte en parte integrante de la competencia profesional, al mismo nivel que ciertos conocimientos técnicos (Maurais, 1993: 193).

Es en este contexto y a partir del devenir histórico antes presentado, donde la lengua francesa está presente como elemento de diferenciación comunitaria, es donde examinamos algunos datos para verificar el nivel de fortaleza que hoy en día posee el francés en Quebec. Al mismo tiempo consideramos necesario mostrar datos sobre el dominio del francés por parte de la población inmigrante.

Definitivamente el elemento que ha dado legitimidad a la reivindicación de Quebec en torno a lengua es el carácter masivo de su uso. Incluso a pesar de los siglos de prácticas hostiles, el uso del francés mantuvo su fuerza. Unido a ello, y junto a las políticas de protección y masificación, el francés ocupa un lugar determinante en cuanto elemento de cohesión social. La provincia de Quebec cuenta con una población de 7.546.900, según los datos de *L´Institut de la Statistique du Québec* (ISQ), apoyados en el censo de

[26] Aún vigente, tras experimentar un conjunto de modificaciones en pro de un mejor acomodo de las minorías anglófonas de Quebec.

2006. La población inmigrante[27] de la provincia, cuya llegada masiva a Quebec se comienza a producir desde la segunda postguerra, es de 851.560 lo que representa un 11,3% de la población total.

Hay que señalar que el gobierno de Quebec cuenta con competencias en materia de inmigración en virtud del acuerdo Gagnon-Tremblay-McDougall de 1990[28]. Este acuerdo introduce nuevas disposiciones que garantizan a Quebec, a partir de ese momento, la responsabilidad exclusiva de la acogida y la integración de los nuevos inmigrantes en la sociedad quebequesa, así como un nivel de inmigración proporcional a su peso relativo en la población canadiense (Young, 1991). En virtud de estas competencias el gobierno de Quebec ha desarrollado un sistema de evaluación por puntos en el que el conocimiento elemental del francés puntúa de manera determinante a la hora de aceptar a los candidatos que desean emigrar a la provincia.

A continuación mostramos los datos relativos al conocimiento del francés y el inglés de la población total y el subconjunto de la población inmigrante.

Tabla nº 04: Datos de población total en relación al conocimiento del francés y el inglés en Quebec.

Población total	Francés solamente	Inglés solamente	Francés e inglés	Ni francés ni inglés
7.435.900 (100%)	4.010.880 (53,9 %)	336.780 (4,5%)	3.017.860 (40,6%)	70.395 (0,9%)

Fuente: L´Institut de la Statistique du Québec 2006

Tabla nº 05: Datos de población inmigrante en relación al conocimiento del francés y el inglés en Quebec.

	Conocimiento del francés	Francés solamente	Francés e inglés	Inglés solamente	Ni inglés ni francés
851.560	660.810	232.475	428.335	169.023	42.578
100%	77,6%	27,3%	50,3%	17,5%	5,0%

Fuente: L´Institut de la Statistique du Québec (2006)

[27] Categoría sociodemográfica entendida como: personas que poseen la residencia permanente o que la hayan tenido en algún momento, especificando que la mayoría de la población inmigrante nació fuera de Canadá y que solo un pequeño grupo nació en Canadá (MICC, 2009: 13).
[28] El nombre oficial es: *Accord Canada-Québecreñatif à l'admission temporaire des aubains.*

A partir de estos datos no quedan dudas de la fortaleza del francés en Quebec, cuyo conocimiento alcanza un 95% de la población. Por otra parte, la oficialidad exclusiva del francés en Quebec no ha supuesto una disminución significativa del conocimiento del inglés como muchos suponían que sucedería en aquel contexto subestatal, principalmente, por la no cooficialidad lingüística a nivel provincial de la lengua mayoritaria del Estado. A pesar de ello el conocimiento del inglés en Quebec es de un 45,1%, proporción más que aceptable si tenemos en cuenta que el inglés nunca fue lengua mayoritaria en Quebec. Por otra parte debemos considerar a la lengua francesa como lengua fuerte, no solo teniendo en cuenta que el 95,5% de la población quebequesa la habla, sino por la manera en que se ha configurado una idea de comunidad articulada en torno a ella. El hecho de que el 77,6% de la población inmigrante posea competencias para comunicarse en francés es reflejo del papel que ha jugado la lengua en el proceso de integración social.

La fortaleza de la lengua facilitará en todo caso dicho proceso y no tanto la temporalidad de los flujos migratorios, ya sean éstos recientes o tradicionales, como en el caso de Quebec, una comunidad que experimenta estos flujos desde la segunda postguerra. El intento por establecer una protección sistemática del francés obedece a una realidad lingüística que históricamente fue tenida en cuenta desde un estatus de segunda categoría. Aunque al mismo tiempo la lengua se perfila como elemento cohesionador de lo social ante la multiculturalidad.

La lucha por el reconocimiento del derecho de las minorías lingüísticas al ejercicio pleno de su lengua estuvo tradicionalmente enfrentada a la lógica de los Estados nacionales monolingües, o al menos a su pretensión de serlo al no reconocer la diversidad lingüística existente. Lo que resulta interesante para nuestra investigación es el hecho de que la lengua, al convertirse en elemento de diferenciación cultural, deviene en eje potencial de las políticas de cohesión social.

2.3.2 Cataluña

A diferencia de Quebec, Cataluña ha experimentado de manera reciente una transformación cultural de su escenario demográfico con la recepción de importantes flujos migratorios. La lengua catalana constituye el elemento cultural diferenciador por excelencia en Cataluña. Las políticas diseñadas por la *Generalitat* con la finalidad de reforzar su autonomía subestatal mantienen al catalán como eje central de la definición de la comunidad política, lo cual se presenta como una tarea compleja, sobre todo si tomamos en cuenta la convivencia en términos de cooficialidad con el castellano, que al mismo tiempo es la única lengua oficial a nivel del Estado español.

El devenir histórico del catalán, así como la construcción de políticas de protección, ha constituido un elemento histórico de tensión entre el Estado y la ya hace más de treinta años Comunidad Autónoma de Cataluña. Es precisamente con el traspaso de las competencias autonómicas como la lengua Catalana ha experimentado su mayor esplendor institucional, aunque el tema sobre su posible hegemonía en Cataluña sigue teniendo posiciones encontradas.

El catalán es una de las lenguas románicas o neolatinas emergentes a raíz del ocaso del latín entre los siglos VIII y X. Sobre el siglo XII ya pueden encontrarse documentos jurídicos, textos filosóficos y religiosos en catalán. En el año 1137 Ramiro II, rey de Aragón, firma los esponsales de su hija de tan solo un año de edad con el hijo del conde de Barcelona Ramón Berenguer IV. Se producía así una especie de confederación, a pesar de que el reino de Aragón y el condado de Barcelona conservaron su autonomía. Sin embargo, el nombre de la confederación se fijaría como reino de Aragón debido a la mayor jerarquía política del mismo.

Con Jaime I de Aragón, “El Conquistador”, se emprende la expansión del catalán por el Mediterráneo conquistando el reino de Mallorca y el de Valencia. Consiguieron además un vasallaje sobre Menorca y se apoderaron más tarde del reino de Murcia, territorio bajo el dominio del reino de Castilla. Esta época de expansión mediterránea sobrevive a Jaime I facilitando la transformación de lo que hoy conocemos como Cataluña en una potencia económica y política con las conquistas de Sicilia, Cerdeña, Ducado de Atenas y Neopatria, hasta llegar a conquistar Nápoles en el siglo XV. Es como producto de esta

expansión y de la necesidad de coordinar de manera eficaz los territorios dominados como se crea la *Generalitat* de Cataluña para cobijar la delegación permanente de las Cortes Catalanas.

La unión de Fernando II de Aragón con Isabel de Castilla significó la unión dinástica con Castilla, pero la confederación catalanoaragonesa conservó hasta el siglo XVIII sus instituciones políticas y su soberanía. Sin embargo, a raíz de la Guerra de Sucesión (1705-1715) entre los Borbón y los Habsburgo, que finaliza con el ascenso al trono de Felipe V, con los Decretos de Nueva Planta se lleva a cabo la abolición de las instituciones de la Corona de Aragón y, por ende, de las catalanas[29]. Los mismos dan paso un fuerte proceso de castellanización que incluirá la prohibición del catalán en su propio territorio. A partir de este escenario la represión contra el catalán dependerá más de causas políticas que estrictamente socioculturales.

A pesar de este panorama lingüístico, durante la segunda mitad del siglo XIX se gesta el movimiento cultural catalán conocido como la *Renaixença* (Renacimiento). Dicho movimiento destaca por los sentimientos y la exaltación patriótica. Persigue, entre otros objetivos, recolocar a la lengua catalana en el centro del debate identitario proyectando una toma de conciencia sobre la falta de unidad del uso de la lengua. En este sentido, el catalán de principios del siglo XX era un idioma carente de normas empleado solo para el ámbito privado (Pujols, 2003: 5). En 1907 se da paso a la creación del *Institut d´Estudis Catalans*, que publicará por primera vez las normas ortográficas (1913), el diccionario ortográfico (1917) y la conocida como Gramática Catalana de Fabra (1918).

Resulta éste un momento refundacional del catalán, ahora provisto de instrumentos definitivos para ir más allá en el ámbito de la enseñanza lingüística, que permitirá un aprendizaje que sobrepasa la dimensión familiar como contexto de apropiación por excelencia y prácticamente exclusivo. No obstante, tal empresa seguirá contando con el inconveniente del total apoyo jurídico y político al castellano.

[29] En lo que respecta a la Corona de Aragón los Decretos de Nueva Planta abolieron casi todos los antiguos fueros propios de sus reinos y condados (excepto en el Valle de Arán) y extendieron una nueva organización político-administrativa, basada en la de Castilla, para todos sus dominios y obligaron al uso del castellano como lengua administrativa a casi todas las instituciones que no lo utilizaban, siguiendo el modelo centralista que la monarquía absolutista francesa había adoptado desde el reinado de Francisco I.

La lengua catalana tendrá que esperar hasta la instauración de la Segunda República (1931-1939), cuando se restablece la *Generalitat*, para que le sea reconocida la condición de lengua co-oficial y recuperar así el estatus perdido desde el siglo XVIII. Vale recordar que en el proyecto inicial (Estatuto de Nuria) que da pie al definitivo Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1932, se proponía que la lengua catalana fuera la única lengua oficial. En este período se reinstaura la *Generalitat* tomando el mismo nombre de aquella estructura que aglutinaba a las representaciones a las cortes catalanas. Con la derrota de la Segunda República, la dictadura de Francisco Franco relegará el catalán al espacio privado. Su uso público es prohibido por más de treinta y cinco años. La dictadura limita los derechos más fundamentales de los españoles y entre ellos el derecho a utilizar las lenguas catalana, gallega y vasca, que el régimen tendía a considerar como "dialectos".

En las décadas de los años sesenta y setenta se produce una importante oleada de inmigración a Cataluña en busca de trabajo, proveniente principalmente de Andalucía, Extremadura y Murcia. Este flujo migratorio se produce en plena dictadura con la prohibición del uso del catalán, incluso en las interacciones cotidianas, con la enseñanza en la escuela única y exclusivamente en castellano (Pujols, 2003: 6). Ello va a dificultar el aprendizaje del catalán por parte de los nuevos residentes, pues incluso los autóctonos solo podían transmitir la lengua por vía familiar, el elemento fundamental de transmisión generacional del idioma.

Con la muerte de Franco y el comienzo del proceso de transición política, el catalán experimentó un auge institucional. Primero potenciado por el restablecimiento de la *Generalitat* de Cataluña con la promulgación de un decreto de ley presidencial en septiembre de 1977 y a partir de ahí por el efecto que la idea de recuperación y protección del catalán tuvo en el proceso de construcción del Estatuto de Autonomía de 1979. En este último se establece que el catalán es la lengua propia de Cataluña y su rango será el de lengua oficial junto al castellano, dado que la oficialidad de este último comprende a todo el Estado español.

Como apunta Pujols (2003: 8), el principio de territorialidad que se le da al castellano en todo el Estado interfiere con la territorialidad de las lenguas propias. Los castellano

hablantes pueden ejercer su principio de territorialidad, e incluso de personalidad, mientras que los hablantes de lenguas propias no pueden ejercer el principio de personalidad porque las instituciones españolas solo se expresan en castellano.

Sin duda el debate que ha recabado mayor tensión política entre el Estado y Comunidad Autónoma de Cataluña a lo largo de la transición política española ha sido el debate sobre la lengua. Debate muchas veces artificial, provocado por coyunturas electorales más que por la existencia de un problema real. Gran parte de las reacciones han sido provocadas por la evolución de la política lingüística, cuya Dirección General fue creada en 1980 con la misión de encargarse de todos los temas relativos a la lengua catalana, tanto en el ámbito de la enseñanza como en el de la política lingüística como tal.

La actividad de la Dirección General de la Política Lingüística (DGPL) ha sido acompañada de varios mecanismos jurídicos, principalmente leyes de normalización lingüística. Tanto los documentos de la DGPL como las leyes de normalización desarrollan el marco general expuesto en el Estatuto de Autonomía. Al mismo tiempo, ambas actualizan el espíritu del Estatuto en lo relativo a la lengua con las transformaciones sociolingüísticas que va experimentado la comunidad.

Es en este contexto en el que la gran transformación demográfica y cultural que la sociedad catalana comienza a experimentar a partir de principios de la década de los noventa, pone en jaque el trabajo de muchos años por recuperar la salud del catalán. La relación entre inmigración (extranjera) y lengua propia es uno de los mayores retos a los que se enfrenta la *Generalitat*. Sobre todo por la incertidumbre inicial en torno a cuál será la lengua de adscripción elegida por el nuevo residente, la lengua propia o la lengua estatal. Es aquí donde la diferenciación cultural por excelencia de Cataluña, su lengua, se encuentra ante una nueva amenaza, la creciente diversidad cultural y lingüística. El rol del catalán como elemento de cohesión social tendrá ante sí un enorme reto que implicará repensar la comunidad política recodificando o reforzando los elementos de lealtad comunitaria, es decir, qué es necesario para definirse como catalán independientemente del lugar de origen de los miembros residentes en dicha comunidad.

Según la actualización del Instituto Nacional de Estadística (INE) correspondiente a 2010 la población residente en Cataluña era de 7.512.381 habitantes, de las cuales 1.198.538 son de nacionalidad extranjera, lo que representa un 16% de la población total de Cataluña. La mayor parte de esta población extranjera corresponde a flujos migratorios que desde principios de la década del noventa comienzan a dibujar una Cataluña distinta. Los flujos migratorios cambiarán el panorama catalán en todos los sentidos. Pero principalmente se convertirá en la región de mayor multiculturalidad reciente del Estado español, al punto de convertir su capital, Barcelona, en una de las ciudades de mayor diversidad cultural de toda Europa.

En comparación con el caso de Quebec, la inmigración hacia Cataluña es un fenómeno reciente. Si bien la inmigración interna fue importante durante la década de los sesenta y setenta, ésta no constituyó una confrontación total entre los autóctonos y los nuevos residentes como sí la ha producido la inmigración extranjera reciente, sobre todo en el ámbito de las tradiciones, hábitos y costumbres. También es de resaltar que la *Generalitat* de Cataluña no cuenta con competencias en materias de inmigración, excepto la competencia de autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña[30].

A modo de referencia estadística presentamos un conjunto de datos relativos al conocimiento del catalán y del castellano de la población total de Cataluña y de la población extranjera[31], así como la proporción del conjunto de la población total y la población extranjera en cuanto al conocimiento del catalán y el castellano. Es preciso señalar que, en el caso de los datos de competencias lingüísticas, además de la categoría de extranjero se suele utilizar la de lugar de nacimiento. Aquí la categoría de extranjero no es tan determinante para el análisis de los resultados. Dentro de esta categoría determinado número de personas que en la encuesta aparecen como nacidos en el extranjero no tienen por qué ser extranjeros al momento de la indagación, ya que un

[30] Real Decreto 1463/2009, de 18 de septiembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la *Generalitat* de Cataluña en materia de inmigración.
[31] Los datos de población consultados para Cataluña hacen referencia a la categoría de extranjero a diferencia de la categoría de inmigrante utilizada en los datos de población de Quebec.

porcentaje estimable de las mismas habrá accedido a la nacionalidad española dependiendo de su situación laboral y su país de origen.

El sentido de evaluar el conocimiento lingüístico por el lugar de nacimiento permite visualizar los primeros resultados del proceso de integración lingüística. Como podemos ver, los niveles de conocimiento del catalán son más altos entre los nacidos en el extranjero que en la categoría de extranjeros.

Tabla nº 06: Porcentaje del conocimiento del catalán y el castellano de la población total (PT) y de la población extranjera (PE) en Cataluña.

Población mayor de 2 años (2007)	CATALÁN				
	No lo entienden	Lo entienden	Saben hablarlo	Saben leerlo	Saben escribirlo
PT	6,2	93,8	75,6	73,0	56,3
PE	27,7	72,3	30,7	31,2	18,7
CASTELLANO					
PT	1,1	98,9	96,4	91,4	88,8
PE	4,7	95,3	86,1	77,3	70,6

Fuente: Instituto de estadísticas catalanas (2007).

Tabla nº 07: Porcentaje del conocimiento del catalán y el castellano de la población por lugar de nacimiento en Cataluña.

Población mayor de 2 años (2007)	CATALÁN				
	No lo entienden	Lo entienden	Saben hablarlo	Saben leerlo	Saben escribirlo
CATALUÑA	0,8	99,2	94,8	89,4	75,9
RESTO DE ESPAÑA	7,4	92,6	50,7	52,9	24,1
EXTRANJERO	25,3	74,9	33,9	35,3	21,8
CASTELLANO					
CATALUÑA	0,7	99,3	97,4	92,9	91,3
RESTO DE ESPAÑA	0	100	99,7	95,2	92,6
EXTRANJERO	3,9	96,1	88,2	80,8	74,5

Fuente: Instituto de estadísticas catalanas (2007).

Como muestran los datos, a pesar de considerar el catalán una lengua fuerte en virtud de los niveles de conocimiento de la población total, su conocimiento por parte de la población extranjera es bajo sobre todo si lo comparamos con el conocimiento que tiene este mismo grupo del castellano, algo que no debe sorprender si tenemos en cuenta que el aprendizaje y el uso en la práctica del mismo se produce en un contexto de fuerte presencia del castellano. Lo anterior se refleja en los niveles de conocimiento del castellano por parte de los residentes extranjeros.

Aunque podemos suponer que los índices de conocimiento del castellano se explican por el fuerte componente demográfico que representa la inmigración hispanohablante dentro de la población extranjera, lo cierto es que para el año 2007 los flujos migratorios con esta característica lingüística representaban entre un 40 y un 45% de los residentes extranjeros en Cataluña. Por lo que según los datos, para el resto de los extranjeros el contexto para el aprendizaje del castellano sigue mostrando una fuerza indiscutible que hace dudar de la necesidad de su estatus de oficial en Cataluña. Aunque, como sostiene Blas (2008: 9), las ventajas profesionales que para los inmigrantes y sus descendientes representan en la actualidad poseer un buen dominio de la lengua catalana contrastan con la afirmación de españolidad que caracterizaba mayoritariamente a estos mismos colectivos durante el franquismo.

Aquí quisiéramos apuntar, ante la espléndida salud del castellano que muestran los datos, el carácter artificial de enunciados como “la descastellanización de Cataluña”, o “la catalanización de España”, siempre referidas a las medidas de protección lingüística, y particularmente al proceso de inmersión lingüística educativa. Consideramos que desde esta perspectiva es legítimo plantearse la posibilidad de una oficialidad exclusiva del catalán en Cataluña. Ello no significa la prohibición del uso de castellano, uno de los errores frecuentes cuando se piensa en términos de oficialidad de una lengua con respecto a aquellas que no lo son. Más bien refleja que las políticas o normativas lingüísticas se activan en escenarios de amenazas reales contra determinadas realidades lingüísticas, siendo esta reacción protectiva hacia las lenguas minoritarias cuando la comunidad es plenamente bilingüe (Ruiz Vieytez, 2005: 124). Hablamos en todo caso de la idea de que las lenguas mayoritarias no deben ser objeto de protección. Ello ayudaría a contrarrestar la pretensión que con un trasfondo asimilacionista estatal

persigue colocar en estos espacios a la lengua estatal como un elemento de integración cultural y de dominación.

Los datos también nos ayudan a percibir los retos que la creciente multiculturalidad supone para el catalán. Al mismo tiempo nos permiten comprender la repercusión que ésta tiene dentro de las lógicas institucionales relativas a la protección del catalán. Lógica que aparecerá, si estamos en lo correcto, plasmada en documentos políticos y jurídicos con la intensión de darle a la lengua propia un papel dominante en el proceso de integración social. Quizá la lengua se presenta como única lealtad exigible para una pertenencia cada vez más inclusiva a la comunidad política. Como planteábamos al inicio de este capítulo, las entidades subestatales culturalmente diferenciadas se encuentran ante el reto de cómo diseñar una gestión de la diversidad cultural de modo que la multiculturalidad no diluya sus elementos diferenciadores.

2.3.3 País Vasco.

Como hemos hecho con las comunidades anteriores, pretendemos presentar un esquema general de la situación de la lengua, en este caso el euskera, y su relación con el fenómeno de la multiculturalidad. No obstante, para el caso del País Vasco la elaboración de tal devenir comprende varias dificultades. La primera es que, como también sucede en Cataluña y Quebec, la práctica del euskera no se da exclusivamente dentro del marco territorial acotado por los límites administrativos actuales de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), como tampoco lo fue en el pasado, cuando la lengua se encontraba geopolíticamente dispersa dentro de diferentes entidades políticas como reinos y señoríos.

Por este motivo intentar rastrear el conjunto de los procesos de minorización, prohibición o asimilación lingüística del euskera previos al siglo XIX, resulta una tarea que sobrepasa el marco de esta investigación. Como toda comunidad, imaginada, el euskera ha sido utilizado en muchas ocasiones como ese rasgo identitario que permite

unificar el mito[32] de la vasquidad con los primeros indicios de existencia de una lengua hasta nuestros días. Con ello se producirá una relación anacrónica entre la noción moderna de pueblo y la existencia casi primitiva de la lengua. Todo esto unido a los intentos de asimilación de los hablantes del euskera, ya sea por la influencia románica primero, y del castellano y el francés después, implica que el euskera no solo se haya convertido en un elemento legitimado de diferenciación cultural, sino que en determinadas circunstancias aquella persona que hacía uso público del mismo era inmediatamente identificada con posiciones políticas (o religiosas) determinadas.

El euskera es una lengua cuyo origen, en un sentido protolingüístico, no proviene de las lenguas romances ni del tronco de las lenguas indoeuropeas, enigma que ha posibilitado la existencia de diferentes teorías que establecen un parentesco entre el euskera y el aquitano, las lenguas caucásicas, el bereber (lenguas camíticas), las lenguas fino-úgricas, etc.

Lo cierto es que desde la existencia del castellano como lengua oficial de la Corona de Castilla ya el euskera era una lengua de comunicación cotidiana, fundamentalmente oral, en los territorios históricos vascos, integrados a Castilla, o unidas personalmente a ésta, a partir del siglo XIII. Está incorporación no impidió el mantenimiento de las instituciones tradicionales de dichos territorios, lo que se conoce genéricamente como Fueros.

Los Fueros eran un conjunto de leyes generales oficializadas en momentos históricos en los que las provincias vascas gozaban de una gran autonomía política. Estaban configurados por un grupo de normas de origen consuetudinario, si bien positivadas en gran parte posteriormente, tanto de Derecho público como privado. Su función era la de regular la administración en cada provincia bajo un espíritu propio en estrecha relación con las formas de sentir y pensar de la comunidad. Este sistema de organización interna se mantuvo en lo esencial durante siglos, sobreviviendo a los primeros proyectos unificadores de España emprendidos por los Reyes Católicos, y también a la Guerra de

[32] El término mito lo utilizamos como sinónimo de verosimilitud y no como falsedad. Nos ajustamos a la idea antigua de Platón, para quien el mito no constituía una no verdad, era más bien un conjunto de relatos construidos para comprender el pasado, los que no poseían una naturaleza falsa.

Sucesión, por la condición aliada de las provincias vascas a la causa de Felipe V. Durante este período se mantuvo el sistema foral a diferencia de Aragón y Cataluña, cuya autonomía e institucionalidad propia fue suprimida por los Decretos de Nueva Planta al aliarse con el bando perdedor de la guerra. Los fueros de las provincias vascas experimentarán su primera supresión con la primera Constitución española (Cádiz, 1812) aunque durante la mayor parte del reinado de Fernando VII (1814-1833) los fueros se mantendrían plenamente vigentes.

En relación con el euskera los fueros posibilitaron de manera indirecta la comunicación entre el pueblo, donde el euskera era masivamente utilizado, y la burocracia pública, cuyos cargos locales solamente podían ser ocupados por autóctonos. Castilla no podía enviar personal para ocupar cargos administrativos locales en las provincias vascas, lo que de alguna forma posibilitaba que los cargos públicos tuvieran conocimiento del euskera facilitando la comunicación en esta lengua. Aunque por otra parte los cargos intermedios, que ejercían una función de enlace entre el poder local y el central (oficiales reales), eran designados por la Corona. De este modo se convierte el castellano en la lengua de intercambio más utilizada y se configura a través de los años como lengua vehicular (Euzkaltzaindia, 1977: 345).

Sin embargo, no existió una normativa de oficialidad lingüística del euskera, más allá de decretos puntuales con un alcance netamente interpretativo, que se ocupara de una protección real de la lengua propia, incluso en la época dorada foral. La euskaldunización se producía mediante la trasmisión oral familiar, con la complejidad añadida de la amplia variedad dialectal del euskera. Mientras, la castellanización se iba adentrando cada vez más en los territorios vascófonos de las provincias vascas, principalmente en Álava y el occidente de Bizkaia, manteniéndose Gipuzkoa como el territorio de mayor salud del euskera.

Quizá uno de los informes más fidedignos del estado de la lengua propia en las provincias vascas durante la segunda mitad del siglo XIX sea el texto de Ladislao de Velasco *Los euskaros en Álava, Guipúzcoa y Vizcaya*, de 1867. El texto expresa la preocupación por el retroceso y la desaparición territorial acelerada que el euskera está experimentando, basado en el censo de población de las tres provincias de 1867. No

obstante, los datos que sobre el conocimiento de la lengua ofrece el autor, además de confirmar este retroceso principalmente en Álava, ilustra la fortaleza del idioma tanto en Gipuzkoa como en Bizkaia, datos que se presentan en la Tabla 8. Sobre todo teniendo en cuenta que para esa época ya se estimaba que el euskera y la población de expresión vasca se había reducido a una quinta parte (Apraiz, 1976).

Tabla nº 08: Hablantes de euskera en 1867 en el País Vasco.

	Población	**Vascohablantes**	**Porcentaje**
Gipuzkoa	176.297	170.000	96,42 %
Bizkaia	183.098	149.098	81,37 %
Álava	120.494	12.000	9,95 %
Total	***479.889***	***331.098***	***62,58 %***

Fuente: (Cierbide, 1985: 212)

Es evidente el retroceso del euskera en Álava, la provincia más expuesta a la castellanización por un lógico factor geográfico, que también comienza a afectar a la Bizkaia occidental en la cual el distrito Balmaseda-Encartaciones estaba experimentando un acelerado ritmo de pérdida del euskera (Cierbide, 1985: 2007). Si para la fecha de estos datos el conocimiento del euskera aún es algo más del 62% de hablantes, podemos hacernos una idea de lo que significará la próxima centuria para esta lengua, sufriendo una caída estrepitosa en el porcentaje de hablantes de aproximadamente el 60%. Son precisamente los acontecimientos que veremos a continuación los que catalizan un retroceso sostenido del euskera. Fundamentalmente, la pérdida de la autonomía de las provincias vascas producto de la abolición de los fueros, la creciente inmigración, la modernización socioeconómica, y la represión lingüística durante la dictadura franquista.

A lo largo del siglo XIX los fueros sufrieron un proceso de deterioro hasta que con el fin de las Guerras Carlistas quedaron derogados. Se promulgó la Ley del 21 de julio de 1876 bajo el marco de la Constitución española del mismo año, cuyo espíritu ideológico

expresaba la idea de unificación política y administrativa del Estado español. Con ello se perseguía colocar a las provincias vascas al mismo nivel que el resto de las provincias del Estado. La Ley establecía la abolición de los fueros de las provincias vascas. Quedó solo, a modo de consuelo, un rastro de autonomía para las mismas a través de la aprobación en 1878 del primer *concierto económico* vasco por un periodo de ocho años[33]. En este escenario de eliminación de la autonomía de las provincias vascas emergerá un incipiente movimiento nacionalista.

En el campo ideológico se produce un tránsito de las posiciones fueristas o regionalistas a una actitud más o menos nacionalista, en un amplio sector de la burguesía y el clero. En cierto sentido, esta expresión recoge inicialmente algunos elementos del dogmatismo carlista en términos religiosos y conservadores. En este contexto la lengua vasca, resignificada en términos de broquel de la raza vasca, significó para los carlistas el mejor vehículo para la penetración de sus ideas en los ambientes populares (Garmendia, 1984: 426, 618). Ideas que en gran medida se sostenían sobre un imaginario en el que la pureza de las tradiciones debía ser salvaguardada frente al impulso del progresismo liberal de la época y del Estado.

La vida política institucionalizada del nacionalismo vasco tendrá lugar con la fundación del Partido Nacionalista Vasco (PNV) en 1895. Su ideólogo principal fue Sabino Arana y Goiri, quien definía como elementos centrales de su política programática la independencia de Euskadi, el predominio de la etnia vasca en dicha entidad, la restauración del euskera y un acendrado catolicismo. Con ello, Arana desarrolla los contornos ideológicos de su idea de la nación vasca. El euskera tendrá un papel preponderante como elemento de pertenencia comunitaria dentro de la concepción nacionalista de Arana, además del elemento confesional e ideológico claramente definido, casi indisoluble dentro del nacionalismo araniano.

El PNV tuvo un rápido crecimiento, sobre todo dentro de la pequeña y mediana burguesía, al igual que en el mundo rural, aunque sería un error identificar todo

[33] Le sucedieron otros seis conciertos económicos con diferentes tiempos de vigencia hasta 1976. En Gipuzkoa y Bizkaia fue suprimida la vigencia del quinto concierto económico, derogado por Franco en 1937 por no apoyar el alzamiento nacional contra la II República, mientras que se mantuvo en Araba, la cual pactó con el régimen de franco el sexto concierto económico (Euskomedia, 2008).

nacionalismo vasco como seguidor de las ideas de Arana. Ya desde 1910 el mantenimiento de las posturas ultracatólicas y conservadoras arcaizantes por parte de los seguidores de Arana, produjo las primeras escisiones dentro del PNV, de las que emergieron formaciones políticas como Askatasuna[34] y Aberri[35], ambas de corte republicano y aconfesional (Euskaltzaindia, 77: 289).

Así y todo el PNV encabezó el Primer Gobierno Autonómico del País Vasco a través de la consecución y aprobación en Cortes del Estatuto de Autonomía, el 1 de octubre de 1936. El primer gobierno vasco estuvo encabezado por José Antonio Aguirre en un gobierno de coalición con el Frente Popular de Euskadi. Esta coalición, ya previa al Estatuto, significaba la apuesta del PNV por los republicanos, a pesar de las discrepancias internas por la incompatibilidad ideológica entre ambos movimientos. Este desplazamiento hacia la izquierda en términos políticos se produjo bajo lo que se conoce como *la clave autonómica*, pues el logro de la autonomía se presentaba más realizable con la unión al bando republicano en detrimento del bando nacional (De la Granja, 2007: 430).

En síntesis, el estatuto recupera algunos retazos del Derecho foral. El euskera logra por primera vez el estatus de lengua oficial en igualdad con el castellano, lo que implicó el desarrollo de normativas de derechos lingüísticos en el ámbito público y la enseñanza, donde se hace hincapié en la política del bilingüismo. El euskera se dotaba así de instrumentos para su reconocimiento jurídico con la finalidad de recuperar todo el terreno perdido en el campo de la lengua propia. No obstante, el Estatuto no pudo desarrollarse. Sus pocos meses de vigencia y el hecho de que no entró en vigor en casi la totalidad de Álava y Gipuzkoa debido a que ambos territorios ya se encontraban ocupados, le otorgan más bien la categoría de hito histórico desde una perspectiva político-jurídica e institucional y de indiscutible precedente del vigente estatuto de Gernika.

La toma de Bilbao por parte de los franquistas el 19 de junio de 1937 cierra esta breve experiencia autonómica. El euskera quedará arrinconado como un idioma rural

[34] "Libertad" en euskera.
[35] "Patria" en euskera.

destinado a desaparecer, al menos bajo la perspectiva dictatorial franquista. En este sentido resultan innumerables las políticas de represión lingüística durante la dictadura de Franco.

No obstante, en 1968, en el marco de la celebración del cincuenta aniversario de la propuesta de creación de una Academia de la Lengua Vasca (*Euskaltzaindia*), se presenta por primera vez un proyecto estructurado para la creación del *Euskara Batua* (euskera unificado). Este proceso de estandarización lingüística no estuvo exento de críticas entre los que defendían el mantenimiento de una variedad dialectal y los que argumentaban que dicho proceso no eliminaría necesariamente la diversidad del ejercicio oral de la lengua[36].

Finalmente, y por primera vez, el *Batua* se presenta como el método lingüístico a través del cual el euskera será utilizado en el sistema educativo, los medios de comunicación y la administración pública, aunque a nivel local se mantendrían las variaciones dialectales. Este proceso se hace políticamente posible con el fin de la dictadura de Franco y el nacimiento de la Comunidad Autónoma del País Vasco dentro del nuevo marco jurídico del Estado español, cuya Constitución (1978) comprende la división del territorio en comunidades autónomas.

En el caso de la CAPV el euskera adquiere el estatus de lengua oficial, en cooficialidad con el castellano. La oficialidad del euskera queda recogida, al igual que las competencias devueltas, como uno de los elementos más significativos del Estatuto de Autonomía del País Vasco (1979), conocido también como el Estatuto de Gernika. Dicha oficialidad será ejecutada bajo el principio de lengua propia, lo que posibilitará otorgarle cierto trato preferente, principalmente en la contratación del personal público.

A partir de la aprobación del estatuto y el subsiguiente desarrollo de la nueva institucionalidad se promulgará la *Ley de Normalización del Euskera* (1982), aprobada

[36] Las opiniones en contra se fundamentaban, por un lado, en la excesiva ponderación que el dialecto de Gipuzkoa tenía en la lengua unificada frente a otras formas dialectales, y en el peligro que suponía la utilización de un lenguaje único para la conservación de los dialectos. Los argumentos a favor hacían hincapié en que el *Batua* sería un modelo principalmente para la escritura con la finalidad de fijar pautas lexicográficas, morfológicas y de conjugación verbal.

con el voto favorable de todos los partidos presentes entonces en el Parlamento vasco. Su eficacia real comienza a materializarse a partir de la segunda mitad de 1986, una vez superado el proceso de recusación de los abogados del Estado ante el Tribunal Constitucional con la posterior aprobación por parte del mismo ratificando en lo fundamental la constitucionalidad de la Ley (Cobreros, 1998: 334).

La ley se convierte en el instrumento jurídico básico para la normalización del euskera. Potencia el uso de la lengua y su posibilidad de cumplir todas las funciones sociales al igual que el castellano. En todo caso este proceso será largo y no significa que el euskera deje de ser una lengua minoritaria frente al castellano o el francés.

En el caso de la población extranjera, ésta ha sufrido un importante aumento debido a los acelerados niveles de recepción de inmigrantes que la comunidad autónoma comenzó a experimentar a partir de principios de la década de los noventa. Pasaremos ahora a presentar algunos datos de la población total de la CAPV, junto con los datos de la población extranjera. De igual modo examinaremos los datos de competencia lingüística para dicha comunidad y la aparición o no de la población extranjera dentro de este ámbito.

La población del País Vasco para 2006 era de 2.129.339 habitantes, según los datos del EUSTAT (Instituto Vasco de Estadística) utilizados para la realización de *IV Mapa Sociolingüístico del País Vasco* (2006). La cifra de la población extranjera era de 98.524 personas, habiendo sufrido un incremento impresionante desde 1998, cuando alcanzaba solamente las 15.198 personas.

El monto de la inmigración extranjera representa así un 5% aproximadamente de la población total y constituye, por su variedad lingüística, religiosa y cultural en general, un transformación sociodemográfica importante para el País Vasco. Sin embargo, no queda claro, en virtud de los datos analizados, la relación que se ha dado entre la inmigración y el ámbito lingüístico. Los datos de competencias lingüísticas no recogen la variable de inmigrantes, extranjeros, o lugar de nacimiento, para discriminar estadísticamente el conocimiento del castellano y el euskera.

Tabla nº 09: Competencias lingüísticas de la población mayor de 5 años en el País Vasco.

Población > 5 años	TOTAL	Bilingües	Bilingües pasivos	Castellano habl. monolingües
ÁLAVA	289.526	72.248	51.519	165.759
BIZKAIA	1.079.458	338.228	196.205	545.025
GIPUZKOA	647.223	345.164	101.967	200.142
CAPV	2.016.257 (100%)	755. 640 (37,5%)	349.691 (17,3%)	910.926 (45,2%)

Fuente: IV Mapa Sociolingüístico del País Vasco 2006. (Gobierno Vasco, 2009)

Tabla nº 10: Evolución de competencias lingüísticas por categorías lingüísticas (1981-2006) en el País Vasco.

	1981	**2006**
Bilingües	22%	37,5%
Bilingües pasivos	12,2%	17,3%
Castellanohabl. monolingües	65,9%	45,2%

Fuente: IV Mapa Sociolingüístico del País Vasco 2006. (Gobierno Vasco, 2009)

Es preciso explicar el significado de la categoría de "bilingües pasivos", pues las otras dos categorías utilizadas en la tabla son bastante explícitas. Este término hace referencia a aquellas personas que pueden entender el euskera pero tienen problemas para hablarlo, según se especifica en el *IV Mapa sociolingüístico*.

Este estudio, como la mayoría para este contexto, utiliza el término de bilingüismo entendido como una capacidad personal de hablar correctamente ambas lenguas. El término "bilingüe pasivo" resulta ambiguo y las personas dentro de esta categoría de competencias podrían, en un sentido estricto, engrosar el número de personas que no hablan el euskera. Si nos fijamos en la variación que ha sufrido esta categoría entre 1981 y 2006 percibiremos que no es del todo alentadora. Más bien la tendencia parece ser la de no quedarse en un estado intermedio y saltar de no hablar euskera a la competencia bilingüe.

Consideramos poco relevante la competencia lingüística "bilingüe pasivo", por lo que el dato determinante será aquél que refleja un conocimiento del euskera, como posibilidad real de su ejercicio cotidiano, de un 37,5%. Como muestra la tabla, la debilidad del euskera frente al castellano aún es evidente, principalmente si comparamos su estado

con el del francés en Quebec y el del catalán en Cataluña. Por otra parte, el mapa de las competencias lingüísticas a nivel territorial muestra que son mayoría los que no poseen competencia de euskera, aunque resulta indudable la mejoría en cuanto al número de nuevos hablantes.

Otro de los elementos que nos resulta llamativo es la no consideración del extranjero o lugar de nacimiento dentro de este mapa lingüístico. Parece haber conciencia de las dificultades de erigir el euskera como elemento de cohesión social aunque ello no implique descartarlo, al menos a futuro dependiendo del fortalecimiento del mismo. Sobre todo si tenemos en cuenta que según datos del INE de 2010 la población extranjera residente en el País Vasco ya alcanza la cifra de 139.369 personas, lo que representa el 6,4% de la población total. El porcentaje se elevaría si se le suman los casi 40.000 extranjeros residentes en la comunidad que recientemente han obtenido la nacionalidad española.

En este sentido podemos observar una toma de conciencia, a nivel programático, en lo expresado en el proyecto de la Viceconsejería de Política Lingüística bajo el título *Futuro de la Política Lingüística:* 2005-2009. En dicho documento se plantean distintas líneas de actuación para el acercamiento entre el colectivo inmigrante y el euskera (Gobierno Vasco, 2005: 47-50):

- Afrontar el asunto de la inmigración de modo eficaz e integrador, para evitar, entre otras cosas, que se agudice nuestra actual diglosia[37].
- Realizar cuantos estudios y análisis sean precisos en orden a procurarnos el oportuno conocimiento y descripción del fenómeno.
- Diseñar y desarrollar planes lingüísticos que abran vías para atraer a los inmigrantes al euskera, empleando para ello, además del sistema educativo, la red de *Euskaltegis*.

[37] Sostenemos que el bilingüismo es una capacidad personal y no necesariamente una cualidad para definir una sociedad. En este mismo sentido es que en este documento se utiliza el término "diglosia", para hacer referencia a una situación en la que una de las lenguas habladas en un territorio goza de un prestigio social o político superiores al resto. Diglosia funcionaría en este contexto como un antónimo del término bilingüismo entendido como *equi-lingüísmo*.

- Acordar y coordinar con la Dirección de Inmigración los mecanismos precisos para que en los servicios de acogida se cuente desde el primer momento con información relativa al euskera y módulos básicos de euskaldunización.
- Identificar los "grupos estratégicos" que puedan influir de forma crucial y diseñar planes específicos.
- Desarrollar y extender la metodología AISA[38] de acercamiento al conocimiento del euskera dirigida a la población inmigrante.
- Crear nuevos materiales didácticos específicos, destinados a que los inmigrantes adultos y jóvenes adquieran un conocimiento básico del euskera.

Al igual que planteamos para el caso de Cataluña, la cooficialidad lingüística en el País Vasco se presenta como una barrera para el desarrollo pleno del euskera. Insistimos en que la protección jurídica de las lenguas mayoritarias no es necesaria. La no oficialidad de éstas en territorios subestatales, acompañado de una política lingüística flexible no tiene por qué generar *per se* el retroceso de la lengua mayoritaria ni la vulneración de los derechos lingüísticos de sus hablantes.

Claro que para el caso del País Vasco no podemos pasar por alto el efecto que ha tenido lo que comúnmente se conoce como "conflicto vasco". En este sentido la lengua también ha quedado identificada de forma reduccionista con determinadas ideologías políticas (nacionalismos), con expresiones violentas, o con determinadas formas de resistencia antiestatales, todo lo cual ha ayudado, de manera errónea, a identificar la lengua con un sentimiento antiespañol.

En este contexto es comprensible que no haya claridad ante el papel que el euskera debe jugar frente al escenario multicultural, pues aun ni la propia comunidad comparte un diagnóstico unánime sobre el papel unificador del euskera hacia su interior. Tal vez todo ello es resultado del uso desmesurado y dañino al que ha sido sometido el euskera

[38] Se trata de un material para el aprendizaje del euskara muy elemental. Se ha elaborado enfocándose principalmente en las personas provenientes de África, Latinoamérica, Asia y Europa del Este. La iniciativa se inició en el año 2004, responde a la aplicación del Plan Vasco de Inmigración y se realiza a través del Departamento de Cultura y su organismo HABE, en coordinación con la Dirección de Inmigración del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.

bajo prácticas legitimadoras de ideologías y esencialismos culturales, de uno u otro signo, que en cualquier caso actúan en detrimento de su prestigio social y del rol, en tanto valor cívico, que potencialmente puede desempeñar el euskera como elemento de cohesión social.

Por ello sostenemos que el uso de la lengua como valor cívico compartido solo será posible en un contexto de lengua fuerte. En lo referido al proceso de cohesión social en el País Vasco, teniendo en cuenta el fenómeno de la multiculturalidad, adoptar la lengua como elemento fundamental para la cohesión no sería lo más adecuado. Para ello la lengua propia precisaría antes de un considerable fortalecimiento a nivel comunitario.

2.3.4 País de Gales.

Con toda seguridad la lengua galesa es, junto con los mitos histórico-literarios, el rasgo que primero salta a la vista como referencia cultural del País de Gales. De origen celta, el galés sobrevivió a la dominación romana del territorio británico (siglos I a.c - IV d.c), al igual que a las invasiones anglo-sajonas (siglo VI) y normandas (siglo XI). Es con la conquista anglosajona de Britania cuando las antiguas lenguas celtas experimentan un proceso de diferenciación lingüística producto de los despliegues territoriales ante este escenario de guerra. Se diferencian así los idiomas celtas del grupo británico, hablados en Cornualles (córnico), Bretaña (bretón) y País de Gales (galés), de los idiomas del subgrupo goidélico, hablados en el noroeste de Escocia (gaélico escocés), Irlanda (gaélico irlandés) y la Isla de Man (manés).

Como símbolo del apogeo de la conquista y dominación anglonormanda de Gales puede considerarse el Estatuto de Rhuddlan de 1284, establecido por Eduardo I. Este texto constituyó un punto de partida legal administrativo, pero no definitivo, del proceso de dominación de Gales bajo el Reino de Inglaterra (Lloyd, 2009). En él se establecía una división territorial por condados sometidos a Inglaterra; posibilitaba la implantación de *Sheriffs* en dichos condados y el establecimiento de la jurisprudencia inglesa para los casos criminales de menor rango al tiempo que se mantenía la ley galesa de tipo consuetudinaria en materia civil. Finalmente, la institucionalidad del galés no queda

perjudicada de manera directa, aunque solo el tiempo permitirá ver el inicio de este proceso de anexión como un desarrollo paulatino de la asimilación lingüística.

El ascenso al trono de Inglaterra de la dinastía Tudor (de origen galés), y específicamente el reinado de Enrique VIII, transformó a Gales de un territorio conquistado a un territorio integrado, desde el punto de vista territorial e institucional, dentro del Reino de Inglaterra. Este cambio queda manifiesto mediante el *Act of Union* de 1536, así como en sus sucesivas modificaciones hasta 1543, donde se establece la prohibición del galés como lengua administrativa, se instaura el inglés como lengua oficial y se iguala la ley galesa a la inglesa. Se logra así la consolidación del poder inglés sobre Gales. Poder que en lo sustantivo mantendrá su vigencia hasta 1997 cuando mediante referéndum Gales comenzará un paulatino proceso de autonomía política (*devolution*).

En este mismo contexto histórico nace la Iglesia Anglicana (1536). Se convierte en la religión oficial del Reino de Inglaterra, y la lengua vernácula, en este caso el inglés, se impondrá como la lengua de la liturgia. Así es como en 1588 el clérigo anglicano galés William Morgan, más tarde Obispo de Llandaff, realizaría la primera traducción de la Biblia al galés. Ello significó una fuerte penetración del anglicanismo dentro de los gales-parlantes, mayoritarios en Gales, pero al mismo tiempo constituyó un hito en la historia de dicha lengua. Esta primera traducción permitió el proceso de estandarización de la lengua, al mismo tiempo que posibilitó dar los primeros pasos de la alfabetización en galés.

Con anterioridad a la traducción de la Biblia ya se contaba con varios documentos religiosos en idioma galés, principalmente de contenido litúrgico anglicano (1551). El interés del gobierno central y el clero en torno a la adhesión religiosa sobrepasaba al de la adscripción lingüística, de manera que en 1563, un Decreto Ley del Parlamento inglés ya había ordenado que se celebrase el servicio litúrgico en galés, allá donde la lengua se utilizase cotidianamente. Es por ello que la traducción de la Biblia al galés deviene en colofón de un proceso en que religión y lengua quedarían íntimamente relacionadas. La primera podría, a través de este vehículo, evangelizar con mayor eficacia y la segunda recibía, por primera vez aunque fuera como consecuencia de lo anterior, un alfabeto

estandarizado para su escritura, resultado de la sistematización de traducciones al galés de documentos religiosos[39].

A pesar de este primer desarrollo orgánico de la lengua galesa, es necesario resaltar que se llevó a cabo desde una lógica inglesa. Es decir, gran parte de los resultados de normativización lingüística no se realizaron de manera autónoma por parte de autoridades o movimientos culturales. Dicho proceso no tenía como visión un futuro fortalecimiento del galés. Más bien se trató de un proceso de creación de mecanismos de intercomprensión entre el inglés y el galés bajo un contexto institucional que mantenía en lo esencial la exclusión del galés de la vida pública, según lo dictado por el *Act of Union* de 1536.

Un segundo proceso de reavivamiento de la lengua galesa tendrá lugar durante el siglo XVIII, y en el mismo una vez más el ámbito religioso tendrá un papel preponderante, aunque ahora desde posiciones disidentes del espíritu anglicano de Westminster (Davies, 2007). El evento en cuestión fue catalogado históricamente como *Evangelical Revival*. Ello ocurría dentro de un escenario social en el que la aristocracia galesa y el sector industrial, caracterizados ambos por posturas mucho más cercanas a la Iglesia de Inglaterra, expresaban una abierta oposición a las clases medias de comerciantes en su mayoría galés-parlantes y patrocinadores de las capillas no conformistas[40]. Este avivamiento evangélico se distanciaba de la iglesia anglicana identificándose con el galés como medio de expresión, lo cual convertirá a Gales en uno de los centros fundadores de este movimiento religioso atravesado por la variante metodista.

Son las iglesias metodistas las que implementarían, como vehículo principal de comunicación de su propuesta teológica, un proceso de alfabetización del galés dirigido a su base social. Una vez más, eventos dentro del ámbito religioso repercuten en la lengua galesa, esta vez produciendo un crecimiento importante de su conocimiento. Al mismo tiempo, será esta base social instruida en el galés la que constituirá el pilar del

[39] Hacia finales del siglo XIX ya se contaba con una gramática galesa en latín, un diccionario de latín-galés y galés-inglés, así como con un tratado de normas de pronunciación en galés.
[40] Nombre genérico de iglesias que no son anglicanas. Las iglesias que no aceptaban las actas de uniformidad impuestas a la población por el Gobierno de Su Majestad Británica empezaron a ser conocidas como «no conformistas» en el siglo XVIII por no conformarse a la política oficial en materia de religión.

Partido Liberal de Gales y, más tarde por su condición social, también lo será del Partido Laborista de Gales. En ambos casos la idea de un Gales independiente, o al menos autónomo de Londres, encontrará una gran recepción. Gran parte de este espíritu moderno de diferenciación entre Gales e Inglaterra, sumado a la unión de movimientos nacionalistas, dará pie en 1925 a la creación del *Plaid Genedlaethol Cymru* (Partido Nacionalista de Gales). Su misión principal será concentrarse en la promoción de la lengua galesa y su cultura, mostrando una significativa y sempiterna fisura en el nacionalismo galés, en torno a la tesis de si resulta prioritaria la separación del Reino Unido o la promoción de la lengua galesa.

Si hay un acontecimiento que reflejó como ningún otro los intentos por reprimir el uso del galés, éste fue sin dudas el conocido como "la traición de los libros azules". Éste consiste en un informe de 1847 enviado al Gobierno Inglés sobre el estado de la educación en Gales (Davies, 2007: 390). En este informe, llevado a cabo por tres inspectores que no hablaban galés, se consignaba a Gales como un pueblo ignorante y analfabeto ya que los niños no podían responder las preguntas que los inspectores hacían en inglés, idioma no habitual y casi desconocido por los escolares entrevistados.

El análisis de dicho informe trajo consecuencias desastrosas para el galés, siendo la más significativa la prohibición de Westminster de la enseñanza del galés. La represión lingüística en la esfera escolar no se hizo esperar. A los niños que dentro de las aulas se dirigían a la autoridad o a sus compañeros en galés se les colgaba un cartel con las letras WN, iniciales de la frase *Welsh Not*; además de sufrir castigo físico aquéllos que al final de la jornada escolar no hubieran sido capaces de "corregir" este comportamiento. El informe va más allá del ámbito educativo, convirtiéndose desde su comienzo en una crítica a la condición de galés-parlante. Asume la lengua como un obstáculo para el progreso y al mismo tiempo la identifica con otro tipo de religión (iglesias no conformistas):

> *Equally in his new as in his old home, his language keeps him under the hatches, being one in which he can neither acquire nor communicate the necessary information. It is a language of old-fashioned agriculture, of theology, and of simple rustic life, while all the world about him is English… Thus his social sphere becomes one of complete isolation from all influences, save such as arise within his own order* (COMMITTEE OF COUNCIL OF EDUCATION, 1848: 4).

De este modo, no debe sorprender el declive de la lengua galesa, enfrentada ésta a un proceso de sustitución lingüística en una de las áreas más sensibles como es la educación. Dicho proceso, que abarcará toda la segunda mitad del siglo XIX hasta la década de 1940 del siglo XX, es favorecido al mismo tiempo por los flujos de migración interna desde otros territorios del Reino Unido aprovechando las posibilidades de trabajo generadas por el *boom* industrial de Gales, principalmente la explotación del carbón mineral y el hierro.

Este elemento contribuyó indiscutiblemente al proceso de anglificación de las zonas urbanas. El crecimiento demográfico desproporcionado producto de la actividad industrial, hizo que la población de Gales se cuadruplicara para finales del siglo XIX. El efecto llamada del *boom* industrial provocó la movilización de cientos de miles de inmigrantes provenientes de Irlanda, Escocia e Inglaterra. Al mismo tiempo, se produce la llegada de una primera inmigración proveniente de otras partes de Europa, principalmente de Italia y Polonia, y de África, esta última mayormente desde Somalia (Loughlin, 2004: 120). Estos eventos constituyeron un desastre para el galés, como se evidencia en la siguiente tabla.

Tabla nº 11: Porcentajes de la caída demográfica de los hablantes de galés.

	1901	1911	1921	1931	1951	1961	1971	1981	1991	2001
No habl. de galés	50	56	63	63	71	74	79	81	81	79
Hablantes de galés	50	44	37	37	29	26	21	19	19	21

Fuente: (WLB, 2011: 7)

Desde el punto de vista jurídico, el galés transitará a lo largo del siglo XX bajo el efecto de un conjunto de leyes parlamentarias dirigidas a moderar los efectos negativos de las prácticas y políticas anteriores. No obstante, el proceso de minorización del galés no se saldará a corto plazo. Las medidas que presentaremos en la Tabla 12, si bien reflejan una recuperación del estatus del galés durante la segunda mitad del siglo XX y los comienzos del XXI, no significan en ningún caso la pérdida de la condición de lengua minoritaria. Como señala Ruiz Vieytez (2004: 26) “una lengua minoritaria puede tener estatuto de oficialidad, total o restringida, sin perder por ello su condición minoritaria y,

en consecuencia, su derecho a reclamar un estatuto protectivo específico para sus hablantes, conforme al Derecho internacional de los derechos humanos".

Tabla nº 12: Medidas jurídicas sobre el galés en el siglo XX.

Medidas jurídicas	Instancia legislativa	Efectos para la lengua galesa	Ámbito de Jurisdicción
Welsh Courts Act 1942	Parlamento Británico	Permite el uso del galés en los tribunales a aquellas personas que se sientan en desventaja al hablar inglés (pero no queda establecido como un derecho)	País de Gales
Education Act 1944	"	Permite a las autoridades locales la creación de colegios de educación media con enseñanza en galés.	País de Gales
Welsh language Act 1967	"	Establece el principio de "igual validez" entre el galés y el inglés (oral y documentos escritos) tanto en los procesos judiciales como en la administración pública.	País de Gales
Education Reform Act 1988	"	Establece que el galés es una asignatura básica de la malla curricular[41].	País de Galés
Welsh Language Act 1993	"	- Se derogan las cláusulas sobre la lengua de la *Act of Union* de 1536. - Se reconoce el absoluto derecho de hablar en galés ante los tribunales. - Se crea el Consejo de la Lengua Galesa para administrar la Ley y solicitar programas de acción al sector público donde se expongan las estrategias para conseguir una atención al público en galés en pie de igualdad con el inglés en la medida de lo razonablemente posible.	País de Gales
Creación de la Asamblea Nacional de Gales (1999)	"	- El galés junto con el inglés se convierte en lengua de trabajo del gobierno de Gales. - La lengua galesa queda incluida dentro de la cartera de educación.	País de Galés

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, el 10 de diciembre de 2010, la Asamblea Nacional de Gales aprobó la *Welsh Language (Wales) Measure Act*, que obtuvo reconocimiento Real el 7 de febrero

[41] Con el desarrollo de esta ley se pasará de asignatura básica a asignatura obligatoria para todos los estudiantes de preescolar y primaria.

de 2011. Según la propia Asamblea de Gales la medida tiene como objetivo proveer a los galés-parlantes de una mayor claridad y consistencia en relación con los servicios que pueden recibir en su lengua. Desde el punto de vista normativo se confirma jurídicamente que el galés tiene estatus de lengua oficial en el territorio de Gales. Al mismo tiempo, se crea la figura del Comisionado para la Lengua Galesa con fuertes poderes ejecutivos para proteger los derechos de los galés-parlantes a acceder a los servicios mediante el galés, por cuyas garantías también velará un Tribunal de la Lengua Galesa creado para estos efectos. Como último elemento novedoso dentro de la nueva ley tenemos la creación del Consejo de Asociaciones de la Lengua Galesa cuya función será asesorar mediante recomendaciones al Gobierno de Gales sobre su estrategia en materia de lengua.

La multiculturalidad de la sociedad galesa es uno de los elementos a tener en cuenta dentro de este nuevo contexto de oficialidad del galés. El fenómeno de la inmigración no es una cuestión reciente en la historia de Gales. Hemos visto como durante la segunda mitad del siglo XIX Gales se convierte en una sociedad receptora de inmigración. Durante la segunda posguerra se produce otra importan oleada migratoria que junto a la de las últimas décadas ha ido modulando una sociedad cada vez más multicultural.

En Gales reside una población estimada de 2.833.000 de los cuales 149.000 no nacieron en el Reino Unido. De los nacidos fuera del Reino Unido 92.000 proceden de países que no forman parte de la Unión Europea, mientras que 57.000 son originarios de alguno de los 27 países que conforman la Unión. Tenemos así que casi el 6% de la población residente en Gales tiene un origen distinto del británico del la cual más 50% se concentra en Cardiff, la capital. Como puede notarse hemos preferido utilizar la categoría de residentes por origen de procedencia pues lo datos de población que ofrece la *United Kingdom Office for National Statistics* no utiliza la categoría de extranjero como indicado demográfico.

Señalada esta característica demográfica pasamos a examinar el estado del conocimiento lingüístico del galés por parte de la población residente según el Censo de población de 2001. A pesar de que en marzo de 2011 se realizó el último censo para

Inglaterra y Gales, en la actualidad la mayoría de los resultados, entre ellos el referido a las competencias lingüísticas con respecto al galés, aún no han sido publicados.

Tabla nº 13: Competencias lingüísticas del galés.

Población total mayor de 3 años (2.805.701)					
Entienden		Hablan		Hablan, leen y escriben	
138.321 4,93%		582.464 20,76%		457.890 16,32%	
Personas por grupo de edad con una o más habilidades (2.805.701)					
De 3 a 15 años		De 16 a 64 años		+ de 65	
1.262.565 45%		673.368 24%		755.014 26,91%	
Nacidos en Gales (2.098.681)			**No nacidos en Gales** (707.000)		
Entienden	Hablan	Hablan, leen y escriben	Entienden	Hablan	Hablan, leen y escriben
112.901 5,4%	68.678 3,3%	411.569 19,6%	25.515 3,6%	10.632 1,5%	46.377 6,6%

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo 2001, United Kingdom Office for National Statistics.

Como indica la tabla el número de hablante de galés representa el 20,79% de la población de gales. También observamos como el grupo de edad de 3 a 15 años constituye el grupo etario donde las competencias de galés son mayores. En lo referido a los no nacidos en Gales se incluye la población nacida tanto en el resto del Reino unido como en el extranjero. Estos representan el 34% de la población residente en Gales de los cuales solo el 6,6% poseen competencias de forma integral en galés. Esto refleja el reto al que se enfrentan las políticas de protección y fortalecimiento de una lengua debilitada y las dificultades para que entorno a ésta se elabore un proceso de cohesión social. Por ello sostenemos, como lo hacíamos en el caso del País Vasco, que el uso de la lengua como valor cívico compartido solo será posible en un contexto de lengua fuerte.

2.4 Dinámicas políticas de los partidos nacionalistas y regionalistas de nivel subestatal frente a la multiculturalidad.

El carácter inclusivo o excluyente que puede reflejarse en cualquier proceso de gestión de la diversidad cultural es ante todo un hecho político. Por supuesto que más allá de la voluntad política, dicho carácter dependerá de una estrategia concreta, en un contexto determinado, para encausar el fenómeno de la multiculturalidad de manera que la misma no se configure como una desventaja para el proyecto de construcción nacional de las ESCD. Es precisamente en el nivel subestatal donde se comienzan a producir un conjunto de reinterpretaciones sobre categorías políticas que han sido utilizadas de manera rígida por los Estados en el área de la gestión de la diversidad.

Las peculiaridades a través de las que se diseña la pertenencia a la comunidad política por parte de las ESCD se enmarcan principalmente, como ya apuntamos al inicio de este capítulo, dentro de la doble presión que tanto el Estado como la diversidad cultural ejercen sobre la construcción del proyecto nacional. Al mismo tiempo, un mayor autogobierno se presenta como un marco favorable para el diseño de la gestión de la diversidad. De ahí que la reconfiguración de la identidad[42] nacional/extranjero por una parte y ciudadano/residente por otra, puede experimentar en el espacio subestatal profundos procesos de innovación democrática.

Los actores políticos por excelencia que se enfrentan a dichos retos son los conocidos *Stateless Nationalist and Regionalist Parties* (SNRPs)[43]. Incluso más allá de cualquier reelaboración teórica sobre los conceptos políticos tradicionales, de lo que se trata es de la capacidad de los mismos para poner en práctica acciones concretas como respuesta al hecho multicultural. Respuestas que, de ser coherentes con la finalidad de proteger la

[42] Nos referimos aquí a la noción de identidad manejada por la lógica dialéctica hegeliana donde la comprensión de las categorías que la conforman no parte en ningún caso del hecho de asumirlas como meros contrarios. Más bien se trata de comprender toda identidad como un proceso de relación que dota de sentido a ambas categorías superando así la tautología de la lógica formal a la hora de expresar la esencia de un concepto.

[43] Mantenemos la referencia en inglés que denota a los partidos nacionalistas y regionales de naciones sin Estado pues los textos utilizados sobre la relación entre estos actores y la gestión de la diversidad están redactados en su mayoría en dicha lengua.

especificidad comunitaria y al mismo tiempo potenciarla, no deberían recorrer el trillado camino de invisibilizar las diferencias existentes en su seno. De manera que se pueda articular un proceso de cohesión social donde los principales elementos en torno a los cuales se centre mantengan una matriz cívica inclusiva y no étnica excluyente. Es decir, la desetnización de las dinámicas del proceso de construcción nacional, en franca oposición al tradicional nacionalismo étnico, de tal modo que predomine la idea de que lo que constituye la nación es el consentimiento voluntario de quienes la componen y, por tanto, que la ciudadanía debe estar abierta, y ser concedida, con más o menos reserva, a todos aquellos que vivan en su territorio con independencia de sus orígenes (Bou, 2005: 170).

Esta dinámica implica no solamente un posible salto desde un nacionalismo étnico a un nacionalismo cívico. Como señala Keating (2001), independientemente del énfasis sobre la adscripción identitaria (étnico) o los valores e instituciones comunes (cívico), lo que determina que un nacionalismo sea étnico o cultural no es solamente la existencia de una lengua o de una política cultural, sino el uso que se realiza de ambos ya sea para construir una nación cívica o para practicar una exclusión étnica. Pensar la pertenencia a la comunidad política en términos una cultura cívica (Keating, 2001: 70).

Ésta a diferencia de la cultural nacional no constituye una forma hegemónica de pensar a la cual todos tienen estar subordinados. Aquí los valores comunes compartidos no están relacionados con una determinante étnica o religiosa, sino con el principio de residencia como término de inclusión que posibilite el ejercicio de una democracia plural como marco institucional para la representación política y cultural en el espacio público.

Es necesario aclarar, a partir de lo anterior, que nuestra posición sobre la dualidad *nacionalismo étnico/nacionalismo cívico* se distancia de la interpretación que convierte dicha dualidad en la dicotomía oriente/occidente. Desde esta interpretación se da pie a una comprensión en términos binarios de los nacionalismos orientales y occidentales estableciendo la bipolaridad étnico/cívico que obvia la consideración dinámica de la nación, esto es, la comprensión de la misma como resultado contingente y siempre contestado de un proceso político de construcción (Maíz, 2004). Además, resulta obvio

que la dualidad étnico/cívico traducida en polaridad oriente/occidente constituye una inadecuación empírica. No hay que ir muy lejos para percatarse de que las naciones occidentales poseen más componentes étnicos y culturales de los que se le suponen y muchos nacionalismos orientales presentan un carácter más cívico y político del pretendido por el estereotipo (Maíz, 2004: 109).

Asumir el proyecto de construcción de una cultura cívica no implica que el proceso de integración, principalmente el de los inmigrantes, se convierta en cuestión sencilla ni muchos menos. En el debate se mantienen la interrogantes sobre cómo debe articularse el acomodo de las diferencias culturales, de por sí mucho más complejo en las ESCD, por la multiplicidad de factores de tipo histórico, cultural y político que convergen de forma peculiar en este escenario, al que ya nos hemos referido.

Por ello consideramos que el éxito de las políticas por mantener la diferencia cultural de las entidades subestatales radica en su confluencia con un proceso de innovación democrática, en aras del reconocimiento de las diferencias culturales en el espacio público sobre el que los SNRPs tienen cada vez mayor peso en la toma de decisiones. Es por eso que la *a priori* naturaleza distintiva de los reclamos correspondiente a los partidos nacionalistas por un lado y a los regionalistas por otro, no tiene por qué colocar necesariamente a ambos como actores sin al menos algún interés en común. Dentro de la diferencia de perspectivas que sobre el proyecto comunitario puedan esgrimir, hay puntos en común que trascienden cualquier distancia programática:

> Se suele identificar a los partidos regionales como actores claves en la movilización territorial. Tales partidos han estado referidos a minorías nacionales, entnonacionalistas, autonomistas o etnoregionalistas. Aunque existe un consenso general sobre la idea de que la característica que define a los mismos es su reclamo de la autonomía, ha existido un considerable desacuerdo en relación a lo apropiado de la terminología con la cual se describe a estos partidos. Esto se debe en parte a la tendencia de las subdisciplinas de política territorial de denotar a dichos partidos con categorías estáticas. Así, los partidos regionales tienden a ser separados de los partidos nacionalistas minoritarios basados en sus objetivos en torno a la autodeterminación, en virtud de los cuales los partidos nacionalistas son con frecuencia erróneamente entendidos como partidos independentistas que reclaman la nación basándose en factores históricos, culturales y lingüísticos. Mientras que los partidos regionalistas tienden a ser vistos como demandantes de mayores poderes del Estado. Rechazamos tal separación analítica pues ambas clasificaciones de partidos tienden a confluir en la búsqueda y promoción de los

> intereses y la identidad de un determinado territorio subestatal que bien puede ser definido como una nación o una región. Desde esa confluencia dichos intereses territoriales no solo se refieren a la nación, la identidad y la autodeterminación en el sentido simbólico o constitucional, sino también a demandas socioeconómicas, tales como a las desigualdades económicas regionales y las cuestiones demográficas sobre el mercado de trabajo (Hepburn, 2009a: 515).

No en vano el tema de la reacción de los *SNPRs* ante nuevos retos como la integración Europea y la multiculturalidad ha llamado la atención de varios investigadores (Aubarell, 2004; Bou, 2005; De Frantz, 2008; Elías, 2008; Hamilton, 2004; Hepburn, 2009a, 2009b, 2011; Jeffery, 2009; Keating, 2007; Looghe y Marks, 2001; Naguel, 2004; Zapata Barrero, 2007), que reflexionan sobre los retos, las reacciones y las posibles respuestas ante este fenómeno. La mayoría coincide en que el tema de la inmigración, a pesar de constituir un reto, también supone una oportunidad para fomentar la identidad regional.

Como hemos señalado, las políticas de los SNRPs en torno a la gestión de la diversidad están condicionadas por las características del contexto local y estatal. De igual modo no podemos relegar a un nivel secundario los efectos que las dinámicas del proceso de integración europea han tenido en las estrategias de construcción de la comunidad política por parte de los SNRPs donde la multiculturalidad ha devenido en elemento clave, específicamente en tres de los contextos que estamos analizando: Cataluña, País Vasco y Gales. Es un hecho que la política europea ha abierto múltiples espacios a los movimientos políticos regionales que han puesto énfasis en un nacionalismo territorial e inclusivo, en detrimento de aquéllos que insisten en la exclusión étnica o el racismo (Keating, 2007: 29).

En este sentido la desetnización de los elementos de pertenencia a la comunidad política se ha convertido en una condición clave para la sincronía entre los SNRPs y el proceso de integración europea. Esta sincronía no se explica por una simple aceptación de los valores “europeos” supranacionales. Se trata en todo caso de que quedar fuera de este proceso implica quedar al margen de gran parte de los recursos que la UE ofrece. No solo recursos financieros, sino que está en juego la posibilidad de compromisos políticos a través de la participación en grupos políticos transnacionales, contexto propicio para actividades de lobby (De Winter y Türsan, 1998).

Si bien años atrás podíamos afirmar con cierta seguridad que los objetivos de la autonomía se concentraban principalmente en las estructuras del Estado, los SNRPs negocian ahora a nivel europeo para hacer progresar sus proyectos territoriales. Llegado a este punto, los SNRPs, asociados con el fenómeno de la nación, si bien fueron muchas veces percibidos como expresiones provincianas y anacrónicas dentro del contexto de una modernidad política por su tendencia a percibir de manera cerrada la comunidad cultural, comienzan a ser reconocidos como actores que de manera progresiva van articulando formas democráticas de movilización territorial en pro del reconocimiento de la diversidad.

Finalmente queremos presentar cinco factores que según Hepburn (2009a: 526) han influido en el diseño de las políticas de inmigración lideradas o promovidas por los SNRPs:

Tabla nº 14: Factores que influyen en las políticas de inmigración de los SNRPs.

1. Preocupación por la reproducción cultural vinculada a la economía y al mercado de trabajo.	Búsqueda de la estimulación económica ante los efectos del descenso demográfico en un contexto globalizado y de aperturas de mercados.
2. Perfil ideológico de los partidos.	Si bien las políticas sobre inmigración variaban en función del sello político (izquierda - multiculturalismo, derecha - antiinmigración), es cada vez más difícil traducir una posición ideológica a una determinada política de gestión de la diversidad.
3. Competencia política regional.	En la construcción de la comunidad política la competencia de los partidos locales tiene un efecto importante en la configuración de las políticas de gestión de la diversidad.
4. Influencia de las políticas estatales sobre inmigración.	Las estrategias de gestión de la diversidad de los partidos locales no solo están influenciadas por la dinámica de la competencia partidista local. También se ven afectadas por los discursos, políticas y por la cobertura mediática que sobre el fenómeno de la inmigración se produce a lo largo y ancho del espacio estatal.
5. Participación dentro del juego ideológico europeo.	Una actitud pro integración europea suele ir acompañada de políticas de reconocimiento de la diversidad en clave de inclusión social y desetnización de la pertenencia a la comunidad política.

Fuente: Elaboración propia a partir de Hepburn (2009a: 526).

Ante este escenario, no compartimos el argumento mecanicista que suele utilizarse para sostener que los procesos de construcción nacional en el ámbito subestatal, en lo que respecta a los SNRPs, repetirán de manera apodíctica los mismos errores que cometieron sus respectivos Estados anfitriones desde el punto de vista de implementar políticas de homogenización cultural. Es precisamente el doble proceso de presión cultural lo que coloca a las ESCD ante un reto diferente dentro de un marco de referencia institucional y político distinto al del Estado-nación. Es precisamente este contexto al que Kymlicka (2003) llama "nacionalismo postétnico", caracterizado por comunidades mucho más abiertas a la diversidad, cuyo reto principal es la innovación en el terreno de las políticas de gestión.

Consideramos que para distinguir las diferencias entre las formas de gestión de la diversidad del Estado-nación tradicional y las ESCD, resulta imprescindible analizar los diseños de gestión de la diversidad a nivel subestatal. Este análisis nos permitirá constatar la realidad o no de dicho cambio en el ámbito de las políticas de gestión, además de reflexionar sobre los elementos que posibilitan el desarrollo de dicha potencialidad democrática o que lo obstaculizan. Ese será precisamente el objetivo del Capítulo III, en el que pasaremos a examinar la evolución de las políticas de gestión de la diversidad teniendo en cuenta el potencial democratizador que hemos venido exponiendo desde un punto de vista teórico. Al mismo tiempo evaluaremos los efectos que la debilidad o fortaleza del elemento de diferenciación cultural comunitario generan en el diseño de las políticas de gestión de la diversidad.

CAPÍTULO III
DISEÑO DE LOS PROYECTOS COMUNITARIOS DE GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD CULTURAL.

3.1 QUEBEC

3.1.1 Quebec como sociedad distinta dentro de Canadá.

Durante los últimos treinta años la sociedad quebequesa ha experimentado cambios profundos en su estructura institucional. La Revolución Tranquila es la principal expresión de la necesidad de un reconocimiento de la especificidad de Quebec dentro del escenario federal canadiense. Los cambios abarcaron la totalidad de la sociedad y se caracterizaron principalmente por la secularización en el terreno cultural y social de la sociedad quebequesa, y el progresivo reemplazo de la presencia de la Iglesia en campos como la enseñanza, los servicios sociales y la sanidad. De ahí que desde mediados de la década de los setenta los distintos gobiernos de la provincia francófona lleven a cabo un conjunto de reformas de carácter político y jurídico dirigidas a crear una normatividad coherente con su identidad diferenciada dentro de la federación.

La BNA de 1867, a través de su artículo 92, atribuyó a la provincia de Quebec un conjunto de competencias sobre gobierno local, tribunales de justicia provinciales y las referidas a propiedades y derecho civil. Con esta última se permitía la preservación de los sistemas jurídicos propios, especialmente la dualidad entre *droit civil* y *common law* (Castellá, 2001: 40). Al mismo tiempo se establece que corresponde a las legislaturas provinciales la decisión acerca de los derechos educativos (lingüísticos y religiosos). Estas competencias, unidas al espíritu de la Revolución Tranquila y a la voluntad

política emanada de ésta, constituyeron la base del proceso de transformación al que nos referimos.

La Carta de Derechos y Libertades de la Persona de Quebec, de 1975, y la Carta de la Lengua Francesa, de 1977, son la expresión máxima de la transformación. Ambas ya conciben y actúan sobre el fenómeno de la diversidad cultural como un elemento consustancial del proyecto nacional quebequés. Ante estas acciones, sumadas a la derrota del referéndum soberanista de 1980[44], las reacciones del gobierno federal mantuvieron como orientación el reforzamiento de un espíritu pancanadiense que contrarrestase ese sentimiento de sociedad distinta.

Precisamente la repatriación de la Constitución de Canadá, cuyo proceso finalizó con la promulgación de la *Constitutional Act* de 1982, refleja la tensión política e identitaria entre la Federación y Quebec. La provincia francesa no da su aprobación sobre el proceso de elaboración de la nueva Constitución, principalmente porque el contenido de la misma no reconocía el estatus de Quebec como sociedad distinta dentro de la federación. Además, se manifiesta que la nueva Ley fundamental impone a Quebec exigencias de carácter centralizador.

Entre otros argumentos, en Quebec se sostenía que los nuevos procedimientos para una reforma constitucional podían ejecutarse sin la voluntad de la provincia francesa, por lo que a su juicio se quebraba el pacto federal de 1867. La misma postura de rechazo se produjo con respecto a la aprobación de la Carta de Derechos y Libertades de Canadá por su carácter de aplicación común para todos los ciudadanos canadienses, lo que, según el gobierno de Quebec, vulneraba el principio de soberanía de su Asamblea Nacional. Al mismo tiempo, la inclusión de la cláusula sobre el multiculturalismo legitimaba un estatus para Quebec como una minoría más dentro de la federación, lo cual alejaba todo reconocimiento de su distintividad. Estos desacuerdos dejaron a Quebec fuera del consenso constitucional, a pesar de los intentos posteriores por propiciar la conciliación de Quebec con el proceso de repatriación Constitucional.

[44] En estricto rigor el referéndum no se planteaba la secesión, aunque ésta fuera el objetivo a largo plazo. Más bien se votaba sobre una concesión al gobierno de Quebec de un mandato popular para acordar con el gobierno federal un nuevo pacto con el resto de Canadá (Castellà, 2001: 51).

Uno de estos intentos[45] fue el conocido como Acuerdo del Lago Meech[46], de 1987, cuyo objetivo era lograr una solución consensuada de la repatriación de la Ley Constitucional de 1982. Se necesitaba una actitud de distensión recíproca que permitiera un reconocimiento constitucional al carácter bicultural de Canadá y al carácter de sociedad distinta de Quebec. La elaboración del acuerdo conllevó un proceso de varios años, pero se llegó a un principio de acuerdo para reformar la Constitución en 1987.

El gobierno de Quebec había presentado en 1986, como parte de este proceso, un conjunto de condiciones para aceptar la Ley constitucional de 1982: el reconocimiento de Quebec como sociedad distinta, mayores poderes provinciales en materia de inmigración, la participación del gobierno de Quebec en el nombramiento de los jueces de la Corte Suprema de Canadá, limitación del poder de intervención del gobierno federal en materias de competencias exclusivas de la provincia y el reconocimiento del derecho a veto para Quebec sobre la reforma constitucional.

Las primeras dificultades comienzan a aparecer cuando las propuestas de Quebec, excepto el principio de sociedad distinta, se homogenizan al resto de las provincias en virtud del principio de igualdad provincial. El debate se torna tenso por la diversidad de posturas, pero sobre todo por la falta de consenso en relación con la condición de trato diferenciado hacia la provincia francófona; no obstante, se logra concretar el acuerdo.

Sin embargo, el principio de acuerdo de la reunión del Lago Meech no tiene valor legal y solo constituye un compromiso que tiene que ser ratificado por el parlamento federal y los legislativos provinciales. Una vez que un parlamento provincial ratifique el acuerdo los demás tendrán que tomar una decisión al respecto en un período que no excediera los tres años. Para 1988 el parlamento federal y ocho de los diez parlamentos

[45] En 1992 fracasará, mediante referéndum, un segundo intento de reforma constitucional posterior a la repatriación de la Constitución de 1982. Este se conoce como el acuerdo de Charlottetown. La mayoría de la población quebequense, el 57 %, rechaza el acuerdo porque no encuentra en él nada que satisfaga sus reivindicaciones tradicionales. Mientras que en el resto de Canadá la oposición al Acuerdo es del 54 %, por considerar que éste hace demasiadas concesiones a Quebec.

[46] El Lago Meech se encuentra al norte de Ottawa, localidad donde se ubica un centro de conferencias del gobierno que fue utilizado para la reunión de los primeros ministros provinciales para llegar a un principio de acuerdo sobre la reforma constitucional.

oficiales se habían pronunciado ratificando el Acuerdo. Pero las provincias de Manitoba y Terranova se retractaron de lo acordado y rechazaron la reforma.

El fracaso del Acuerdo frustra la posibilidad de consolidar la identidad del sistema político canadiense como una federación multinacional asimétrica (Laforest, 2001: 780), principalmente por la no materialización del reconocimiento de Quebec como una sociedad diferenciada dentro de Canadá, aunque ello no significara *per se* la confirmación del carácter nacional de Quebec como comunidad política. A pesar del fracaso del Acuerdo, este sirvió como medidor para un reforzamiento de las dinámicas de asimetría federal entre Canadá y Quebec.

Tal vez la más relevante la encontramos en la firma de un pacto que concedía competencia plenas para la selección e integración de los inmigrantes que deciden radicarse en la provincia. El *Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains,* de 1991, establece que Quebec puede recibir un número de inmigrantes proporcional a su población en el seno de Canadá más un 5% si lo considera necesario. Deja además bajo control de Quebec la política de integración y gestión de la inmigración.

La idea de Quebec como sociedad diferenciada dentro de la federación canadiense ha servido de punto de encuentro para los principales partidos políticos nacionalistas y regionales. Independientemente de sus visiones ideológicas sobre el papel de la provincia dentro de la federación: soberanista, autonomista o federalista, éstos han inscrito sus esfuerzos para reclamar una renovación federal que tiene como punto de convergencia una mayor descentralización del poder de Ottawa sobre Quebec. En este sentido, el escenario político ha estado dominado por tres partidos políticos de ámbito regional y uno de nivel federal: Partido Liberal de Quebec (PLQ), Partido de Quebec (PQ), el Partido de Acción Democrática de Quebec (ADQ) y el partido federal Bloque Quebequés (BQ).

El PLQ se funda en el siglo XIX como una rama del Partido Liberal de Canadá (PLC). En 1964 el PLQ se desvincula formalmente del PLC adoptando una postura más cercana al nacionalismo durante la década de los setenta, la cual se reorientará más adelante hacia el federalismo. El PLQ será el partido de gobierno en los períodos de

1970-1976, 1985-1994 y desde 2003 hasta la actualidad. Al final de su primera etapa de gobierno se promulga la Carta de Derechos y Libertades de la Persona de Quebec, elemento básico del diseño del proyecto nacional y punto de referencia de la política de gestión de la diversidad.

En relación con la consolidación de un modelo propio de gestión de la diversidad, durante su segundo período en el gobierno destaca la elaboración, en 1990, del Plan de Acción sobre inmigración e integración: *Au Québec pour bâtir ensemble*. Con este programa se consolida una visión quebequesa sobre el fenómeno de la inmigración y al mismo tiempo se proyecta una visión global de la comunidad política, en la cual la diversidad cultural desempeña un papel protagónico. Finalmente, durante su tercer período, luego de retomar la presidencia del gobierno en 2003, ha predominado el debate sobre la ciudadanía quebequesa y la política de los acomodos razonables.

El PQ se constituye en 1968 con una perspectiva soberanista que plantea, en lo esencial, el binomio soberanía-asociación. Es decir, la secesión de Quebec de la federación manteniendo una asociación de tipo económica con el Estado canadiense. Obtiene la primera magistratura de Quebec desde 1976 hasta 1985, cuando es derrotado por el PLQ, para obtenerla nuevamente durante el período 1994-2003.

Uno de los elementos a destacar de su primera etapa de gobierno es la promulgación de la Carta de la Lengua Francesa, en 1977. Con ella se fija el carácter francófono de Quebec y tiene su mayor efecto en el ámbito educativo e institucional con la adquisición del francés del estatus de única lengua oficial de la provincia. La Carta no desconoce la diversidad cultural desde la cual la comunidad se estructura, por lo que incluye como derecho el estímulo y desarrollo de las lenguas de origen. Ello se verá reflejado con la puesta en práctica del Programa para el Estudio de las Lenguas de Origen en 1977.

Bajo el gobierno del PQ se llevará a cabo el primer referéndum de secesión en 1980. Su fracaso tendrá efectos sobre la comprensión del fenómeno de la diversidad cultural desde el ámbito político y de las políticas, pues se concluye que una de las causas de la derrota se debió al voto étnico. Es así como, desde el espíritu proyectado en la Carta de Libertades y en la Carta de la Lengua, se publica en 1981 el Plan de Acción: *Autant de façons d'être Québécois*. Este documento programático expone por primera vez una

concepción articulada de la intención del gobierno de Quebec con respecto a la diversidad cultural de su territorio. Tales desarrollos políticos y jurídicos son los que, en gran medida, abonarán el terreno para la implementación de lo que Quebec denominará modelo intercultural.

Durante su segundo período de gobierno, el PQ será actor clave en la convocatoria en 1995 de un segundo referéndum secesionista con el apoyo a favor del *sí* del BQ y ADQ, mientras que PLQ apoyó el *no* (Emmerich, 2003: 163). La victoria del *no*, por estrechísimo margen, marcará el estancamiento y declive de la opción soberanista del PQ en los próximos años.

De creación más reciente, el partido ADQ cobró vida en 1994 a raíz de la acción de un grupo de miembros provenientes del PLQ inconformes con la adopción de este último de una línea federalista. El ADQ se posiciona desde una orientación franco-nacionalista, pero no soberanista. Reclamaba una mayor autonomía, a medio camino entre el federalismo del PLQ y el soberanismo del PQ y alcanzó su mayor representación política en las elecciones de 2007, en una coyuntura socio-política conocida como la "crisis de los acomodos razonables". En la actualidad el ADQ ha desaparecido formalmente y se ha integrado en Coalición bajo el nombre de *Coalition Avenir Québec* (CAQ) desde enero de 2012. La coalición se conforma a partir del apoyo de tres miembros de la Asamblea Nacional de Quebec, provenientes del PQ, y seis del desaparecido ADQ. La CAQ mantiene una posición franco-nacionalista y aboga por limitar la inmigración insistiendo que sea el francés la única lengua de uso en Quebec.

Finalmente, tenemos la aparición de un partido federal con base exclusiva en la provincia de Quebec. Este es el caso del BQ, cuyo origen es consecuencia del conflicto político-constitucional exacerbado por el sentimiento de exclusión expresado por Quebec a raíz de la repatriación de la Constitución en 1982 y el fracaso del acuerdo del Lago Meech en 1990. Ambos eventos polarizan las relaciones entre el Canadá anglófono y un Quebec que reclama ser considerado como sociedad distinta.

El BQ se constituye en 1991, pero tiene un origen parlamentario después de que diversos diputados federales provenientes de los dos partidos mayoritarios de la federación, el Partido Conservador y el Partido Liberal, abandonasen sus grupos

parlamentarios. Una vez constituido, el BQ se presenta a las elecciones federales de 1993 agrupando, principalmente, a partidarios de la soberanía de Quebec independientemente de su ideología y militancia. Logra con ello aglutinar una variedad significativa del electorado quebequés en torno a un proyecto de frente nacional. Su aspiración será la de erigirse como portavoz de la voluntad del pueblo de Quebec.

3.1.2 Desarrollo de la innovación institucional relacionada con la gestión de la diversidad.

La innovación institucional, en lo referente a la gestión de la diversidad, deviene en un elemento de sumo interés que da cuenta de cómo Quebec ha reaccionado ante el fenómeno de la multiculturalidad. Por supuesto que la creación de una nueva institucionalidad no es solo expresión de una determinada perspectiva que se desarrolla sobre la inmigración a nivel político, sino que también evidencia la recodificación del proyecto de construcción nacional que, paulatinamente, toma en consideración la dimensión de la diversidad cultural como fenómeno ineludible.

Los cambios de la Revolución Tranquila provocaron una transición desde un nacionalismo étnico a un nacionalismo cívico[47] (Lecours, 2000: 154), aunque todavía sigue abierto el debate sobre si esta transición ha sido completa o solo parcial. Lo cierto es que Quebec se ha convertido en un punto de referencia en términos de innovación institucional y gestión de la diversidad desde mediados de la década de los sesenta.

Hay que tener en cuenta que la innovación institucional no puede entenderse como un proceso que se diseña de manera exclusiva pensando en la diversidad. Constituye un proceso de rediseño de la comunidad política. Si bien los comienzos de una nueva institucionalidad traen como respuesta política la creación de servicios bajo dependencia ministerial o ministerios propiamente tales, y sus consecuentes programas de actuación, el fenómeno de la diversidad cultural no resultará en ningún caso ajeno al desarrollo legislativo, como veremos más adelante.

[47] Sobre la valoración de esta dicotomía ya hemos hecho referencia en el epígrafe 2.4 comentando la noción de cultura cívica de Michael Keating (2001; 2007).

Queremos detenernos en los principales momentos que marcan el desarrollo de la estructura institucional de Quebec relacionada con la diversidad, aunque solo sea de manera referencial. Tanto Symons (2002) como Zapata Barrero (2008) han presentado una periodización detallada del caso quebequés que permite visualizar el conjunto de innovaciones institucionales y conceptuales que han generado nuevos enfoques y discursos alrededor de la inmigración en Quebec. Ambos autores reflexionan sobre los cambios en la estructura organizacional y la naturaleza del discurso de la política quebequesa sobre la inmigración.

En 1965 se crea por primera vez una estructura institucional bajo el nombre de Servicio de Inmigración de Quebec, integrado dentro del Ministerio de Cultura. Con ello se produce el comienzo de sucesivos cambios estructurales dentro del Gobierno de Quebec como resultado de que la sociedad quebequesa francófona empieza finalmente, y por primera vez en su historia, a percibirse como una sociedad de inmigración.

Pero al mismo tiempo, dicho cambio obedece a la necesidad de tomar parte, desde el ámbito político institucional, en el proceso de integración de los inmigrantes a través de directrices elaboradas desde Quebec. Se persigue también desarrollar un creciente nivel de influencia sobre el proceso de identificación comunitaria entre los inmigrantes y el proyecto comunitario, que se encontraba en pleno proceso de reorientación durante la década de los sesenta. En poco tiempo la estructura de gobierno dedicada a la inmigración alcanzará rango ministerial con la creación en 1968 del *Ministère de l'Immigration du Québec* (MIQ).

Los objetivos del MIQ iban más allá de la atención propiamente tal de la inmigración radicada en Quebec. Extendía sus actividades a informar a los futuros inmigrantes con el objetivo de fomentar en ellos una predisposición para contribuir al desarrollo de la comunidad y participar en su progreso. El discurso del MIQ presenta como categoría novedosa el término de “adaptación” (Symons, 2002), aunque transitoria, intentando alejarse de cualquier identificación con la noción de “asimilación”, ampliamente deslegitimada en el discurso político de la época. En este sentido se presentan un conjunto de estrategias de colaboración para propiciar la inserción laboral y educacional de los inmigrantes.

No obstante, los términos que reclamarán la atención del debate generado por el cambio del discurso institucional sobre la inmigración serán los de “grupo étnico” y “nuevos quebequeses”. Estos hacen referencia a las minorías que son consideradas como nuevos miembros de la comunidad política quebequesa, por ahora a nivel discursivo, pero no reconoce a las minorías anglófonas y autóctonas dentro de la clasificación de grupos étnicos. Ello genera críticas que interpretaban este hecho como una exclusión de ambos grupos del discurso político en el ámbito del reconocimiento de las diferencias culturales. Al mismo tiempo, para Symonds (2002) resulta curioso que el término de minoría étnica no fuera utilizado para referirse a la mayoría francófona, ya que con este término se le había identificado desde Canadá de manera frecuente.

Emerge así una forma distinta de nombrar al extranjero que implicará un salto cualitativo en el tratamiento de la diversidad cultural proveniente de la inmigración. Por este motivo consideramos que la no inclusión de la minoría anglófona y autóctona dentro del término de minoría étnica no tiene como objetivo obviar su importancia como miembros de la sociedad quebequesa. Más bien obedece a la transición discursiva que se experimenta desde el término extranjero al de minoría étnica. Término que a partir de este momento quedará asociado a la idea del nuevo quebequés y que comienza a ser articulado desde una perspectiva diferente a la expresada por el multiculturalismo canadiense. Dicha postura se profundizará bajo el espíritu de la Carta de Derechos y Libertades de la Persona de Quebec (1975), principalmente en virtud de lo establecido en su artículo 43, que reconoce el derecho a mantener el desarrollo cultural de los grupos étnicos.

Tras los resultados adversos para el Partido Quebequés del referéndum de 1980, se produce un cambio de orientación en la estructura y el discurso institucional relacionado con la inmigración. Este cambio reflejará un mayor nivel de prioridad en la relación entre el gobierno de Quebec y los grupos étnicos. En gran medida se parte del criterio compartido de que el voto de estos grupos reflejó un apoyo mayoritario a la Federación en detrimento de la opción soberanista. Por ello en lo sucesivo el proyecto de construcción nacional tendrá una mayor conciencia del peso decisivo que constituyen los grupos étnicos.

La reorientación de la política de integración de los nuevos quebequeses queda patente en la disolución del MIQ y la creación del *Ministère des Communautés Cullturelles et de l´Immigration* (MCCI). El cambio de nombre refleja el cambio de discurso y la intencionalidad de la política en materia de gestión de la diversidad cultural, que queda establecida a través de un nuevo Plan de acción publicado en 1981 bajo el título: *Autant de façons d'être Québécois, Plan d'action du gouvernement du Québec à l'intention des communautés culturelles*.

Esta estrategia de gestión deja atrás la definición de grupo étnico e introduce el de "comunidades culturales". El objetivo era avanzar de forma paulatina en el reconocimiento de pertenencia a la comunidad política de la población inmigrante, facilitando la interacción y el diálogo que la anterior categoría de etnicidad pudiera obstaculizar debido a la tendencia a crear compartimentos estancos de grupos sociales diferenciados por estereotipos étnicos. Al mismo tiempo la nueva denominación apuntaba a una definición de pertenencia de base territorial que neutralizara cualquier intento reivindicativo, principalmente por parte de las minorías tradicionales. Tal reclamo amenazaría la integridad territorial de Quebec en caso de que dichas minorías pusieran sobre la mesa el mismo recurso utilizado por Quebec para separarse de la Federación.

Es por ello que el término de comunidades culturales se presenta, desde sus inicios, como un espacio transversal cuya finalidad radica en posibilitar la convergencia cultural, incluyendo dentro de esta categoría a la minoría anglófona y autóctona de Quebec, "a pesar de que las preocupaciones de estas minorías son en muchos aspectos de otro orden" (Québec. CIPACC, 1984: 78). Esta convergencia tendrá en la lengua francesa su elemento de cohesión preponderante. Aunque al mismo tiempo se insista en el derecho de las comunidades culturales a mantener vivos sus elementos diferenciadores.

Para Symonds (2002) la estrategia de potenciar una convergencia cultural manteniendo el derecho al desarrollo de la diferencia cultural deviene en un carácter ambivalente del diseño de gestión de la diversidad. No obstante, consideramos que dicha ambivalencia no debe ser entendida como una anomalía del diseño de gestión o una ambigüedad *per*

se. Hacerlo implica asumir el carácter contradictorio del discurso como un signo de debilidad de una determinada estrategia política y obviar la situación contradictoria a la que se enfrentan las ESCD, que hemos comentado en el Capítulo II, desde el momento en que intentan mantener sus diferencias culturales frente al Estado en el que están políticamente insertas, al mismo tiempo que reconfiguran su proyecto de construcción nacional adecuándolo a la multiculturalidad.

Tal ambivalencia debe ser entendida en tanto resultado de un proceso de modelo de gestión de la diversidad cultural que, en el caso de Quebec, se reorienta intentado diferenciar un modelo de gestión propio, más adecuado a sus objetivos políticos, que lo distinga del multiculturalismo de matriz canadiense. Esa será la función del término de convergencia cultural que más tarde dará paso a lo que Quebec denominará "interculturalismo", estableciendo así un modelo propio en oposición al de gestión federal.

Si bien la estrategia sobre la gestión de la diversidad del MCCI quedará programáticamente establecida en el Plan de acción *Autant de façons d'être Québécois*, reconociendo de manera explícita la pluralidad cultural de la sociedad quebequesa, los antecedentes del interculturalismo en Quebec los encontramos a través de la combinación del espíritu de La Carta de Derechos y Libertades de la Persona de Quebec de 1975 (estableciendo el derecho a mantener el desarrollo de las culturas de origen), La Carta de la Lengua Francesa de 1977 (que posiciona la lengua francesa como punto de convergencia cultural), el Programa para el Estudio de las Lenguas de Origen de 1977 (que posibilita el aprendizaje y desarrollo de la lengua de origen) y la Política Quebequesa del Desarrollo Cultural de 1978, cuyos principales aportes a la estrategia de la gestión de la diversidad analizaremos más adelante. Tales desarrollos políticos y jurídicos son los que, en gran medida, abonarán el terreno para la implementación de lo que Quebec denominará modelo intercultural.

La noción de convergencia cultural será superada por la de "cultura pública común". Esta última constituye una profundización de la noción anterior e introduce la figura de un contrato moral como punto de partida del proceso de integración. Así quedará reflejado en el documento *Au Québec pour bâtir ensemble*, publicado en 1990. Su

principal objetivo será diseñar un contrato moral para la construcción del Quebec del futuro. En términos generales la propuesta de dicho contrato debe entenderse en el contexto de la negociación de la firma del acuerdo Canadá-Quebec (1991), que entrega a Quebec la competencia exclusiva en el proceso de selección de los inmigrantes que deseen establecerse en la provincia francófona.

En 1993 la estructura institucional encargada de la estrategia de la gestión de la diversidad experimentará un nuevo cambio. El MCCI se convierte en el *Ministère des Affaires Internationales, de l´Immigration et des Communautés Culturelles* (MAIICC). La nueva estructura mantiene como parte fundamental del discurso el elemento de interacción cultural entre los tres grupos que constituyen Quebec: inmigrantes, quebequeses de comunidades culturales y la mayoría francófona. La identificación de quebequés no queda reducida a lo que tradicionalmente se planteaba como el territorio de la mayoría francófona. Ahora el ser quebequés tiene como correlato la alteridad pública de Quebec, en la cual los términos quebequés y comunidades culturales ya no remiten a categorías que se excluyen mutuamente (Juteau, 2005: 16). A pesar del uso del término de inmigrante como uno de los grupos constituyentes de la sociedad, el mismo suele utilizarse para hacer referencia a las políticas de acogida e inmigración de Quebec. Mientras que en los discursos sobre pertenecía comunitaria suele predominar el término quebequeses.

Se intenta dotar de un carácter mucho más inclusivo al término comunidades culturales, aunque ello no implique dar por superado el debate sobre el encaje problemático que dentro del mismo perciben las minorías tradicionales. Más bien se intenta reconducir este debate a través de un proceso de negociación en torno a la posibilidad de que, principalmente los anglófonos, puedan mantener sus propios centros educativos y servicios sociales con el predominio de su lengua. Esto no tiene por qué ser entendido como la renuncia por parte del MAIICC a que su proyecto de gestión de la diversidad se mantenga focalizado en el reforzamiento de la integración y las relaciones interculturales. Es a partir del mantenimiento de la centralidad de estos objetivos, y por tanto desde una dinámica intercultural, como Quebec concibe el éxito de la gestión de la diversidad.

Finalmente, en 1996 el proceso de innovación institucional relacionado con la gestión de la diversidad, en el sentido que hemos venido presentando, se adentra en una nueva etapa con la transformación del MAIICC en el *Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration* (MRCI). Con la creación del MRCI se anuncia un viraje en la orientación de la política gubernamental, que prevalece en la actualidad[48], centrada ahora de manera explícita en la categoría "ciudadanía". Dicha reorientación debe entenderse bajo el contexto de la derrota del referéndum de 1995 y la necesidad de involucrar cada vez más a los inmigrantes con la idea de Quebec como sociedad distinta y comunidad política propia. En este sentido, la necesidad de canalizar la participación política de los nuevos quebequeses en términos de apoyo al proyecto de construcción nacional hace que emerja la categoría de ciudadanos como una figura de inclusión y reconocimiento que trascienda cualquier pertenencia étnica, religiosa o ideológica.

Dicho enfoque se dirige a fortalecer el sentido de pertenencia a la comunidad política de los nuevos quebequeses bajo la noción de una ciudadanía inclusiva. Es decir, el proceso de integración de los inmigrantes reclama una participación colectiva en la vida social de Quebec y su proyecto nacional. De igual modo, se solicita al conjunto de la población involucrarse de manera activa en el proceso de integración lingüística, social y económica de los nuevos "ciudadanos" de Quebec mediante actitudes positivas que fomenten las relaciones interculturales y la lucha contra el racismo (Québec. MRCI, 1997:10).

La inclusión del término ciudadanía en el discurso institucional relacionado con la gestión de la diversidad, representa un paso más en la profundización del proceso que hasta ahora había sido expuesto como convergencia cultural. En este contexto la convergencia se presenta no solo en términos culturales, sino que intenta ser superada mediante la idea de una convergencia de ciudadanos culturalmente diversos. Tal reorientación será de vital importancia para el proceso de definición del modelo intercultural quebequés, en el cual, como señala Gagnon (2000), la política quebequesa

[48] En 2005 el MRCI se transforma en el *Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles du Québec*. No obstante, este cambio no implica un cambio sustancial de la orientación de la política gubernamental, ni innovaciones estructurales y discursivas en relación con la gestión de la diversidad. Más bien lo que indica es un proceso de consolidación de las etapas anteriores.

del interculturalismo pretende diseñar un espacio de confluencia de ciudadanos donde la lengua francesa se percibe como un elemento de convergencia de la identidad colectiva, siendo el conocimiento de la misma la condición mínima para el ejercicio de una ciudadanía común.

En resumen, durante las últimas cuatro décadas las innovaciones estructurales y discursivas, generadas por las políticas quebequesas para abordar el fenómeno de la diversidad cultural, dan cuenta de su complejidad. También revelan las interrelaciones entre el diseño de gestión de la diversidad y el proyecto de construcción nacional. El diseño de la comunidad política quebequesa y las condiciones de pertenencia a la misma transitan hacia el reconocimiento de Quebec como una comunidad plural, donde el francés y la residencia territorial se presentan como únicas condiciones para el ejercicio de derechos civiles, políticos y sociales. A continuación examinaremos un conjunto de documentos políticos y jurídicos que consideramos los más representativos de dicha trayectoria.

3.1.3 La lengua francesa como elemento de cohesión social y referente central de la gestión de la diversidad.

Como hemos visto, la lengua francesa es el elemento diferenciador de la identidad quebequesa frente al Estado canadiense. Pero al mismo tiempo se convierte en el factor de confluencia cultural del proceso de integración social, principalmente a partir del cambio radical de la política lingüística de Quebec en virtud de la entrada en vigor de la Carta de la Lengua Francesa, también conocida como Ley 101, en el año 1977. La Carta declara al francés como lengua pública única de Quebec y lengua normal de trabajo, educación, comunicación y negocio, y elimina los símbolos públicos del bilingüismo.

Lo primero que queremos destacar es la utilización del término “Carta” para titular la Ley que regirá la política lingüística de Quebec. Este término generalmente se reserva para cuerpos jurídicos medulares que rigen la totalidad de los ámbitos de la organización comunitaria, como es el caso de la Carta de Derechos y Libertades de Quebec. De ahí que a pesar de que el legislador no pretenda darle a la ley lingüística un

rango similar al de una Carta, persigue resaltar que, por su trascendencia histórica, la Ley 101 no puede ser entendida como una ley más dentro del contexto quebequés.

Podríamos resumir la importancia de la Carta en cinco puntos estratégicos:

1. Definir la naturaleza lingüística de la sociedad quebequense.
2. Asegurar la integración escolar de los hijos de inmigrantes.
3. Francesización del mundo laboral.
4. Atender a las necesidades de respeto de la mayoría francófona.
5. Crear los organismos responsables de la implementación de la Carta.

La comunidad anglófona mantendrá su propia red de instituciones culturales, aunque sus reacciones ante el espíritu de la Ley encontraron respuesta a través del cambio de algunas de sus disposiciones. Principalmente aquellas relativas a la posibilidad del uso del inglés en los ámbitos legislativo y de la administración de justicia, en el educativo y en el de los negocios. En este sentido, desde su promulgación, la Carta de la Lengua Francesa ha sido armonizada en virtud de las observaciones de organismos internacionales y de las decisiones tomadas al respecto por la Corte Suprema de Canadá.

La Carta, y su posterior desarrollo, puede ser considerada como la base sobre la que recae el proyecto quebequés de construcción de una comunidad política distinta, pues ésta permea y norma las diversas estructuras de la vida comunitaria. Con ello se redefine el espacio comunitario y se establece un poroso límite de pertenencia al espacio público que, a diferencia del establecido por el Estado identitario tradicional, tendrá como principal rasgo de lealtad comunitaria a la lengua, entendida como Carta de la Lengua Francesa Incluso, más de dos décadas después y a modo de recomendación, en el Informe de la *Commission des États généraux sur la situation et l'avenir de la langue française au Québec* (Québec. Commission Larose, 2001), se plantea que es la lengua francesa quien da argumento a la ciudadanía quebequesa. En otros términos, la lengua deviene en referente de interacción para una asociación flexible, asimétrica y pluricultural.

Es precisamente en el ámbito educativo donde la Ley 101 tendrá una mayor relevancia. El artículo 73 de la Carta, conocido como la "Cláusula de Quebec", establece que solo serán admitidos en las escuelas públicas inglesas de nivel primario y secundario

aquellos estudiantes de los que al menos uno de sus progenitores hubiese recibido enseñanza primaria en inglés en la Provincia de Quebec. Dicho artículo fue invalidado en 1984 por el artículo 23 de la Carta de Derechos y Libertades de Canadá de 1982, bautizado como la "Cláusula Canadá". Este cambio radicó principalmente en que ahora los centros de enseñanza en inglés admitirían a los estudiantes de los que al menos uno de sus progenitores hubiera cursado la educación primaria en escuelas inglesas de Canadá.

Independientemente de la modificación del artículo 73 de la Carta de la Lengua Francesa, el espacio educativo de Quebec para los inmigrantes se configura desde el francés. Ello le otorga a la lengua un rol protagónico en el diseño de la gestión de la diversidad y su futura articulación como punto de encuentro de lo que la política quebequesa de integración denominará como convergencia cultural.

Como señalamos en el epígrafe anterior, comprender el proyecto de gestión de la diversidad quebequés desde el planteamiento de unidad en la diversidad con el papel unificador del francés junto con la idea de reconocimiento y promoción de la diferencia, suele ser entendido como una ambigüedad política. Pero lo cierto es que, al mismo tiempo en que se promulga la Carta de la Lengua Francesa, el Gobierno de Quebec diseña un programa que resulta coherente con la propuesta explicitada, más tarde, del modelo intercultural quebequés.

El Programa para el Estudio de las Lenguas de Origen (PELO), de 1977, refleja la preocupación por el desarrollo de la primera lengua de la población inmigrante. En este sentido, el aprendizaje de las lenguas de origen no queda relegado al ámbito privado. Se facilita desde el ámbito público uno de los derechos reconocidos en la Carta de Derechos y Libertades de la Persona de Quebec, específicamente el relativo al desarrollo de la cultura de origen.

La Ley 101 introduce un nuevo parámetro identitario común a todos los residentes del territorio quebequés cualquiera que sea su origen, de manera que la sociedad quebequesa queda definida como espacio territorial francófono. Con ello podemos percibir una vez más la presencia del espíritu de la Carta de Derechos y Libertades de Quebec, cuyo artículo 10 establece que el origen étnico o nacional no puede ser una

condición que prive a ninguna persona del ejercicio de sus derechos en términos de igualdad.

Consideramos que tanto el espíritu de la Carta de Derechos y Libertades como la Ley lingüística de Quebec crean, de manera implícita, la base para que la lengua francesa como lengua común se desprenda de una naturaleza étnica. Como señalan Gagnon y Lacovino (2004), la insistencia del francés como lengua pública más que con un carácter étnico se relaciona con principios cívicos y democráticos. En este contexto es percibida como un instrumento de la democracia. Aunque de ser así resultaría necesario aclarar por qué en determinados documentos políticos, cuya finalidad es visualizar los efectos de la Ley 101 en el conjunto de la sociedad quebequesa y el rechazo de Quebec al modelo multicultural canadiense, la lengua francesa se presenta relacionada con la noción de cultura francesa y como la expresión de un modo de vida.

3.1.4 La noción de comunidad cultural en la política quebequesa de desarrollo cultural y el desarrollo del modelo intercultural quebequés.

En 1977 y 1978 el Gobierno de Quebec publica dos documentos que constituyen una reflexión sobre las transformaciones recientes de Quebec: *La Politique Québécoise de la Langue Française* (PQLF) y *La Politique québécoise du Développement Culturel* (PQDC). Ambos textos se articulan en torno al nuevo papel de la lengua francesa y su protagonismo en la redefinición del proyecto quebequés dentro de Canadá. Igualmente resaltan el hito histórico que para Quebec constituye la Carta de la Lengua Francesa, así como el reconocimiento de un Quebec pluricultural. Todo ello a través de un conjunto de criterios que legitiman su aplicación en los variados ámbitos comunitarios.

Estos elementos se desarrollan con la finalidad de explicitar la inconformidad respecto al multiculturalismo canadiense. Este multiculturalismo se asume desde Quebec como insuficiente, porque no posibilita la interacción entre grupos étnicos, además de que el propio uso de la categoría “grupo étnico” contribuye al cierre social de los colectivos así denominados. Aunque la mayor distorsión criticada al modelo multicultural aplicado por el Estado federal radica precisamente en que comprende a los canadiense franceses de Quebec como una minoría más. Esto último es motivo para que ambos documentos

insistan en la idea de "cultura francesa", además del idioma francés, como característica diferenciadora de la provincia con respecto al Estado canadiense. Se busca con ello establecer una jerarquía que diferencie el escenario quebequés del estatus de minoría étnica otorgado por Canadá, pues parece percibirse que la especificidad lingüística no permite con suficiencia la proyección de Quebec como sociedad distinta.

Pero a pesar de que en la PQLF y en la PQDC se aluda a la presencia mayoritaria de una "cultura francesa", lo cierto es que en ninguno de estos documentos se define en qué consiste. Más bien lo que prevalece es la constatación de que la cultura quebequesa, categoría que aparece utilizada de manera superpuesta a la de "cultura francesa", es el fruto de la convergencia histórica de la variedad de culturas que han ido forjando la identidad quebequesa. Una identidad que se caracteriza principalmente por el uso del francés como modo de interacción cultural y por el aporte de las comunidades culturales.

> *Quebec is the fatherland of a French tradition in culture. It is also a nation. The word "nation" comes from the Latin nascio which means "to be born". Are all Quebecers related them? The proverbial thick blood would not explain the progress, however small, made by both the language and the culture of the Québec community any more that thin blood (for it is definitely the same blood) would account for the losses, however heavy, suffered by that same language and culture outside Québec. Despite the racist, we are speaking of a cultural brotherhood not a blood brotherhood. Québec owes its existence to this fundamental fact, this continuous creation* (Québec. MÉDC, 1978a: 44).

Lo anterior nos permite valorar la superposición de los términos cultura francesa y cultura quebequesa en tanto expresiones esencialmente reactivas frente a Canadá. Por ello consideramos, como apuntábamos antes, que esta dualidad se debe al proceso de transición de una percepción étnica de la comunidad (sangre e igual origen) a una percepción cívica (territorialidad, cultura institucional).

La persistencia en relacionar la lengua con la tradición cultural de la que proviene resulta inadecuada. Como sostiene Meunier (1979), la presencia de una lengua específica en una colectividad no garantiza en nada que los fundamentos culturales que la sostienen procedan de la cultura (francesa) que le dio origen. Por lo que la disociación entre lengua, en tanto forma de expresión, y cultura de origen no tiene por qué ser entendida como una anomalía o vaciamiento de la primera.

No obstante, a pesar de que ni en la PQLF ni en la PQDC se defina la "naturaleza francesa" de la cultura, se presenta dicha cultura mayoritaria como el espacio de convergencia para las otras culturas del territorio quebequés. Se promoverá el intercambio cultural y el respeto por el pluralismo con la finalidad de favorecer la germinación de una nueva cultura quebequesa que refleje la diversidad real de la comunidad.

La mayoría de las críticas en torno a la noción de convergencia cultural coinciden en destacar que la misma expresa la voluntad de imposición, por parte del grupo mayoritario, como dominante (Juteau, 1986). De igual modo se critica al gobierno del Partido Quebequés de practicar una política de esencialización permanente de la diferencia, lo cual provoca una separación entre los ciudadanos miembros de las comunidades culturales y los "quebequeses" ciudadanos por excelencia (Fontaine y Shiose, 1991: 443; Labelle, 2008).

Si bien en la Ley 101, la PQLF y la PQDC se esboza el espíritu del modelo del interculturalismo quebequés, lo que definitivamente se estructura es una concepción pluralista del territorio de Quebec. Esta concepción se sustentará de forma programática en 1981 con la publicación del Plan de Acción: *Autant de façons d'être Québécois. Plan d'action à l'intention des communautés cultureles*.

Además de desarrollar la oficialidad del término "comunidades culturales", el gobierno de Quebec establece que el proceso de interacción cultural (interculturalismo) constituye el eje central de su política de desarrollo de la diversidad cultural. Por lo que se manifiesta la necesidad de una convergencia de esfuerzos para la realización de un proyecto cultural colectivo (Québec. MCCI, 1981: 11-12).

La idea que encabeza el Plan de Acción es el principio de "convergencia", ya expuesto en la PDCQ, siendo oficializado como elemento central de la política de integración. Éste se define como una dirección común que invita a todas las comunidades culturales de Quebec a que cooperen plenamente en el proyecto colectivo. El uso de una lengua común será esencial para permitir a las comunidades contribuir a la realización de dicho proyecto.

> Se pretende una dinámica de conciliación basada en el respeto mutuo entre la mayoría y las diversas comunidades culturales de Quebec. Las políticas de los departamentos y organismos del Estado están dirigidas en este sentido a la eliminación de toda forma de discriminación o injusticia hacia los individuos de las comunidades culturales o hacia ellas mismas como colectividad (Québec. MCCI, 1981: 55).

Precisamente uno de los correlatos de lo expresado en este extracto del Plan de Acción será la *Déclaration du gouvernement du Québec sur les relations interethniques et interraciales*. Mediante la Declaración el gobierno se compromete a promover el respeto mutuo entre todos los grupos culturales de la sociedad, así como la representación de éstos en todos los sectores de la vida nacional (Québec, 1986). Compromiso ya reflejado en términos de "desarrollo de las culturas de origen" en la Carta de derechos y libertades y que el Plan de Acción continúa desarrollando: *"C'est culture (française), ainsi définie, qu'il voit comme foyer de convergence des autres traditions culturelles qu´il veut maintenir originals et vivantes partout où elles s'expriment"* (Québec. MCCI, 1981: 9).

Desde el punto de vista programático, el Plan de Acción comunica la decisión del gobierno de Quebec de distanciarse del modelo cultural monolítico propio del *melting pot* estadunidense y de los principios del modelo multicultural bajo la figura del "mosaico canadiense". Establece así lo que considera un modelo más apropiado. Tiene en cuenta la peculiaridad quebequesa bajo la máxima de que: "*Le développment des divers groupes culturels québécoise passe par la vitalité collective de la société française qu'est le Québec. Un peu comme una branche ou des greffes profitent de l'enracinement et de la sève de l'arbre tout entier"* (Québec. MCCI, 1981: 12).

Sin embargo, el modelo intercultural, desde los mínimos en que hasta ahora va quedando reflejado en los documentos analizados, parece no diferenciarse demasiado de los modelos que explícitamente intenta distanciarse. Ello seguirá siendo objeto de debate. No es hasta la publicación en 1990 de la nueva política de inmigración e integración, *Au Québec pour bâtir ensemble,* cuando podemos contar con una definición formal y oficial del interculturalismo quebequés (Laforest, 2009: 79).

No obstante, las diferencias que encontramos en el diseño del modelo intercultural quebequés con respecto al *melting pot* y al multiculturalismo canadiense son las

siguientes: en relación al *melting pot* el interculturalismo quebequés no se propone la obtención de una nueva cultura como resultado de una fusión cultural, más bien propone la convergencia cultural; mientras que en lo relativo al multiculturalismo canadiense el interculturalismo quebequés no relega a la cultura al espacio privado, sino que asume como elemento clave el ejercicio de una interacción intercultural en el espacio público.

A partir de lo tratado en este epígrafe podríamos resumir los puntos principales de los ejes que definen el modelo intercultural propuesto por el gobierno de Quebec:

1. Invitar a los grupos minoritarios a conservar su herencia cultural a través de su presencia activa en el proyecto comunitario.
2. Favorecer la interacción entre las comunidades culturales y la mayoría francesa.
3. Afirmar el francés como lengua pública común.

3.1.5 Hacia un contrato moral. La inclusión del otro como parte indiscutible de la colectividad quebequesa.

En 1990, bajo el gobierno del Partido Liberal de Quebec, el *Ministère des Communautés Culturelles et de l'Immigration* presenta su nueva política sobre inmigración e integración a través del documento titulado: *Au Québec pour bâtir ensemble. Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*. Éste tiene como finalidad establecer las bases sobre la que se apoyará la gestión de la diversidad cultural, así como la introducción de nuevos términos políticos que servirán de referencia para re-orientar el proceso de integración social.

Las modificaciones del discurso político que más saltan a la vista son la introducción de las nociones de "cultura pública común"[49] y "contrato moral", acompañadas por el invariable objetivo de que la lengua francesa mantenga su rol protagónico como lengua pública común. Valiéndonos de estos elementos encontramos en el documento la caracterización más concreta, a fecha de hoy, de lo que define al interculturalismo como modelo de integración quebequés.

[49] Si bien se asume que la lógica del documento apunta a la configuración del concepto de "cultura pública común", el mismo no aparece de forma literal en la exposición de la nueva política de integración.

El término de "cultura pública común" hace referencia a lo que se concibe como valores comunitarios del proyecto quebequés, que muchas veces se utilizan para hablar de un identidad quebequesa. Mientras que la noción de "contrato moral" se orienta a la consecución de un pacto cívico que posibilite la participación (intercultural) de todos los quebequeses en la construcción de la sociedad futura, a pesar de la diversidad cultural, pues la adaptación social no es solo un proceso del inmigrante sino de la sociedad en su conjunto. Todo ello expresa la voluntad del gobierno de Quebec de hacer partícipe a la inmigración de los grandes desafíos del desarrollo económico, político, social y cultural de la comunidad quebequesa.

La noción de cultura pública común estructurada por la política de integración está constituida, en líneas generales, por los siguientes valores:

1. La democracia y los principios de la Carta de Derechos y Libertades de la Persona.
2. La laicidad.
3. El francés como lengua de la vida pública.
4. La resolución pacífica de los conflictos.
5. El respeto del patrimonio cultural.
6. La igualdad entre hombres y mujeres.

La vigencia de estos principios como definición de la noción de cultura pública común se ha mantenido inalterable hasta nuestros días dentro del discurso político quebequés. Lo que da cuenta de la importancia del cambio operado en materia de integración. Al mismo tiempo, facilita cierta claridad sobre los términos en que se diseñará la pertenencia a la comunidad política en un contexto multicultural como el quebequés. Por último, sirve como marco de referencia para el pacto cívico que en el documento que estamos analizando se presenta como "contrato moral":

> *Le contrat social démocratique implique la pleine contribution et la pleine participation des immigrants et de leurs descendants à la vie nationale. Leur degré de participation aux divers volets de la société constitue donc le principal indicateur de leur degré d'intégration. Quebéc pluralista À l'opposé de la société québécoise traditionnelle qui valorisait le partage d'un modèle culturel et idéologique uniforme par tous les Québécois, le Québec moderne s'est voulu, depuis plus de trente ans, résolument pluraliste* (Québec. MCCI, 1990: 18).

Se expresa claramente que se concibe el contrato social o pacto cívico en términos inclusivos y se marca distancia con el modelo que privilegia la presencia exclusiva de

una expresión cultural en el espacio público. En términos de pertenencia a la comunidad quebequesa no se hace referencia, en ningún caso, a una afiliación de tipo religiosa, étnica o política, como condición para ser incluido. Lo que se proyecta es la reafirmación de un Quebec plural que persigue la armonización de la diversidad cultural a partir de la participación de todos en la vida nacional. Por lo que se reconoce el derecho y el deber de todos los ciudadanos, cualquiera sea su origen, de participar y contribuir plenamente en la vida económica, social, cultural y política de Quebec (Québec. MCCI, 1990:50).

Debemos tener presente que el otorgamiento de la nacionalidad sigue siendo una función oficial del gobierno federal. Por ello, cuando en el texto se habla de ciudadanos de Quebec no se está tomando como referencia solamente a aquéllos que poseen la nacionalidad canadiense. De ahí la titularidad de derechos de ciudadanía. Se habla de ciudadanía en términos de ejercicios de derechos y obligaciones no limitados por la condición de nacional, que en el caso de Quebec descansaría, según el diseño, en el principio de residencia. Por ello es habitual que se utilice de forma indistinta el término quebequés y el de ciudadano. Se trata de que el hecho de residir y adherir los principios de convivencia establecidos, habilite al individuo para ejercer derechos civiles, políticos y sociales tradicionalmente monopolizados en la amalgama ciudadanía-nacionalidad.

Así, lo que se presenta como contrato moral está dirigido a los inmigrantes, pero abarca también al conjunto de la sociedad quebequesa desde el momento en que se concibe que la aceptación del mismo debe ser mutua, para todo ciudadano (quebequés) inmigrante o no: "*le contrat moral comprend des droits et des responsabilités, tant pour les immigrants que pour la société d'accueil. Le parallélisme est volontaire, car il met en relief un principe fondamental: l'intégration réussie se joue à deux*" (Québec. MCCI, 1990: 19). Se apela a que la sociedad quebequesa debe ser más consciente de las obligaciones contraídas en virtud de su propio proyecto democrático, al igual que los ciudadanos de todos los orígenes que la componen.

Se plantea la importancia del respeto a los valores políticos, fuera de los cuales la armonización sería solo una quimera. Por lo que se enfatiza que:

> *Comme toutes les sociétés modernes, le Québec a besoin de la participation del'ensemble de sa population à la vie économique, sociale, culturelle et politique pour se développer pleinement. De plus, en vertu de l'idéal démocratique, le Québec attache la plus haute importance aux valeurs d'égalité des chances et de justice sociale. En effet, en favorisant un accès équitable aux ressources, services et instances décisionnelles, notre société veut permettre à tous les citoyens du Québec d'apporter leur pleine contribution à son développement* (Québec. MCCI, 1990: 17).

Recordemos que en la década de los ochenta post-referéndum el discurso sobre la gestión de la diversidad desarrolla la idea de convergencia cultural como horizonte de la interacción comunitaria. Ahora, el mensaje de *Au Québec pour bâtir ensemble* transmite la sensación de que ese horizonte se ha alcanzado, teniendo ante sí nuevos retos.

El nuevo enfoque se articula reforzando el concepto de ciudadano quebequés, en tanto base que fija la igualdad de derechos y obligaciones, independientemente del origen de los mismos. En este nuevo escenario el francés no se concibe exclusivamente como un medio de comunicación, sino que es también un medio para compartir la vida comunitaria que debe ser construida entre todos permeando las instituciones con la impronta de la diversidad.

> *Être membre d'une société, ce n'est pas seulement communiquer avec ses concitoyens au moyen d'une langue commune. C'est aussi et surtout partager avec eux la vie collective qui fonde cette société. C'est largement par ce contact et cette collaboration avec des Québécois de plus longue date dans le milieu du travail, dans le quartier où il habite ou au sein de diverses institutions privées ou publiques que le nouvel arrivant peut s'initier à sa nouvelle société, pratiquer la langue française et developer graduellement un sentiment d'appartenance au Québec. De même, en partageant un vécu commun, les Québécois de toutes origines apprennent de plus en plus à se reconnaître comme citoyens d'une même société* (Québec. MCCI, 1990: 69).

En este sentido la política de integración e inmigración propone como uno de sus objetivos la necesidad de eliminar las barreras que impidan la participación plena de los ciudadanos de Quebec. Se orienta especialmente al desarrollo de una adaptación institucional:

> *Il convient donc tout d'abord de contrer la marginalisation en soutenant l'intégration au marché du travail, notamment au sein de la Fonction publique où la présence de Québécois de toutes origines peut avoir un effet d'entraînement important. Il importe aussi de lutter contre la discrimination directe et indirecte en emploi (…) si notre société veut inciter la population immigrante ou d'origineimmigrante à privilégier la fréquentation d'institutions communes, elle*

> *doit s'assurer quel'ensemble des services lui soit accessible. Elle doit surtout faire en sorte que cette clientèle bénéficie d'une égalité de traitement réelle grâce à une prise en compte de ses besoins particuliers. Cette adaptation institutionnelle est particulièrement cruciale en milieu francophone où l'habitude de partager ses institutions avec des personnes* (Québec. MCCI, 1990: 69).

Finalmente un elemento a destacar, y que será parte del debate del siguiente epígrafe (3.1.6), es el que se refiere a las prácticas de "acomodo". Éste tiene que ver, según la forma en que lo utiliza el documento, con la necesidad de conciliar las preocupaciones de orden religioso o cultural con el funcionamiento de los organismos públicos.

La política de integración hace referencia a esta figura, conocida como "acomodo razonable", como parte del proceso de adaptación institucional y su coherencia con el espíritu de la Carta de Derechos y Libertades de la Persona de Quebec. Se expresa así la necesidad de integrar esta técnica jurídica dentro del modelo intercultural quebequés. El acomodo razonable aparece en el ámbito legal canadiense a principios de la década de los ochenta, específicamente desde la entrada en vigor de la Carta de Derechos y Libertades de Canadá, en 1982. En este sentido la política de inmigración e integración recomienda para los próximos años:

> *... le développement de l'expertise conseil du ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration sur diverses solutions permettant aux Québécois de minorités religieuses de respecter les principes fondamentaux de leur foi dans le cadre des normes actuellement en vigueur et aux organisations d'accommoder certaines des demandes qui leur sont faites sans porter préjudice à leur efficacité et à leur productivité* (Québec. MCCI, 1990: 85).

El acomodo razonable como mecanismo legal tiene como finalidad conciliar o armonizar intereses a partir de una demanda personal que identifica determinada discriminación. Aunque el documento se refiera a la necesidad de instrumentar el acomodo para compatibilizar las prácticas religiosas con las instituciones quebequesas, las bases para solicitar un acomodo no serán solamente religiosas. Además de la religión, los tribunales quebequeses y canadienses aplican frecuentemente el deber de acomodo en casos de discriminación basada en el género, el embarazo, la edad, la discapacidad, etc. (Estevan y López, 2009: 195).

Podemos resumir los objetivos centrales del interculturalismo quebequés, expresados de manera implícita en la política de inmigración e integración, de la siguiente manera:

1. Reconocer la diversidad como algo constitutivo del pueblo quebequés.
2. Comprender Quebec como sociedad francófona que afirma el francés como lengua pública común, imprescindible para el ejercicio de la ciudadanía quebequesa.
3. Fomentar el acercamiento y aceptación de las diferencias en el respeto mutuo entre los ciudadanos de diferentes orígenes mediante el diálogo intercultural y la protección del patrimonio común.
4. Eliminar toda forma de discriminación contra los quebequeses de diversos orígenes haciendo efectiva la presencia de los mismos en todos los ámbitos de la vida comunitaria.
5. Reconocimiento y ejercicio de una ciudadanía plena.

Por todo lo expuesto consideramos que *Au Québec pour Bâtir ensemble* constituye el punto de máxima madurez del diseño de la gestión de la diversidad cultural y de la comunidad política en su conjunto. El documento es, en gran medida, el resultado de la radical transformación institucional de la sociedad quebequesa que treinta años atrás iniciara la Revolución Tranquila. Sus propuestas marcarán un antes y un después en la evolución del discurso político sobre la diversidad y en la forma de concebir la comunidad política como reflejo del proyecto de construcción nacional.

3.1.6 La "crisis de los acomodos razonables" en el informe de la Comisión Bouchard-Taylor: crisis de percepción o encaje problemático de Quebec dentro de Canadá.

La introducción del mecanismo legal del acomodo razonable en el escenario quebequés fue creciendo desde la década de los noventa. No obstante, dicha práctica no produjo grandes titulares mediáticos que centraran la atención sobre sus efectos en el espacio público, salvo algunos casos relacionados con el uso del velo islámico.

Es a partir del estado de opinión sobre la religión musulmana, como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, cuando las peticiones de acomodo razonable comienzan a verse reflejadas con mayor frecuencia en los medios de comunicación quebequeses, centrando la atención en la polémica sobre sus límites. La crítica de los medios despierta la alarma porque indica que lo que en un momento fue presentado como una práctica de utilidad para conciliar la práctica religiosa con el funcionamiento de las instituciones quebequesas, ahora se ha convertido en sinónimo de cualquier tipo de ajuste de la diversidad cultural.

Este momento, conocido comúnmente como "crisis de los acomodos razonables", también debe entenderse dentro de la dinámica de enfrentamiento entre la política federal del multiculturalismo y el modelo intercultural de Quebec. Parte de la población considera excesivas las reiteradas demandas de acomodo presentadas por los medios de comunicación, concibiéndolas como un privilegio para los inmigrantes. A estos se les acusa de no hacer lo suficiente para integrarse optando por acomodos poco razonables que, en última instancia, se entienden como efectos de un multiculturalismo oficial que persigue la disolución de la identidad quebequesa.

De esta forma nos encontramos con un sobredimensionamiento de casos aislados de acomodo que sirve de sustrato para la elaboración de un discurso político y mediático carente de objetividad a la hora de abordar el tema. Con ello se pasa fácilmente a identificar la práctica de los acomodos como una imposición de las minorías hacia las mayorías. Hecho que, en el ámbito político, supo capitalizar con fines electorales el partido de centro-derecha ADQ.

Ante esta situación el gobierno de Quebec, liderado por su Primer Ministro Jean Charest, del PLQ, una semana antes de las elecciones provinciales de 2007, ordena la creación de una comisión bajo el nombre de Comisión de consulta sobre las prácticas de acomodo relativas a las diferencias culturales. Su objetivo era elaborar recomendaciones para el gobierno de Quebec desde la perspectiva de que las prácticas de acomodo sean coherentes a los valores pluralistas, democráticos e igualitarios de la sociedad quebequesa.

La presidencia de la comisión se encarga a dos reconocidos intelectuales quebequeses, el filósofo Charles Taylor y el sociólogo Gerard Bouchard. Ambos intelectuales son ajenos al partido gobernante, lo cual suponía la posibilidad de un ejercicio de independencia notable en el trabajo de coordinación de la comisión.

Las actividades de consulta y análisis de la comisión se desarrollaron durante varios meses. Estas comenzaron con la elaboración de una cronología de los principales casos de acomodo cubiertos por los medios entre 1985 y 2008, de los cuales se observó que el 55% se concentraban en el período que iba de marzo de 2006 a junio de 2007. Ante esta situación se decidió tomar una muestra de los 25 casos que habían recibido una mayor

cobertura mediática y se procedió a la reconstrucción de los mismos a través de un análisis documental junto con entrevistas a protagonistas y testigos.

Con ello se arriba a la conclusión de que en la mayoría de los casos que generaron la polémica existía una considerable distorsión entre los hechos y las percepciones. En este sentido, la comisión plantea que la crisis de los acomodos razonables debía ser entendida como una crisis de percepciones, como resultado de la cobertura incompleta y estereotipada de los casos por parte de los medios. A partir de estos resultados la comisión realizó un amplio proceso de consulta en la sociedad quebequesa[50] y en menor medida a nivel estatal. Por ello es posible ubicar el trabajo consultivo de la comisión como uno de los más importantes de su tipo en la historia reciente de Quebec (Laforest, 2009: 77).

Varios autores han analizado las principales dimensiones, así como el alcance político-social de la Comisión Bouchard-Taylor (Elósegui, 2010; Estevan y López, 2009; Laforest, 2009; Ruiz Vieytez, 2009a). Nuestro interés es visualizar la concepción que, sobre el modelo de integración y el interculturalismo quebequés, se presenta en el extenso informe publicado por la comisión Bouchard-Taylor, bajo el título: *Fonder l'avenir: le temps de la conciliation*. El texto, a pesar de no ser en estricto un documento político en el sentido que no expresa la idea de un gobierno o partido político específico[51], deviene en una visión abarcadora de la nación quebequesa desde la perspectiva de sus autores. Por ello solo perseguimos, con la visualización mencionada, determinar si el informe refiere algún cambio sustancial en el modelo de gestión de la diversidad.

La comisión propone, por primera vez, que el interculturalismo sea definido oficialmente mediante algún tipo de documento público (Bouchard y Taylor, 2008: 129). El interculturalismo se presenta como un modelo cuyo espíritu es la persecución

[50] La información sobre el proceso de consulta tal como participación en foros regionales y nacionales, comisiones de expertos, proyectos de investigación, número de visitas a la página web de la comisión y respuestas a preguntas, testimonios y memorias personales, puede revisarse en *http://www.ccpardc.qc.ca/*
[51] Sobre la dimensión política del informe Elósegui (2010: 136) señala el mismo fue objeto de críticas que apuntaban a que el informe estaba previamente elaborado por Bouchard y Taylor, con un interés de defender un modelo político concreto. También se denuncia una escisión entre lo que se teoriza en el informe y las verdaderas intenciones políticas.

de un pluralismo integrador, noción que guiará las acciones del modelo de gestión de la diversidad quebequesa. Centrado en el pluralismo cultural como sustrato primordial, el informe precisa los componentes del modelo de integración quebequés (Bouchard y Taylor, 2008: 114):

a) Un ideal de igualdad, el que comprende la integración como un todo.
b) Una norma general de reciprocidad, que exige un sentido bidireccional en la interacción intercultural.
c) La movilidad como un imperativo para evitar el confinamiento social de ningún individuo o grupo.

Es desde esta normatividad del proceso de integración que el informe procede a describir las particularidades del interculturalismo quebequés. Estas no varían en lo sustancial diecisiete años después de la presentación de la política de inmigración e integración comentada en el epígrafe anterior.

Las especificidades del interculturalismo quedan establecidas en el informe de la siguiente manera: el francés como lengua común de las relaciones interculturales, una orientación pluralista que se preocupa por la protección de los derechos, la preservación de la tensión creadora entre la diversidad cultural y el mantenimiento en términos de continuidad del núcleo francófono, el posibilitar la integración y la participación y, por último, fomentar la práctica de las interacciones (Bouchard y Taylor, 2008: 121).

El informe insiste en las ventajas del interculturalismo que, según sus autores, se sustenta en su condición de régimen flexible, abierto a la negociación, a las adaptaciones y a las innovaciones (Bouchard y Taylor, 2008: 121), frente al multiculturalismo canadiense que tiende a producir una fragmentación social que dificulta la movilización en torno a proyectos comunes.

Desde estas precisiones sobre la noción de integración y la tipificación del modelo intercultural quebequés, la comisión presenta como una de las principales actitudes ante la crisis de los acomodos razonables la concepción de un laicismo abierto. Ello posibilitaría neutralizar la llamada crisis de los acomodos teniendo en cuenta el equilibrio de los siguientes aspectos: libertad de conciencia, igualdad entre los ciudadanos, autonomía recíproca de las iglesias y los Estados, y neutralidad del Estado.

> *We believe that this characteristic of secularism is of fundamental importance in the context of societies that are constantly diversifying from a cultural and religious standpoint. Participation in public schools and the labour market (especially the public service), which are decisive institutions, is one of the factors most likely to reduce the risk of conflict and social fragmentation (…) The basic reason for which we are opting for open secularism is that this model best fulfils, in our view, the four principles of secularism, i.e. respect for the moral equality of persons, freedom of conscience and religion, the reciprocal autonomy of Church and State, and State neutrality* (Bouchard y Taylor, 2008: 148).

Resulta incuestionable el valor del informe Bouchard-Taylord, ya sea por la manera en que aborda la complejidad del tema de la gestión de la diversidad en la provincia de Quebec, o por su condición de punto de referencia para este tipo de análisis. Por otra parte, ha suscitado un debate académico que obliga a repensar conceptos de fondo (Elósegui, 2010: 134).

No obstante, en opinión de Laforest (2009), a pesar de la nobleza del trabajo realizado por la comisión, el análisis desarrollado se ve limitado por dos cuestiones. En primer lugar, el informe evita explícitamente referirse a lo que Laforest (2009) considera una cuestión ineludible para entender la situación quebequesa, a saber, la relación jurídico-política entre Canadá y Quebec. En segundo lugar, la explicación de la crisis de los acomodos como una crisis de las percepciones no debe ser achacada de manera exclusiva al inadecuado tratamiento realizado por los medios sobre el fenómeno. Es por eso que sugiere cinco elementos que deberían ser tomados en cuanta para una mejor comprensión de la crisis (Laforest, 2009: 85):

1. La toma de conciencia del estado de minoridad lingüística del francés dentro de Canadá y América en general.
2. Las dificultades de Quebec para modernizar su infraestructura institucional heredadas de la Revolución Tranquila, producto del endeudamiento del Estado y el envejecimiento de la población.
3. La ausencia de instituciones que produzcan un vínculo social.
4. Las dificultades de la nación quebequesa y la identidad quebequesa para establecer un vínculo entre herencia cultural canadiense francesa y el Quebec moderno.
5. La mala integración de Quebec dentro de Canadá como resultado de un inadecuado reconocimiento jurídico y político para Quebec.

En resumen, más allá del análisis del malestar social provocado por la "crisis de los acomodos" y las recomendaciones al respecto, el informe de la comisión Bouchard-

Taylor, más que agregar nuevos elementos al diseño de la gestión de la diversidad, estructura una coherencia lógica entre sus principales componentes.

Se convierte así en un espacio de reflexión teórico-político que resume el devenir del proceso de construcción nacional quebequés durante los últimos treinta años, donde el fenómeno de la diversidad cultural ocupa un rol protagónico. En este sentido, el informe ratifica un modelo de comunidad política cuyo marco común de integración entre los inmigrantes y la sociedad de acogida descansa sobre la Carta de Derechos y Libertades de Quebec, la Carta de la Lengua Francesa y los Planes de Acción sobre inmigración e integración de 1981 y 1990. Desde ellos se proyectan los valores cívicos de Quebec para la construcción de una sociedad democrática pluralista: el respeto por las libertades individuales, la solidaridad, la democracia igualitaria, el francés como lengua común de la vida pública y el secularismo.

3.2 CATALUÑA.

3.2.1 La especificidad de Cataluña dentro del marco político del Estado español.

Sin duda, el debate que ha recabado mayor tensión política entre el Estado español y Cataluña, a lo largo y después de la transición política española, ha sido el debate sobre la identidad diferenciada. El principal motivo de dicha tensión está relacionado con el elemento de ambigüedad que podemos observar en el artículo 2 de la Constitución española de 1978. Ésta hace referencia a la organización territorial articulando dos ideas cuya interpretación ha marcado el devenir del proceso de transición democrático. Por una parte, la Constitución proyecta la concepción de que España, en tanto nación[52], es indivisible y patria común de todos los españoles. Por otra parte, se reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas. Como señala De Carreras (2005: 17-18), ello expresa la visión consensuada de los constituyentes de que, desde el punto de vista histórico-cultural, España es una nación plural en cuyo seno, producto de una larga tradición

[52] El anteproyecto de Ley constitucional del 5 de enero de 1978 no utilizaba el término nación para referirse a España. Éste fue introducido en el proceso de enmienda de los grupos parlamentarios.

histórica, han convivido pueblos con rasgos culturales diferenciados. Por lo tanto, distintas partes de su territorio pueden ser considerados como nacionalidades, en el sentido histórico-cultural del término. De modo que España debe constituirse en un Estado políticamente descentralizado para, entre otras razones, dar reconocimiento a otros territorios. Se hace así una distinción entre diversidad y unidad, de suerte que la primera apuntara fundamentalmente a lo histórico-cultural, mientras que la segunda será, además y sobre todo, política.

Es así como, a través de un proceso de negociación no exento de polémicas y desacuerdos, se obtiene como resultado un punto intermedio entre divergentes posiciones políticas. Desde este punto intermedio se gesta la figura de las Comunidades Autónomas como una vía de descentralización política y reconocimiento de la diversidad cultural del territorio español. No obstante, el modelo autonómico no ha sido desde sus inicios un modelo perfectamente definido. Con la Constitución de 1978 más bien se sientan las bases de un modelo abierto de asimetría cuasifederal que en ningún caso agotaba la manera a través de la cual las diferentes entidades espaciales serían articuladas (Moreno, 2001: 208).

De este modo, podemos resumir el acuerdo constitucional con cuatro ideas principales (Rocher, Rouillard y Lecours, 2001: 190):

1. Consagración de una identidad nacional, la española.
2. Reconocimiento político formal de la naturaleza multinacional del Estado, asumiendo que las lenguas y culturas regionales están bajo la jurisdicción exclusiva de las futuras instituciones autonómicas.
3. Institucionalización jerárquica explícita de identidades colectivas, en la que solo la identidad española es reconocida como una nación unificada e indivisible.
4. Perpetuación de una relación de tutelaje entre el gobierno central y los gobiernos autonómicos, ilustrado en la escasa autonomía fiscal que posen la mayoría de las comunidades autonómicas.

En este sentido, la Constitución solo diseñaba a grandes rasgos los procedimientos y niveles de autogobierno a ejecutar por las nacionalidades y las regiones. Dista de ser una formulación acabada de divisiones de poderes basados en un principio definido de técnicas federales. El marco jurídico de la Constitución refleja un intento por alcanzar un equilibrio entre las entidades autonómicas y la estabilidad de una España indivisible. Equilibrio que en el caso de Cataluña ha estado lejos de ser estable, principalmente

debido a que el reclamo de mayores competencias autonómicas, sobre todo en el ámbito de la recaudación fiscal, se ha planteado desde una fuerte vocación nacional. Con ello se pone constantemente en cuestión la pretendida unidad política-nacional del Estado español.

Es precisamente la vocación nacional del proyecto político catalán lo que ha estimulado su participación activa en la esfera internacional, específicamente en lo relacionado con el proceso de integración Europea. Se experimenta así una creciente congruencia entre lo particular y lo general, enfatizando la vocación Europea por parte de la estrategia política de la comunidad. Desde esta estrategia se percibe que el contexto institucional de la UE resulta favorable para las demandas de autogobierno, sobre todo si, como señala Moreno (2001: 220), tenemos en cuenta dos factores importantes: a) el rechazo creciente a la centralización en Estado unitarios, acompañado con un fortalecimiento de políticas supranacionales, y b) el reforzamiento de identidades locales y culturas societales con un reconocimiento territorial.

La reafirmación de las identidades subestatales territoriales está profundamente vinculada a los referentes materiales y simbólicos del pasado, los cuales sustentan el carácter diferenciado de la comunidad. Pero ahora, las claves territoriales, culturales y lingüísticas no se basan en un parroquialismo reactivo, pues para su reconocimiento deben ajustarse a los principios europeos de no discriminación y desarrollo de políticas inclusivas.

La creciente diversidad cultural que, desde principios de la década del noventa, ha experimentado Cataluña es, con toda seguridad, uno de los retos más importantes que han tenido que enfrentar los partidos nacionalistas y regionalistas catalanes. El establecimiento necesario, con el objetivo de no quedar fuera de Europa, de una sincronía entre las acciones políticas sobre inmigración y el proceso de integración europeo, ha acarreado un proceso de desetnización de los elementos de pertenencia a la comunidad política. Es así como una actitud pro integración Europea suele ir acompañada de políticas de reconocimiento en clave de inclusión social. Por ello cada vez es más difícil traducir automáticamente una posición ideológica a una determinada

política de gestión de la diversidad cultural, como ya hemos señalado en el epígrafe 2.4 del Capítulo II.

Las acciones políticas en materia de inmigración, elaboradas por los principales partidos nacionalistas y regionalistas de Cataluña, son un indicador de la importancia del fenómeno migratorio en el diseño de una comunidad política que intenta mantener su especificidad cultural frente al Estado y que al mismo tiempo enfrenta un fenómeno que hace peligrar dicha peculiaridad. Todo ello sin dejar de lado la necesidad de que las políticas sean coherentes con los valores democráticos del proceso de integración europea.

Convergència i Unió (CiU), *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) y el *Partit dels Socialistes de Catalunya* (PSC) son las principales formaciones políticas que han liderado el proceso de transición democrática desde las estructuras del poder catalán, con un rol protagónico en la construcción del proyecto nacional catalán.

CiU es una federación de dos partidos políticos nacionalistas catalanes, *Convergència Democràtica de Catalunya*, de corte liberal de centro, y *Unió Democràtica de Catalunya*, demócrata cristiano y católico. CiU gobernó la *Generalitat* de Cataluña desde 1980 hasta 2003, recuperando el gobierno en 2010. Sus líneas de acción política se han centrado en el reclamo, de manera creciente, de un proceso de transferencia de competencias que gradualmente ha devenido en posturas soberanistas en virtud del carácter nacional de la comunidad.

El PSC debe clasificarse, de acuerdo a la terminología específica que hemos adoptado para este estudio, como un partido regionalista, a pesar de que en el Congreso de los Diputados comparta grupo parlamentario con el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). No obstante, el PSC no debe considerarse como una filial del PSOE en Cataluña, sino que se trata de un partido independiente, de ideología socialdemócrata. En su interior se pueden identificar dos tendencias: una catalanista y otra autonomista. Se funda en 1978 a partir de la unificación de tres formaciones políticas: Federación de Socialistas Catalanes, Partido Socialista de Cataluña-Congreso y Partido Socialista de Cataluña-Reagrupamiento. El PSC presidió por primera en 2003 la Generalidad con el apoyo de ERC y la formación ecosocialista *Iniciativa per Catalunya Verds* (IC-V). Con

la reedición de este apoyo el PSC presidiría nuevamente la *Generalitat* desde 2006 hasta 2010, año en que CiU gana nuevamente las elecciones autonómicas retomando después de siete años la presidencia.

ERC es el partido político más antiguo de los tres. Su fundación data de 1931. Los resultados de la elecciones autonómicas del 2003 lo convirtieron en el partido bisagra que permitiría a CiU o al PSC acceder a la presidencia de la *Generalitat*. Finalmente se decantó por formar coalición de gobierno con el PSC e IC-V, ratificando dicho pacto en las elecciones de 2006. ERC se define como un partido político defensor de la República y la independencia de Cataluña del Estado español.

Las acciones de gobierno de las tres fuerzas políticas ante el fenómeno de la multiculturalidad no se caracterizan precisamente por una trayectoria errática, como quizá podría esperarse teniendo en cuenta que estas refieren posiciones políticas diversas, al menos de forma analítica: nacionalismo, autonomismo e independentismo. Ello se puede observar a través de la evolución y continuidad de las políticas sobre inmigración que el gobierno de la *Generalitat* emprende desde principios de la década de los noventa. La construcción institucional, jurídica y conceptual en esta materia ha mantenido una orientación hacia la inclusión social y el pluralismo democrático no interrumpida por la alternancia política en el gobierno. La clave de la convergencia política a la hora de marcar las directrices de las políticas migratorias ha radicado en el reclamo de la autonomía. Junto a ella sobresale la promoción de una lengua común como factor crucial del proceso de integración en un contexto de alta inmigración.

3.2.2 Estrategia institucional, política y jurídica como respuesta a la diversidad.

La creciente diversidad cultural que durante los últimos 20 años ha experimentado Cataluña no ha pasado desapercibida a nivel institucional. En la actualidad la interpretación social y política del fenómeno migratorio es cada vez más consciente de la relación del mismo con las dimensiones de autogobierno e identidad comunitaria (Zapata Barrero, 2010). La respuesta institucional se hace patente desde principios de la década de 1990.

En este sentido, Cataluña no es solo la primera Comunidad Autónoma del Estado español en articular una respuesta institucional propia en materia de inmigración orientada a coordinar de forma multidimensional dicho fenómeno. Es también un referente para el nivel estatal, donde no se había desarrollado con antelación una estrategia de este tipo.

En 1992, por acuerdo del gobierno de la *Generalitat*, se crea la *Comissió Interdepartamental d'Immigració*. La comisión sería presidida por la titular del Departamento de Bienestar Social y estaría compuesta por un representante de los siguientes departamentos del gobierno: Presidencia, Gobernación, Educación, Cultura, Sanidad y Seguridad Social, Política Territorial y Obras Públicas, Agricultura-Ganadería y Pesca, Trabajo, Justicia y Bienestar Social. Su función, en tanto organismo oficial de ámbito regional, será coordinar y potenciar las diversas actuaciones en materia de inmigración en el territorio, focalizadas en intervenciones tales como:

- Proponer actuaciones en los diferentes departamentos de la Generalidad, en el marco del Plan interdepartamental de inmigración.
- Dirigir y supervisar la aplicación del Plan Interdepartamental de Inmigración.
- Establecer las relaciones institucionales necesarias para la coordinación de las diversas actuaciones.
- Elaborar informes y formular recomendaciones a los departamentos de la *Generalitat* sobre materias relativas a la situación de los inmigrantes.
- Recopilar información y documentación sobre la situación actual de los inmigrantes en Cataluña.
- Velar por el cumplimiento de la normativa dictada en la materia, como por los tratados y convenios internacionales, las decisiones adoptadas por las instituciones comunitarias europeas y por el Consejo de Europa.
- Coordinar y potenciar las diferentes iniciativas relativas a este ámbito.

Como resultado de un año de elaboración y discusión con agentes sociales y organizaciones sindicales de trabajo, el gobierno aprueba el *Pla interdepartamental d'immigració* (1993-2000). Éste refleja la convicción, ya antes manifiesta en la creación de una red interdepartamental, de que la inmigración es un asunto transversal que afecta

a todas las esferas del gobierno catalán (Zapata Barrero, 2005: 15). De ahí su objetivo de promover una política global de integración de los inmigrantes extranjeros que viven en Cataluña. Para ello resulta indispensable potenciar la participación de los mismos en la construcción nacional de Cataluña contando con su aportación a la identidad y el patrimonio (Generalitat de Catalunya, 2000: 11).

En virtud de la aprobación del Plan Interdepartamental de Inmigración se crea en 1993 el *Consell Assessor d'Inmigració* de la Comisión Interdepartamental de Inmigración. Se trata de un órgano consultivo formado por treinta y dos representantes[53] cuya función es la de elaborar informes y propuestas para la Comisión Interdepartamental de Inmigración y analizar periódicamente la situación de los inmigrantes y su repercusión en la sociedad catalana (Caïs, 2004: 4).

De 1993 a 2000 el Consejo Asesor sufrirá diversas modificaciones. Principalmente se integrarán otros órganos consultivos que de manera paralela asesorarán a la Comisión. Tal es el caso del Observatorio Permanente de la Inmigración que pretende diagnosticar la realidad de la inmigración y evaluar el impacto en la sociedad de acogida, y el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, creado en 1995. Este último persigue facilitar un espacio de comunicación entren las administraciones, las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) y las entidades inmigrantes.

En el año 2000, en el contexto de la sanción de la nueva Ley Estatal de Extranjería, se da paso a una segunda etapa en materia institucional con la reformulación estructural de los instrumentos públicos de gestión de la diversidad. Mediante el Decreto 228/2000 la *Generalitat* amplía las funciones encomendadas a la Comisión interdepartamental de Inmigración. Ésta se convierte en órgano asesor del Gobierno sobre la distribución y efectos en el territorio de los flujos inmigratorios y sobre la evaluación de las necesidades reales del factor humano inmigrante en los diferentes sectores de la producción catalana.

[53] Organizaciones no gubernamentales, sindicatos, organizaciones empresariales, colectivos de inmigrantes, asociaciones de padres y vecinos, así como expertos del mundo académico.

Para dotarla de más medios que facilitaran el estudio, el impacto y evolución de la inmigración, la dirección de la Comisión, que hasta este momento había sido ejercida por la Consejería de Bienestar Social, empieza a corresponder al Departamento de la Presidencia. Al mismo tiempo, se establece la inclusión del Instituto Catalán del Mediterráneo de Estudios y Cooperación como agente asesor de la Comisión, junto a la labor consultiva que había venido desarrollando el Consejo Asesor.

Si bien lo anterior debe entenderse como el inicio de un proceso de reformulación que se nutre de la experiencia en la gestión de la inmigración a nivel administrativo de los años precedentes, la creación meses después de la Secretaría para la Inmigración manifiesta la intención política por continuar el proceso de innovación institucional en esta materia. El Decreto 293/2000, del 31 de agosto, crea la Secretaría para la Inmigración adscrita al Departamento de la Presidencia, con rango orgánico de Secretaría General y con las siguientes funciones:

- Proponer al consejero de la Presidencia criterios encaminados a conseguir una actuación coordinada en todos los ámbitos de intervención de la Administración de la Generalidad en materia de inmigración.
- Velar por el cumplimiento del ordenamiento vigente en las materias que afecten a la inmigración y canalizar las peticiones y quejas que se formulen a los órganos competentes.
- Elaborar, a partir del estudio y análisis que haga el Instituto Catalán del Mediterráneo de Estudios y Cooperación de las magnitudes y características del fenómeno inmigratorio, las propuestas dirigidas a la canalización de los flujos migratorios y la integración de los residentes extranjeros.

En el marco de las funciones atribuidas a la Comisión Interdepartamental de la Inmigración le corresponden:

- Apoyar e impulsar las actuaciones de los departamentos de la Generalidad derivadas de los acuerdos de la Comisión.
- Dirigir y gestionar los programas y actuaciones en el ámbito de la inmigración que le sean atribuidos por la Comisión Informar a la Comisión del ordenamiento vigente en materia de inmigración y en especial del derecho internacional, de las decisiones adoptadas por las instituciones comunitarias, las del Consejo de Europa y otras organizaciones.
- Apoyar a los departamentos para una eficaz colaboración con otras administraciones públicas de Cataluña.
- Informar y documentar a la Comisión sobre la situación de los inmigrantes y hacer el seguimiento y coordinación de los informes y recomendaciones que adopte la Comisión.

- Llevar a cabo las funciones propias de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interdepartamental de Inmigración.
- Formar parte de las comisiones territoriales de Inmigración.

Con la atribución de estas funciones, la Secretaría para la Inmigración persigue dar una respuesta institucional al fenómeno de la inmigración desde un rango superior dentro de la estructura de gobierno. No solo porque sus acciones se desarrollarán bajo el marco del Departamento de la Presidencia, sino porque además sus funciones posibilitan una comprensión global del proceso de integración.

Está nueva estructura refleja que el tema de la diversidad cultural debe ser tenido en cuenta como un elemento fundamental de la construcción del proyecto comunitario. Por ello la Secretaría para la Inmigración asumirá el compromiso, encomendado por la *Generalitat,* de desarrollar una doctrina propia y dinámica sobre la inmigración. Esto significa una vía catalana de integración que tomará cuerpo en el II Plan Interdepartamental 2001-2004.

En vistas de la creación de la Secretaría para la Inmigración será necesario perfilar y racionalizar la composición y funcionamiento de la Comisión Interdepartamental de Inmigración que había comenzado meses antes con la promulgación del Decreto 228/2000. Es así como el Decreto 125/2001, del 15 de mayo, concentra en una sola disposición la normativa reguladora de la Comisión Interdepartamental de Inmigración y de su Consejo Asesor para facilitar su consulta y hacer efectivo el principio de seguridad jurídica. Con ello se obtiene un encaje normativo de estas dos estructuras dentro de la dinámica de la Secretaría para la Inmigración.

La Comisión será dirigida por el titular del departamento de la Presidencia, manteniendo su carácter de instrumento de seguimiento de las actuaciones en materia de inmigración, mientras que la secretaría ejecutiva será ejercida por la persona titular de la Secretaría para la Inmigración. La Comisión tiene ahora la potestad para crear Comisiones territoriales de inmigración según lo estime conveniente, con la finalidad de propiciar el seguimiento de las actuaciones en materia de inmigración desde el ámbito local.

Por otra parte, el Consejo Asesor de la Inmigración mantendrá su rol de órgano consultivo, pero de una forma mucho más dinámica y diversificada. Durante su primera etapa se percibía que no era un instrumento a la práctica potente y dinámico en representación de las partes implicadas en el tema, especialmente las que corresponden a la sociedad civil y, sobre todo, a las asociaciones de inmigrantes y ONG (Caïs, 2004: 5).

Con el objetivo de reactivar el rol consultivo del Consejo Asesor, éste estará presidido por la persona titular del Departamento de la presidencia y estará integrado por una variedad de representantes procedentes de ONG, gobiernos y asociaciones locales, sindicatos, asociaciones empresariales, asociaciones de profesionales agrarias, asociación de vecinos, colectivos de inmigrantes, asociaciones de padres y madres, además de expertos en el área de inmigración.

Desde esta variedad, que pretende reforzar el espacio de consulta relativo al fenómeno de la inmigración, el Consejo Asesor se presenta como un órgano institucional consolidado y cada vez más consciente del carácter multidimensional de las situaciones que van aparejadas a la creciente diversidad cultural de Cataluña.

La diversidad de los miembros del Consejo facilitará el desarrollo de sus funciones, la que se centran en la elaboración de informes y la formulación de propuestas en materia de inmigración que servirán de base para el trabajo de la Comisión Interdepartamental. Al mismo tiempo el consejo realizará un análisis periódico de la situación de los inmigrantes y las repercusiones de la realidad de la inmigración en la sociedad catalana. Además el Consejo tendrá el derecho de ser informado sobre propuestas y actuaciones de la Comisión Interdepartamental, las comisiones territoriales y todas aquellas organizaciones e instituciones relacionadas con el ámbito de la inmigración para una mejor realización de sus funciones.

Como resultado de este proceso de reformulación institucional en materia de inmigración Cataluña contará con la siguiente estructura gubernamental en materia de inmigración:

Tabla nº 15: Órganos competentes en materia de inmigración en Cataluña, año 2000.

Comisión Interdepartamental de Inmigración.	*Instrumento de seguimiento y coordinación de las actuaciones que se llevan a cabo en Cataluña en materia de inmigración.*
Consejo Asesor de la Inmigración	*Órgano colegiado de consulta y participación externa en materia de inmigración.*
Comisiones Territoriales de Inmigración	*Examen y coordinación de actuaciones concretas que inciden sobre la situación de los inmigrantes de los respectivos ámbitos territoriales.*
Instituto Catalán del Mediterráneo de Estudios y Cooperación (ICM)	*Asesoría a la Comisión en la reflexión sobre las perspectivas de la inmigración en Cataluña, el conocimiento de sus características sociales y culturales, así como la de los países de origen del área mediterránea. Colaboración en la elaboración de políticas de integración y de formación desde su condición de institución de ámbito mediterráneo y de centro de referencia de debate sobre la interculturalidad.*
Secretaría para la Inmigración	*Órgano rector para la elaboración de criterios encaminados a impulsar actuaciones coordinadas en todos los ámbitos de intervención de la Generalitat en materia de inmigración, junto con la elaboración de propuestas relativas a los flujos migratorios y a la integración de los residentes inmigrantes.*
Órgano Técnico de la Comisión Interdepartamental.	*Realizar los trabajos de elaboración de informes, búsqueda y propuestas de planificación, así como también otros que le encargue la Comisión Interdepartamental.*

Fuente: Elaboración propia.

En resumen, la evolución institucional que hemos descrito dentro de esta segunda etapa permite identificar un conjunto de organismos, que además de su establecimiento dentro del discurso y la esfera pública, son diseñados para que sus funciones se desarrollen de forma coordinada y de manera interdependiente. Esta base institucional es indispensable para el desarrollo de los objetivo del *Pla Interdepartamental d'Immigració 2001-2004*, publicado el 18 de julio de 2001, cuya perspectiva general será articular una "Vía catalana de integración". Ello se traduce en la elaboración de un modelo propio de integración que responda a la realidad del fenómeno de la diversidad en el contexto catalán.

En el epígrafe 3.2.3 analizaremos el Plan Interdepartamental 2001-2004 y la propuesta de Vía Catalana de Integración que en él se presenta. Es de nuestro interés indagar en la

intención expresada de que el modelo de integración logre el máximo equilibrio entre el respeto a la diversidad y el sentimiento de pertenencia a una sola comunidad, la comunidad de acogida. Para ello se plantea como horizonte conseguir que los inmigrantes asuman el compromiso de respetar la convivencia democrática, la lengua y la cultura catalanas. Ésta última es concebida como resultado, entre otros elementos, de las aportaciones foráneas, por lo que se valora y reconoce la identidad y el origen de los recién llegados.

Una tercera etapa del proceso de consolidación e innovación institucional es la que encontramos a partir de 2005 con la publicación del *Pla de Ciutadania i Immigració* 2005-2008. En él queda de manifiesto la consolidación del enfoque social y político sobre migración que iniciara el II Plan Interdepartamental 2001-2004. Supone el paso definitivo de una visión administrativa de la inmigración a un enfoque claramente social y político (Zapata Barrero, 2005: 18-19).

El enfoque social y político se evidencia en el desarrollo de una visión de la inmigración que parte del concepto de ciudadanía sustentado sobre dos aspectos básicos. En primer lugar, las políticas de inmigración tendrán como finalidad la inclusión y la igualdad. En segundo lugar, el proceso de integración se percibe como un estado de tránsito desde el estatus de inmigrante al de ciudadano, asociándose los derechos de ciudadanía al principio de residencia. El Plan introduce un nuevo término dentro del discurso público sobre migración: ciudadanía residente.

En este sentido, la noción de ciudadanía residente tendrá como pilares básicos el valor del pluralismo, el principio de igualdad y el comportamiento cívico. De manera que será necesario que la estructura institucional referida a la inmigración se impregne de dicha concepción. Es a partir de esta nueva orientación que el gobierno de la *Generalitat* realizará un conjunto de modificaciones jurídicas que sirvan de soporte a los cambios estratégicos de la gestión de la diversidad.

Es necesario destacar que el Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 coincide con el proceso de elaboración del nuevo Estatuto de Autonomía, que será aprobado en 2005 por el 90% del Parlamento de Cataluña y (en 2006 lo aprueban las Cortes Generales y el pueblo de Cataluña en referéndum). En el nuevo Estatuto se reconoce a la inmigración

como una competencia exclusiva de la *Generalitat*. Por lo que al enfoque social y político de la inmigración que inaugura el Plan se añade el carácter reivindicativo de competencias autonómicas en esta materia.

El nuevo Estatuto de Autonomía será el primer marco jurídico orgánico que asume a la inmigración como una competencia exclusiva de la *Generalitat* de Cataluña. Así queda expresado en el artículo 138, el cual establece que corresponden a la *Generalitat*, en materia de inmigración, las políticas de acogida e integración de las personas inmigrantes.

Desde este marco jurídico-político se ejecutarán algunas transformaciones con la finalidad de continuar con la construcción de un engranaje institucional como correlato de la evolución del enfoque sobre la diversidad. Tal es el caso de la creación de la Mesa de Ciudadanía e Inmigración mediante el Decreto 86/2008 de la *Generalitat*. Este órgano sustituye al Consejo Asesor para la Inmigración con la finalidad de reforzar las acciones que hasta ahora ejecutaba. Se pretende así vertebrar un espacio estable de participación sobre la base de los criterios de representatividad, inclusión y apertura. Ello debería reforzar la operatividad y la eficacia de este nuevo órgano consultivo.

Si algún documento político pudiera resumir la experiencia catalana en materia de gestión de la diversidad éste no sería otro que el *Pacte Nacional per a la Immigració*, aprobado en diciembre de 2008 con el apoyo de 32 agentes institucionales, políticos, económicos y sociales. El Pacto es el resultado de un proceso histórico de organización administrativa e interpretación política y social donde ha predominado una comprensión del fenómeno migratorio como un hecho transversal que afecta a todos los ámbitos de la realidad de la comunidad. El Pacto traducirá el proceso en términos de necesidad de convivir en un marco de reconocimiento mutuo a través de la integración en una cultura pública común y la centralidad del catalán como lengua de acogida.

Una de las respuestas recientes orientadas al reconocimiento efectivo de la pluralidad social en Cataluña lo constituye la promulgación de la Ley de los Centros de Culto de 2009. Tal y como se establece en su Preámbulo, se parte de la constatación de que la realidad religiosa de Cataluña es cada día más plural, en parte por el fenómeno de la inmigración. El espíritu de la Ley es hacer efectivo el derecho constitucional de libertad

de religión. Es decir, no se trata de establecer el derecho como tal, pues este ya está reconocido por la Constitución española. Más bien se persigue eliminar los obstáculos que impiden el ejercicio del culto en igualdad de condiciones, principalmente para las nuevas confesiones presentes en la sociedad catalana a raíz de la inmigración.

A partir de lo anterior, y en estrecha relación con el espíritu del Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 y el nuevo Estatuto Autonómico, se promulga la *Llei d'acollida de les persones immigrades i les retornades a Catalunya* en mayo de 2010. Para Zapata Barrero (2010) una de las características definitorias de este texto legislativo es la forma en que vincula a los recién llegados, las oportunidades sociales y la lengua catalana con una concepción de Ley como servicio público.

La finalidad presente en la Ley es formalizar el proceso de acogida insistiendo en la necesidad de que el hecho migratorio sea sumido por la sociedad catalana como un proceso social que es necesario gestionar. Se establece, con carácter normativo, que la lengua catalana será la lengua común para la gestión de las políticas de acogida e integración. En este sentido, la Ley concibe a la lengua propia de la comunidad como el instrumento básico para la integración en Cataluña.

Es así como, sobre la base del marco jurídico que brinda la Ley de Acogida junto con los que paulatinamente se han desarrollado dentro de la tercera etapa del diseño de la gestión cultural, se estructura el *Pla de Ciutadania i Immigració* 2009-2012. El mismo realiza una contextualización global de los procesos migratorios a nivel internacional y comunitario. Revisa además el marco normativo europeo, del Estado español y de Cataluña. En este último se detiene para evaluar el desarrollo reciente de las políticas migratorias destacando los órganos e instrumentos creados para tales efectos.

El Plan persigue, entre otros principios, consolidar la noción de ciudadanía residente, el proceso de acogida bajo los principios de una cultura pública común, el rol del catalán como lengua pública común, la pluralidad de creencias y el principio de igualdad. No obstante, el protagonismo de la lengua catalana como elemento de cohesión social domina la totalidad del documento. Define al principal elemento de diferenciación cultural de la comunidad como un elemento cívico del sentido de pertenecía. Desde esta perspectiva el gobierno catalán ya cuenta con un diseño de los pilares fundamentales de

un modelo comunitario de gestión de la diversidad, que recoge claramente la dimensión de la identidad local mediante la vinculación de la política de inmigración con la política lingüística.

Es precisamente ésta la peculiaridad del diseño catalán de la gestión de la diversidad cultural. El proceso de innovación institucional y conceptual en materia de inmigración se caracteriza en sus inicios por una tímida presencia de la lengua propia como elemento de cohesión social. Pero en la medida en que el factor migratorio va ganando relevancia en la reelaboración de la comunidad política, la lengua se convierte en uno de los ejes fundamentales del proceso de integración.

El cambio más reciente en materia de estructura institucional relacionada con la gestión de la inmigración es la creación de la Dirección General para la Inmigración a través del Decreto 63/2011, que al mismo tiempo elimina la Secretaría para la Inmigración. La Dirección General para la Inmigración queda ahora supeditada al Departamento de Bienestar Social y Familia, siendo sus funciones muy similares a las ejercidas por la Secretaría; aunque ahora se agregan las relativas a la coordinación y elaboración de las políticas sobre flujos y acogida de la inmigración. Mantiene su jerarquía como el organismo de más alto nivel autonómico desde el cual se dirige el entramado institucional que en materia de inmigración se ha venido desarrollando desde 1992.

El siguiente cuadro resume las acciones del desarrollo institucional, político y jurídico de esta tercera etapa:

Tabla nº 16: Desarrollo institucional, político y jurídico (2005-2011) de Cataluña.

Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008	*Introducción del concepto de **ciudadanía residente**, asociado a los valores del pluralismo, igualdad y civismo.*
Artículo 138 del Estatuto de Autonomía.	*Competencia exclusiva de la Generalitat, en materia de inmigración, sobre las políticas de **acogida** e **integración** de las personas inmigrantes y retornados.*
Mesa de Ciudadanía e Inmigración mediante el Decreto 86/2008 de la Generalitat.	*Vertebrar un espacio estable de participación sobre la base de los criterios de **representatividad**, **inclusión** y **apertura**.*
Pacto Nacional para la Inmigración, aprobado en diciembre de 2008.	*Voluntad de convivir todos en un marco de reconocimiento mutuo a través de la integración en una **cultura pública común** y la centralidad del **catalán como lengua de acogida**.*
Ley de centros de culto 2009.	*Hacer efectivo el derecho constitucional de **libertad de religión**.*
Ley de acogida de las personas inmigrantes y los retornado a Cataluña, mayo de 2010	*Vincular a los recién llegados, las **oportunidades sociales** y la **lengua catalana,** con una concepción de Ley como **servicio público.***
Pla de Ciutadania i Immigració 2009-2012	*Consolidar el concepto de **ciudadanía residente**, el proceso de acogida bajo los principios de una **cultura pública común**, el rol catalán como **lengua pública común**, la **pluralidad de creencias** y el **principio de igualdad**.*
Dirección General para la inmigración 2011.	*Coordinación y elaboración de las **políticas sobre flujos** y **acogida** de la inmigración.*

Fuente: Elaboración propia.

3.2.3 Diseño programático de la "Vía catalana de integración".

La propuesta de una "Vía Catalana de Integración" es síntoma del proceso de consolidación de la gestión de la diversidad cultural, cuya acción política de referencia es la elaboración del *II Pla Interdepartamental d'Immigració* 2001-2004. La necesidad de elaborar un modelo de integración propio obedece a una multiplicidad de cuestiones. La creciente diversidad cultural de la comunidad política es un elemento que convierte en conflictivo cualquier intento por definirla de forma estática y homogénea. Por ello la estrategia de gestión de la diversidad que desarrolla el gobierno catalán, debido a su interés por que los inmigrantes se identifiquen con una sola sociedad de acogida, tiene como finalidad la construcción de un modelo de integración propio dentro del conjunto del Estado.

Es así como, bajo el calificativo de "Vía catalana para la integración", el *II Pla Interdepartamental d'Immigració* 2001-2004 introduce un conjunto de elementos que pretenden definir un modelo propio de integración para Cataluña. De este conjunto de elementos nos interesa resaltar el rol del catalán como lengua de acogida y vehicular del proceso de integración, las referencias en torno a la idea de cultura propia de la sociedad de acogida y por último, la figura del diálogo intercultural.

Estos elementos que, junto a otros, tipifican el carácter propio de la Vía Catalana reflejan, en gran medida, la orientación del proyecto político de la comunidad y su reacción al fenómeno de la diversidad cultural. Siguiendo esta línea pasamos a presentar los principios generales de acción que se establecen en el Plan (Generalitat de Catalunya, 2001: 130):

1. *Equiparación en derechos y deberes.* Principio fundamental a tener en cuenta a la hora de diseñar la titularidad y el ejercicio de los derechos fundamentales de los no nacionales y los correspondientes deberes como integrantes de la sociedad de acogida.
2. *Normalización o universalidad de los servicios.* Se deriva del principio anterior e implica asegurar al inmigrante las prestaciones sociales necesarias en condiciones de igualdad con la población autóctona. No utilizar estructuras paralelas que provoquen la segregación del extranjero cuyas situaciones serán atendidas dentro del marco institucional ya existente, aunque matizado por el llamado "derecho a la diferencia". Se tendrá en cuenta el desarrollo de programas departamentales que den respuesta a determinadas particularidades del colectivo inmigrante, principalmente durante la etapa de acogida.
3. *Colaboración y participación social.* Para la eficacia del plan se reclama la participación de entidades vinculadas con los extranjeros y de la sociedad civil en general, debido al papel clave que estos tienen en el proceso de integración práctica en la realidad cotidiana.
4. *Cooperación y coordinación de los poderes públicos*. La profundización de los niveles de autogobierno es indispensable para el desarrollo de un proyecto de integración que permita preservar la especificidad cultural de Cataluña dentro del Estado español.
5. *Integración.* Entendida como un proceso beneficioso para el extranjero y la sociedad de acogida.

De estos principios se deduce, en gran medida, la estrategia del proyecto de integración catalán y los retos a los que se enfrenta. Se entiende así que el éxito del proceso de integración conlleva una profundización democrática en clave multicultural que focaliza como elemento de primer orden el ejercicio de los derechos de ciudadanía en clave de igualdad, para lo cual la dicotomía extranjero/nacional continua siendo un obstáculo.

Siguiendo esta línea, y teniendo en cuenta el segundo principio del Plan, se plantea la elaboración de políticas de inmigración de corte universalista matizadas con políticas específicas que eviten que determinados rasgos de las culturas de origen queden reducidos al ámbito privado.

Por otra parte, tanto el tercer como el quinto principio reflejan una concepción de la inmigración en términos positivos, en el sentido de que el espacio para la convivencia debe ser negociado desde la perspectiva de un aporte mutuo. Finalmente, y no menos importante, el cuarto principio refleja la relación que la variable inmigración tiene con la de autogobierno. La apuesta por desarrollar un modelo propio de integración es al mismo tiempo un reclamo de competencias de autogobierno, por lo que la gestión de la inmigración no debe ser entendida solo como un problema unidimensional. A través de ella se articulan demandas de autonomía preexistentes.

El espíritu de la Vía Catalana de Integración queda expresado de la siguiente manera:

> Si se promoviera la asimilación se produciría el desarraigo. Para integrar a la sociedad a los que han llegado de otros orígenes, es necesario una defensa de la pluralidad cultural y una actitud de respeto. Debemos asumir una lógica y unos procesos de identidad múltiples y gestionarlos en los horizontes de la defensa de la identidad nacional propia. Hay que evitar la práctica de una política de "inserción de comunidades" al estilo anglosajón, en compartimentos estancos, agregados al sistema dominante, que iría en contra de la cohesión social y a la vez de la cohesión nacional (…) hemos de promover unas líneas de actuación que potencien un estilo propio de convivencia, basado en valores democráticos, una lengua y una cultura propias. Para ello será necesario que las políticas públicas y el trabajo de la sociedad civil se orienten hacia el objetivo de que los ciudadanos extranjeros acepten y entiendan que Cataluña forma parte del Estado español pero que constituye una nación con todos los rasgos de identidad que le son propios (Generalitat de Catalunya, 2001: 118).

En definitiva, en el diseño de la gestión de la diversidad cultural el discurso político en materia de inmigración deviene un discurso sobre la configuración de la comunidad política. La elaboración del modelo de integración catalán lleva consigo una redefinición de los límites de la comunidad política, así como de los atributos de pertenencia a dicha comunidad.

Esta redefinición no pierde de vista la competencia por la hegemonía entre el Estado español y el gobierno catalán por la identificación de los inmigrantes con una u otra

sociedad de acogida. Para dicha competencia el fenómeno de la inmigración cobra un papel cada vez más destacado. En este sentido, el Plan focaliza entre sus objetivos prioritarios el papel cohesionador de la lengua propia de la comunidad junto con el desarrollo de una dinámica intercultural entre inmigrantes y autóctonos dentro del marco de valores democráticos.

El uso del catalán constituye un elemento central del modelo de integración propuesto por el Plan. Si bien el efecto del factor lingüístico en el proceso de inmigración recibe un tratamiento más bien general, debe ser entendido como un punto de referencia que orientará la articulación del proyecto de integración y sus posteriores reelaboraciones. Debe tenerse en cuenta que a diferencia de lo que ocurre con el francés en Quebec, Cataluña no tiene un marco de referencia jurídico al estilo de la Carta de Derechos y Libertades de Quebec, o la Carta de la Lengua Francesa. Ambas fijan, de manera previa a los primeros documentos políticos sobre la gestión de la diversidad, el rol aglutinador del francés en el proceso de integración quebequés.

Debido a que el fenómeno de la inmigración extranjera en Cataluña toma relevancia social y política desde principios de la década de los noventa, la normativa lingüística sobre el uso del catalán, desarrollada a partir de la creación de las autonomías, no recoge el fenómeno de la inmigración extranjera, y en general, la relación entre lengua propia y gestión de la diversidad cultural. Es así como tanto el Estatuto de Autonomía de 1979, la Ley de Normalización Lingüística de Cataluña de 1983 o incluso la Ley de Política Lingüística de 1998 no hacen referencia a dicha relación en tanto ámbito de acción prioritario. Asumimos que, en relación con el papel del catalán dentro del modelo de integración, la finalidad del Plan es establecer una visión política sobre el catalán en tanto lengua de referencia del proceso de acogida, independientemente del carácter cooficial que la misma mantiene con el castellano.

A pesar de que, como apuntábamos, el Plan no desarrolla una elaboración extensa del protagonismo de la lengua propia de la comunidad como principio de la Vía de Integración Catalana, sí hay una presencia destacada en las líneas de actuación intersectorial; se apuesta por hacer del catalán la lengua vehicular del proceso de integración. Para ello la *Generalitat* despliega un conjunto de medidas con el objetivo

de facilitar la enseñanza lingüística a los nuevos inmigrantes. De esta manera el dominio de la lengua se presenta como necesario para la interacción social y el pleno aprovechamiento y ejercicio de derechos sociales como educación, sanidad y trabajo, aunque vale destacar que la lengua no se establece como una condición para el ejercicio de los mismos.

A pesar de la cooficialidad del catalán y el castellano en Cataluña, las acciones del Plan se refieren a la enseñanza del castellano de manera puntual y solo en el sentido de que la lengua estatal sea conocida a nivel básico. Con ello el conocimiento del castellano no es un elemento estructurador de los objetivos de la Vía Catalana de Integración, lo cual queda regido en el Plan de la siguiente manera:

> Incrementar la presencia de la lengua catalana en el funcionamiento habitual de las entidades y los colectivos de nueva inmigración y contribuir a la consecución de los objetivos de que todos conozcan las dos lenguas oficiales en Cataluña y que el catalán tenga la presencia pública que le corresponde como lengua propia del país (Generalitat de Catalunya, 2001: 246).

Vale la pena resaltar que dentro de las directrices del Plan de Inmigración se tiene en cuenta la promoción de la enseñanza de las lenguas de origen a través de la potenciación de programas de alfabetización para la población inmigrante (Generalitat de Catalunya, 2001: 158). Se enfatiza en el aprendizaje del alumnado inmigrante de la lengua y cultura árabe (Generalitat de Catalunya, 2001: 168).

Pasemos ahora a otro de los elementos básicos del Plan directamente relacionado o definido por el uso del catalán como lengua de integración. Hablamos de la idea de identidad y cultura propia de la comunidad que el documento expone como uno de los intereses que el modelo de integración pretende preservar. La referencia sobre esta idea se realiza desde un perfil histórico, sin que se presente una definición de lo que se entiende por cultura e identidad propia de Cataluña en términos étnicos o religiosos. Más bien se trata de transmitir la idea de que el Estado de acogida y la sociedad de acogida no coinciden culturalmente.

En definitiva, siempre que la idea de identidad y cultura propia aparece referida en el Plan lo hace acompañada de la especificidad lingüística de la comunidad como elemento objetivo de definición. Se trata de resaltar, junto con la función de lengua

vehicular del catalán, valores democráticos y pluralistas. Es así como la idea de una cultura propia puede asumirse en términos de cultura cívica como marco de interacción intercultural.

Es precisamente la introducción del término "diálogo intercultural" como uno de los principios de la Vía Catalana de Integración, una de las novedades expresadas por el discurso político sobre inmigración en el marco del Plan. Dicho término no se somete a una reflexión teórica referida al interculturalismo como modelo de gestión de la diversidad cultural. Más bien se presenta como una de las acciones o programas a desarrollar desde el punto de vista del modelo de integración propio de Cataluña.

El diálogo intercultural queda recogido en el Plan como un medio necesario para facilitar el proceso de integración. Se articula como una técnica de interacción que debe ser interiorizada por todos los ámbitos de la comunidad, desde el nivel individual hasta el institucional. Se trata, sobre todo, de impedir que las diferencias culturales se conviertan en un obstáculo para la inclusión social de los inmigrantes. Se pretende desarrollar así un proceso de sensibilización institucional a través de la formación intercultural de todos los sectores y servicios del gobierno de la comunidad, aunque de manera indiscutible en el ámbito de la enseñanza, donde el diálogo intercultural articulará un amplio conjunto de acciones encaminadas a potenciar la aceptación del carácter multicultural de la sociedad catalana.

Al mismo tiempo, el Plan comprende la profesionalización de la figura del mediador intercultural como interlocutor entre la sociedad de acogida y los nuevos inmigrantes. Ello obedece a la percepción de que las diferencias culturales dificultan el acceso de las personas inmigradas a los recursos y servicios, así como la incorporación a la sociedad de acogida:

> Ante esta situación, hay que apoyar a las acciones de mediación entendida como: facilitar puentes de contacto y de diálogo intercultural, potenciar el papel de todos los actores sociales y la participación, fomentar el asociacionismo y la cohesión del tejido social (Generalitat de Catalunya, 2001: 144).

Ya hemos señalado que la noción de interculturalidad (diálogo) que el Plan expresa se da en el sentido de técnica de interacción social y no como marco general de orientación

del diseño de la gestión de la diversidad. Por ello no sería adecuado establecer de forma tácita una equivalencia entre interculturalismo (quebequés) y la Vía Catalana de Integración. No obstante, encontramos que el énfasis por la interacción social y el reconocimiento de la diferencia, más que un reconocimiento diferenciado, es un punto de partida que se sitúa más cerca de interculturalismo en tanto superación del modelo multicultural, en el sentido que lo hemos descrito en el Capítulo I. La opción estratégica del Plan es apostar por la convivencia interétnica y no por la desagregación social en función de las características culturales:

> Esta convivencia, a veces difícil, hace que deba intervenir de forma socioeducativa en el conjunto de la población, tanto en la que ya reside desde siempre como la recién llegada, para que se produzca una cohesión social y una interactividad en la que el hecho de la multiculturalidad sea el eje transversal de actuación y que la convivencia multiétnica se pueda producir desde la más absoluta normalidad (Generalitat de Catalunya, 2001: 296).

Hasta aquí los elementos de la Vía Catalana de Integración que consideramos de mayor importancia para la naturaleza de nuestro análisis. Estos reflejan el comienzo de un proceso de auto-representación de la comunidad política, para la que el fenómeno de la inmigración logra un efecto espejo. De modo que el diseño político de la gestión de la diversidad cultural implica detenerse en los elementos de pertenencia a la comunidad política.

En el caso de Cataluña, en tanto ESCD, implica además el desarrollo de un proyecto de sociedad de acogida donde sus elementos diferenciadores no se diluyan por completo, marcando la diferencia con respecto al proyecto cultural estatal. En este sentido se presenta como fundamental el reconocimiento del principio de igualdad y el papel cohesionador de la lengua propia junto con el respeto de los valores democráticos como principales indicadores de pertenencia a la comunidad política.

De este modo, la Vía Catalana de Integración constituye el tránsito desde un enfoque administrativo (y necesario) de la inmigración, a una interpretación social y política de la misma. Es también el inicio de la búsqueda de un modelo propio de gestión de la diversidad que logre ajustare a las especificidades de la sociedad catalana. Por ello el diseño de la Vía Catalana de Integración que elabora Plan solo puede ser entendido

como el esbozo general de una lógica de gestión por consolidar, o lo que Zapata Barrero (2007) define como una *filosofía pública de la inmigración*.

El Plan aún carece, tal vez por ser los primeros pasos del diseño del modelo, de una alternativa comunitaria a través de la que se pueda realizar un ejercicio pleno de los derechos civiles, sociales y políticos desde el estatus de inmigrante. Estos derechos se encuentran monopolizados por la categoría nacionalidad, de competencia exclusiva del Estado. Todo ello, junto a la mantención de la categoría de inmigrante extranjero como término referativo que indica a un *otro*, evidencia el camino que queda por recorrer de mantenerse el propósito de diseñar una sociedad inclusiva en la cual el horizonte de la integración, utilizando la definición utilizada por Zapata Barrero (2004: 202), sea alcanzar el objetivo de que el "inmigrante" no tenga que justificar los problemas que tiene al relacionarse con las distintas esferas públicas por razones de su nacionalidad, cultura, o posición jurídica, sino como problemas justificables como los de cualquier ciudadano.

3.2.4 Contornos de una ciudadanía plural y cívica en el marco de una cultura pública común.

Cómo apuntábamos en el epígrafe anterior, el II Plan Interdepartamental de Inmigración 2001-2004 constituye un avance significativo en el intento por diseñar e implementar un modelo propio de gestión de la diversidad. Sus principios orientadores, como puntos de partida de una concepción social y política del fenómeno migratorio, se basan en el principio de igualdad de derechos y oportunidades, la interculturalidad como dinámica de interacción predominante del proceso de integración y el papel cohesionador del catalán como lengua propia de la sociedad de acogida.

Pero si en el II Plan se enfatiza sobre la importancia del papel protagónico de estos principios, el *Pla de ciutadanía i inmigración* 2005-2008, como su título lo indica, focaliza su proyecto en la relación entre inmigración y ciudadanía. La innovación de referencia en materia de gestión de la diversidad la constituye la introducción del concepto de "ciudadanía residente". De este modo, la voluntad de residir en Cataluña y

su materialización a través del empadronamiento constituirá el criterio exclusivo para guiar las políticas de integración[54].

> El empadronamiento expresa la voluntad del inmigrante de asentarse en Cataluña y compartir con sus habitantes ya residentes todos los espacios públicos existentes, sin distinciones. Recuperamos, así, un concepto de ciudadanía, desligado de la nacionalidad estatal, y vinculado estrechamente con la ciudad y el mundo local (Generalitat de Catalunya: 2006: 33-34).

De esta forma, el Plan propone un concepto nuevo de ciudadanía que persigue la igualdad de derechos y deberes de todos los residentes de la comunidad, con independencia de la nacionalidad, de lo que se comprende que el vínculo necesario para el acceso y el reconocimiento de la ciudadanía es la residencia, desconectada de la nacionalidad en el sentido tradicional. La posibilidad de alcanzar el estatus de ciudadano a partir de la residencia efectiva convierte, según lo expresado en el Plan, a una persona en ciudadana de Cataluña, lo que implica derechos y deberes para todos, para los autóctonos y para los que están llegando para construirse un futuro mejor. Todos son ciudadanos y ciudadanas compartiendo un espacio, disfrutando de unos derechos y asumiendo las obligaciones que nos corresponden (Generalitat de Catalunya, 2006: 34).

El plan presenta el concepto de ciudadanía residente en términos de una ciudadanía plural y cívica. La misma queda enunciada a partir de tres pilares básicos: el pluralismo, el principio de igualdad y el civismo. A ello se le añaden los valores de justicia y, específicamente, de respeto a los derechos humanos recogidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como núcleo de su legitimidad y principal marco de referencia para orientar las intervenciones públicas. En efecto, "el respeto, la garantía y la extensión de los derechos humanos como principios inexcusables, básicos y universales, deben guiar la gestión cotidiana de este proceso de acomodación de la población inmigrada y de la sociedad catalana" (Generalitat de Catalunya, 2006: 34).

El *pluralismo* se describe en el plan como una condición básica para lograr un reconocimiento dentro de la ciudadanía catalana. Toda persona, sea ciudadana de ayer o

[54] Por primera vez, se dispone de un presupuesto propio. A lo largo de cuatro años de vigencia del Plan, el presupuesto ejecutado fue de más de 660 millones de euros.

de ahora, que viva y trabaje en Cataluña, independientemente de su cultura y religión, debe reconocer el pluralismo como valor básico en todas sus formas de manifestación. Donde no exista la posibilidad de expresión del pluralismo, la ciudadanía democrática se resiente. En este sentido, no será posible una inclusión efectiva del inmigrante sin un reconocimiento de su cultura y su propia forma de vida, dentro del respeto de los derechos humanos y la dignidad de la persona. Por último, se llama la atención a que el pluralismo incluye el valor de la laicidad entendida como separación entre el poder político y las confesiones religiosas.

Por otra parte, el *principio de igualdad* se presenta como el principio legitimador básico de las políticas que se elaboren por parte de todos los sectores del gobierno de la *Generalitat*. Se parte de la premisa de que el opuesto de la igualdad no es tanto la desigualdad cuanto la discriminación. Se trata de colocar el énfasis sobre dos de las dimensiones de la igualdad: igualdad de trato e igualdad de oportunidades. Por último, el *civismo* se presenta como una norma básica que ha de guiar las relaciones entre las personas cualquiera que sea su lengua de origen, cultura, religión o etnia. Constituye una norma de comportamiento que permitiría la convivencia entre todos en un contexto de diversidad cultural.

A partir de la descripción de estos fundamentos básicos, como sustento de la concepción de ciudadanía plural y cívica, el Plan (Generalitat de Catalunya, 2006: 36) señala dos perspectivas que se complementan: la perspectiva de inclusión y la perspectiva de acomodo.

La perspectiva de inclusión tiene como aspiración principal, dependiendo de sus ámbitos de competencia, reducir a la mínima expresión cualquier situación de desventaja causada por la diferencia de derechos que tienen los nuevos ciudadanos respecto a la ciudadanía ya existente. Mientras, la perspectiva de acomodo tiene como objetivo principal gestionar los espacios de interacción entre las instituciones públicas y las privadas de la comunidad, y entre los residentes procedentes de la nueva inmigración y los residentes autóctonos. Se persigue así que los espacios de contacto no se transformen en puntos de conflicto.

Sobre estas dos perspectivas queremos llamar la atención sobre la utilización del término "acomodo". No debe prestarse a confusión con la figura del acomodo razonable desarrollada por Canadá y Quebec. Aunque el espíritu cuando se habla de acomodo sea el mismo a ambos lados del Atlántico, esto es, adaptación institucional a la diversidad cultural, en Canadá y Quebec el acomodo ha sido ampliamente utilizado como una técnica jurídica, no siendo este el caso de Cataluña ni del Estado español.

Con el término "acomodo" el Plan se refiere esencialmente a un proceso de adaptación institucional a la realidad multicultural que evite prácticas excluyentes o discriminatorias. Es principalmente un principio orientador de la figura de mediación o diálogo intercultural que el Plan (2001-2004) introduce. Por eso el nuevo Plan establece, bajo la perspectiva de acomodación, programas de acción sectorializados en los ámbitos de educación, salud, sexo, juventud, religión, seguridad y justicia. En este sentido la manera con la que el Plan presenta la perspectiva de "acomodo" se relaciona mucho más con una orientación de política pública que con una técnica jurídica.

Todo el análisis hasta aquí expuesto sobre los fundamentos de una ciudadanía plural y cívica que el Plan promueve debe desarrollarse según el nuevo concepto de ciudadanía en el marco de una *cultura pública común,* en la que las expresiones culturales no se conciben como desagregadas en el diseño de las políticas. De manera que la estrategia de gestión no comparte el criterio de que cada expresión cultural y realidad diferenciada de Cataluña tenga un correlato institucional separado. De ahí que los principios de la cultura pública común se explican a partir de los pilares básicos de la ciudadanía plural y cívica antes descritos, que en tanto escenario de convivencia, desarrolla espacios públicos de interacción donde la transformación social sea de corte bidimensional: sociedad de acogida-inmigrantes.

Una vez desarrollada la noción de ciudadanía residente y los valores básicos que fundamentan la concepción de ciudadanía desligada de la nacionalidad, el Plan destaca las barreras que dicho enfoque encuentra desde el punto de vista de las competencias necesarias para desarrollarlo plenamente. Con ello se hace explícita la vinculación que el fenómeno de la inmigración tiene con las demandas de mayor autonomía política de la Comunidad Autónoma.

> El Plan asume no sólo que se hagan reconocimientos institucionales para regular la nueva realidad de diversidad cultural, como nuevo proceso irreversible, histórico y global, y se proclamen principios básicos para orientar políticas (pluralismo, civismo e igualdad), sino también ofrece un modo de definir la nueva competencia de la inmigración que ni siquiera la Constitución española prevé, al ser una realidad que no formó parte de los debates del proceso constituyente anterior. Sin esta primera fase de definición de la competencia de la inmigración, una discusión sobre su distribución territorial carecería de sentido. Este Plan propone una definición basada en una nueva filosofía, centrada en la ciudadanía cívica y plural (Generalitat de Catalunya, 2006: 37).

A pesar de ello el Plan enumera las premisas de acción de su proyecto de gestión de la diversidad. Éste debe ser entendido como un marco de interpretación a través del cual se deben guiar las acciones políticas de la comunidad, denotando así un estilo propio de la gestión (Generalitat de Catalunya: 2006: 37):

1. Reconocimiento de la diversidad cultural.
2. Derechos humanos y respeto a la dignidad de la persona.
3. Universalidad de las políticas públicas y respeto de derechos individuales.
4. Asegurar la estabilidad y la cohesión de la sociedad catalana.
5. Defensa de la lengua catalana como lengua de la ciudadanía residente.
6. Coordinación, cooperación y corresponsabilidad.
7. La política de integración con base europea.

Teniendo en cuenta los objetivos de nuestra investigación nos interesa resaltar el quinto principio. El catalán, y su condición protagónica (objetiva) de la especificidad cultural de Cataluña, tiene un rol central en el proceso de integración. Como hemos visto, el Plan introduce un concepto de ciudadanía mediado solamente por la condición de residente. No obstante, es indiscutible que, junto a la residencia, el catalán deviene en un elemento de lealtad comunitaria. Ello es posible en términos prácticos por la condición de lengua fuerte del catalán y la dimensión cívica que le otorga el diseño de gestión como lengua pública común.

El hecho de la fortaleza de la lengua propia, como apuntábamos en el Capítulo II, permite un grado de consenso estimable a la hora de definir el proyecto comunitario. Ante la pregunta de cómo evitar que la multiculturalidad diluya lo que se asume como especificad comunitaria frente al Estado, no hay dudas de que el catalán ocupa la posición de elemento de cohesión por excelencia. Si bien se puede apuntar que el hecho de que los inmigrantes se familiaricen con el catalán como lengua de interacción del

espacio público, no es condición suficiente para estar integrado, es con toda seguridad un elemento vertebrador de la totalidad del proceso de integración.

Ello implica que las políticas de gestión de la diversidad conciban el proceso de integración principalmente como un tránsito del estatus de inmigrante al de ciudadano. Por ello debemos tener presente que la residencia no se traduce inmediatamente en estatus de ciudadanía, más bien es solo condición exclusiva.

Una tercera etapa del proceso de consolidación e innovación institucional es la que encontramos a partir de 2005 con la publicación del *Pla de Ciutadania i Immigració* 2005-2008. En él queda de manifiesto la consolidación del enfoque social y político sobre migración que iniciara el II Plan Interdepartamental 2001-2004. Pero lo más significativo del nuevo Plan es el reconocimiento pleno de que la gestión de la inmigración implica una gestión de identidades, ya que se pronuncia claramente hacia un enfoque de ciudadanía (Zapata Barrero, 2010:83).

En este sentido la noción de ciudadanía residente tendrá como pilares básicos el valor del pluralismo, el principio de igualdad y el comportamiento cívico, de manera que será necesario que la estructura institucional referida a la inmigración se impregne de dicha concepción. Es a partir de esta nueva orientación cuando el gobierno de la *Generalitat* realizará un conjunto de modificaciones jurídicas que servirán de soporte a los cambios estratégicos de la gestión de la diversidad.

3.2.5 La gestión de la diversidad cultural y la proyección de Cataluña como sociedad distinta.

Como ya hemos señalado, el diseño de la gestión de la diversidad cultural implica un proceso de redefinición del proyecto de construcción de la comunidad política. Hasta ahora hemos intentado seguir dicho proceso a través de la respuesta institucional, política y jurídica ante la creciente multiculturalidad de la sociedad catalana. En el epígrafe anterior analizábamos el enfoque político y social sobre la inmigración que introduce el Plan de Ciudadanía e Inmigración (2005-2008) y su desarrollo del concepto de ciudadanía residente. A partir de estos elementos, que consolidan la estrategia de una

Vía Catalana para la Integración, y de conjunto con el nuevo marco jurídico que en materia de inmigración establece el nuevo Estatuto Autonomía de Cataluña (2006), analizaremos los principales aportes del *Pacte Nacional per a la Immigració* elaborado por la *Generalitat* en 2008.

El nuevo Estatuto de Autonomía establece en su artículo 138.1 que le corresponden a la *Generalitat* las competencias exclusivas en *a)* materia de primera sociedad de acogida, *b)* desarrollo de las políticas de integración de las personas inmigradas, c) el establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas y para su participación social, d) el establecimiento por ley[55] de un marco de referencia para la acogida y la integración de las personas inmigradas y e) la promoción y la integración de las personas retornadas y la ayuda a las mismas. Por su parte, el artículo 138.2 determina que corresponde a la *Generalitat* la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo a los extranjeros para la relación laboral que se desarrolle en Cataluña.

Al incluir en su articulado el hecho de la inmigración y focalizar su tratamiento en el marco de una sociedad de acogida específica, el Estatuto deviene en principio legitimador de una Cataluña como sociedad diferenciada dentro del Estado español. Precisamente éste será el elemento que con mayor fuerza va a proyectar el Pacto Nacional para la Inmigración. El uso del término "nacional" en el título, indica la intencionalidad del Pacto de elaborar un proyecto de reivindicación relacionado con el carácter nacional de la comunidad frente al Estado en el que se encuentra políticamente inserto.

Desde este perfil diferenciador, el Pacto inicia su propuesta señalando la necesidad de un consenso para la convivencia de todos los catalanes. De modo que, los inmigrantes, desde el mismo inicio del documento, son calificados como nuevos catalanes y catalanas. Será este el término de referencia para referirse a este colectivo. Con ello se mantiene la coherencia con el concepto de ciudadanía residente y se avanza en el

[55] En el epígrafe 3.2.2 del presente capítulo hemos hecho referencia a los principales elementos de la Ley de Acogida.

desarrollo de una dinámica inclusiva, al menos a nivel de discurso político sobre inmigración.

No obstante, el documento insiste en que a pesar de la voluntad política del reconocimiento de una ciudadanía plena para los nuevos catalanes, existen obstáculos que dificultan su ejercicio efectivo:

> El primer reto que plantea la importancia del hecho migratorio es la incorporación de esta nueva población a la ciudadanía plena, la participación en todos los ámbitos de la sociedad que lo acoge y en el logro de la igualdad de derechos y deberes. Por primera vez en nuestra democracia un porcentaje muy importante de residentes en nuestro país no gozan de todos los derechos de ciudadanía, como ahora los derechos de participación política. Este hecho resulta especialmente significativo si se tiene en cuenta el porcentaje, dentro de la población con nacionalidad extranjera, de las personas que hace más de cinco años que residen regularmente en nuestro país y si se tienen presentes las dificultades, tanto legales como de gestión, para acceder a la nacionalidad española (Generalitat de Catalunya, 2009: 23).

El Pacto destaca la variedad de limitaciones que la política estatal supone para el desarrollo de las políticas de integración y la cohesión social. Por este motivo los tres ejes de acción del Pacto (ver Tabla 17) se focalizan en la necesidad de superar estas limitaciones a partir de una mayor competencia sobre estas áreas, partiendo de la base de que las políticas de integración perderían su efectividad y con ello el proyecto nacional catalán en tanto sociedad diferenciada.

Tabla nº 17: Ejes y retos del Pacto Nacional para la Inmigración de Cataluña.

EJES	RETOS
Eje 1. Gestión de los flujos migratorios y acceso al mercado de trabajo.	Reto 1. La movilización necesaria de los recursos humanos internos para asegurar la calidad y la competitividad del tejido productivo. Reto 2. Gestionar los flujos externos acercando legislación y realidad. Reto 3. Una gestión de los flujos migratorios responsable y coordinada con el desarrollo de los países de origen.
Eje 2. Adaptación de los servicios públicos a una sociedad diversa.	Reto 1. Crear un servicio universal de acogida. Reto 2. Dimensionar los servicios públicos y garantizar el acceso a todas las personas Reto 3. Reforzar la transversalidad y la coordinación interinstitucionales.
Eje 3. Integración en una cultura pública común.	Reto 1. Fomentar la participación en la vida pública. Reto 2. Hacer del catalán la lengua pública común. Reto 3. Convivir en la pluralidad de creencias. Reto 4. Asegurar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres e incluir la perspectiva de género. Reto 5. Reforzar las políticas dirigidas a la infancia, la juventud, las personas mayores y las familias.

Fuente: Elaboración propia. Referencias tomadas de (Generalitat de Catalunya, 2008)

Los ejes del Pacto plantean, en términos de autogobierno, la necesidad y legitimidad de que Cataluña obtenga mayores competencias para desarrollar acciones de gobierno en materia de inmigración. Desde el punto de vista del autogobierno, el primer eje resulta medular para el desarrollo de los otros dos. Éste reclama que Cataluña pueda tener competencia sobre el control de los flujos migratorios hacia su territorio[56], con la expectativa de que con ello se pudieran minimizar los efectos negativos de la inmigración irregular en relación con el modelo de integración, y ajustar los flujos a sus necesidades propias. Tanto el segundo como el tercer eje ratifican la estrategia de gestión que se ha venido elaborando a través de los planes interdepartamentales de inmigración y el Plan de ciudadanía e inmigración 2005-2008. La diferencia radica en que ahora los ejes del Pacto devienen en reclamos con una proyección hacia el exterior, principalmente hacia el Estado español.

Resumiendo, el Pacto Nacional para la Inmigración constituye el documento político que mejor vislumbra los vasos comunicantes entre la redefinición del proyecto nacional catalán y el fenómeno migratorio. Refleja además el interés de que los inmigrantes, ahora concebidos como nuevos catalanes, interactúen y participen en un espacio público común adaptado a la diversidad cultural. En este sentido se apuesta por el diseño de una comunidad política inclusiva bajo el marco de valores compartidos tales como el pluralismo, los derechos humanos, el laicismo y una lengua pública común.

Es la lengua catalana el referente cultural a mantener propio de la comunidad. Su dimensión cívica se basa en su rol de lengua vernácula. Ello contribuiría al desarrollo de una identidad cívica donde, como señala Gagnon (2009: 46), el idioma se situaría en el corazón del proyecto político propiciando un enfoque tolerante e inclusivo de la nación. Lo que en términos de Taylor (1993) posibilitaría que cada persona pueda tener un horizonte de significación que extrae un sentimiento de pertenencia, de fidelidades y de tradiciones culturales que le permiten tener intercambios en una lengua vehicular que le es propia.

[56] Esto es comprensible en términos de reivindicación, aunque en plano práctico el tema se complejiza pues estaríamos hablando de una política fronteriza que involucra tanto al Estado español como a la Unión Europea. Según el espíritu con que el Pacto presenta el tema del control de los flujos migratorios se trataría de un sistema parecido al que ha instrumentado Quebec. Aunque la situación geográfica de ambas y la accesibilidad a las mismas de la inmigración irregular es muy distinta.

El *Pla de ciutadania i immigració* 2009-2012 se encuentra en período de ejecución. El mismo reconoce, en su presentación, a las migraciones como parte destacada de la construcción de la nación catalana (Generalitat de Catalunya, 2010: 7). En rigor, el Plan hace un resumen integrador de todo el recorrido institucional, político y jurídico de Cataluña como respuesta al fenómeno migratorio. Este documento mantiene los mismos ejes de acción, ahora concebidos como objetivos, presentados por el Pacto Nacional para la Inmigración.

Se trata de aglutinar en un solo documento todas las propuestas que configuran el modelo propio catalán de la gestión de la diversidad cultural. De igual modo el Plan, como cuerpo de orientaciones y acciones principales en materia de gestión de la inmigración, hace efectivo el nuevo marco competencial establecido por el Estatuto de Autonomía. Ubica, en definitivita, todo el proceso de diseño de gestión de la diversidad en el contexto actual, remarcando que el mismo se encuentra de lleno dentro de una crisis económica. Ello supone un estado de incertidumbre sobre la posibilidad de concretar los diferentes programas del Plan. No obstante, se insiste en que el objetivo primordial es, y seguirá siendo, que todas las personas vivan juntas en Cataluña, independientemente de sus orígenes diferentes.

3.3 PAÍS VASCO.

3.3.1 La “cuestión vasca” y la gestión de la diversidad cultural.

El intento por diseñar una gestión democrática de la diversidad cultural se encuentra, desde el comienzo, con la necesidad de una reflexión sobre la comunidad política para y desde la cual la gestión se articula. Hablar de integración y cohesión social en un contexto de creciente multiculturalidad implica asumir la existencia de una variedad de visiones sobre el proyecto de comunidad política, cuyo mayor reto radica en consensuar un proyecto en común como propuesta de convivencia. Este consenso facilitaría la elaboración de referentes para la integración social, poco susceptible, en el corto plazo, de cambios sustanciales derivados de la alternancia en el poder político.

La dificultad que encierra dicho ejercicio en el contexto del País Vasco repercute de manera evidente en el diseño de la gestión de la diversidad. Sobre todo si tenemos en cuenta la polarización de posturas y actitudes de los principales actores en dos bloques enfrentados: el respaldo de la autodeterminación en oposición al respaldo de la actual estructura autonómica cómo máximo nivel posible de autogobierno. Tal fragmentación política se enmarca en un contexto de conflicto caracterizado por la violencia de ETA[57], cuyos efectos han sido instrumentalizados en ocasiones desde diversos ámbitos para restar legitimidad a todo discurso que tenga como objetivo la autodeterminación, aunque sea apelando a la legitimidad democrática.

Al mismo tiempo una problemática histórica continúa presente. Ésta es la imposibilidad de obviar los efectos de la falta de acomodación política de una realidad nacional minorizada, la vasca, en una democracia plurinacional, la española (Requejo, 2003: 233). Es precisamente este estancamiento del proceso de encaje, comúnmente referido como la "cuestión vasca", uno de los mayores obstáculos, y también el mayor reto para consensuar la convivencia social como elemento indispensable de todo proyecto político.

Durante el proceso de elaboración de la Constitución española la cuestión vasca fue abordada, en términos generales, dentro del marco de las consideradas comunidades históricas. Cataluña y el País Vasco, junto a Galicia, acceden al máximo ejercicio de autonomía previsto en los artículos 148.1 y 149.1 de la Constitución española sin necesidad de demostrar todos los requisitos exigidos por el artículo 151, en virtud de la Disposición Transitoria segunda. No obstante, como ya hemos explicado en el epígrafe 3.2.1, el reconocimiento político de la diversidad en la Constitución española es limitado, por lo que la realidad multinacional del Estado se reconoce, en su caso, desde un enfoque histórico-cultural.

> Al reflexionar sobre el fundamento del reconocimiento de la autonomía hay que partir necesariamente de la afirmación del principio de soberanía, del que es titular el pueblo español. Este principio ha llevado a que la existencia de autonomía de

[57] El 20 de octubre de 2011 *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA) declara el cese definitivo de su actividad armada haciendo un llamamiento a la apertura de un diálogo directo para resolver las consecuencias del conflicto.

> entes políticos subestatales sea debido a la voluntad de ese titular superior. En otros términos, se debe a la voluntad de la Constitución. La autonomía no deja de ser por tanto algo que se ha otorgado, no es un estatus al que se tiene derecho o que deriva de otros principios (Lasagabaster, 2003: 311).

Desde esta visión jurídica la autonomía se entiende como una concesión que realizan los poderes centrales del Estado, que desarrolla la Constitución, como símbolo de una "generosidad" quizá no suficientemente entendida por quienes la reciben. Este hecho significa que de la misma manera que se disfruta de autonomía puede producirse una vuelta atrás, no necesariamente por un inadecuado ejercicio del poder autonómico, sino por los intentos de buscar un estatus jurídico diferente. En este sentido el espíritu de la Constitución carece de una comprensión de los hechos diferenciales en tanto manifestaciones del principio democrático, no digamos ya una consideración positiva sobre los mismos. Es evidente que la plurinacionalidad constituye un problema para la Ley Fundamental, la que solo queda recogida en tanto hecho, muy lejos de ser asumida como un bien o un valor (Requejo, 2007a: 172).

Esta falta de reconocimiento político de la plurinacionalidad configura el margen de las acciones políticas dentro del marco del Estatuto de Gernika. El mismo es visto por los partidos mayoritarios del Estado español (PSOE y Partido Popular (PP)) como el máximo nivel de autonomía posible, a modo de final de un trayecto de descentralización. Mientras que para gran parte de la sociedad vasca el Estatuto de 1979 representó el máximo acuerdo de autogobierno posible en un contexto histórico como lo fue el inicio de la transición. La aprobación del Estatuto por un 90% de los votos emitidos, precedido de un lánguido apoyo de la sociedad vasca a la Constitución, con solo el 30% del censo, deja de antemano abierto el tema de la "cuestión vasca".

Persiste la inconformidad con respecto a lo que se entiende por algunos sectores como un simple modelo de descentralización por parte de las instituciones centrales, alejado de un auténtico autogobierno en el sentido de un acercamiento de los asuntos públicos a los ciudadanos. Este es el escenario histórico desde el cual deben entenderse los continuos reclamos de un nuevo Estatuto para el País Vasco ante el aparente bloqueo al desarrollo del Estatuto vigente, falto todavía del traspaso de un gran número de competencias. Sobre todo si agregamos la necesidad de incorporar al marco estatutario

referencias a la gestión de la nueva realidad multicultural, posterior a la creación del Estatuto.

El cumplimento efectivo de estos reclamos ha estado condenado al fracaso en el caso vasco. Como señala Ruiz Vieytez (2009b: 44), la mayoría de las comunidades autónomas del Estado español ya han enmendado sus respectivos estatutos. Han incluido las concesiones de autonomía de los primeros años del sistema constitucional, sin que ninguna de ellas haya sido rechazada en su fase inicial de debate por parte del Parlamento español. Sin embargo, la propuesta de reforma del Estatuto más elaborada, aprobada por el Parlamento Vasco en 2004, no fue siquiera tomada en consideración para su debate en el Congreso de los Diputados en 2005.

El proyecto de "Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi" introdujo un concepto novedoso que el Derecho internacional no ha logrado aún desarrollar prácticamente, la idea de libre asociación. Su objetivo principal es la de configurar un uso compartido de la soberanía, monopolio tradicionalmente ejercido por el Estado sobre la ciudadanía que ostenta su nacionalidad. Se trataba de profundizar el proceso desregularización estatal en un contexto político y social muy distinto del que abrazó el Estatuto de Gernika. La nueva propuesta estatutaria era reflejo de la necesidad de pensar Euskadi en un contexto de complejidad internacional y de proponer una fórmula de cooperación y libre asociación con el Estado español frente a las fórmulas de ruptura que han sido atribuidas al nacionalismo vasco (Bengoetxea, 2003: 78).

Más allá de cualquier análisis jurídico sobre la propuesta de reforma estatutaria y su encaje dentro de los "límites" establecidos por la Constitución española, es innegable que el debate que rodeó durante varios años tal iniciativa acentuó la fragmentación política de la sociedad vasca. Se alejaba así, una vez más, la posibilidad de un consenso social sobre el proyecto comunitario. Asimismo quedaba de manifiesto la posición de las principales fuerzas políticas estatales de negar toda posibilidad de diálogo sobre el principio de libre determinación, lo que conducía a defender en cualquier caso que el plan de reforma estatutaria no cabía dentro de la Constitución española.

La cuestión vasca, en el sentido histórico político al que hemos referido, muestra las peculiaridades comunitarias en juego a la hora de articular acciones políticas para la

gestión de la diversidad, marcada por el fenómeno de la inmigración. El escenario se presenta adverso debido a la ausencia de un consenso, siquiera de mínimos, sobre el proyecto comunitario en la sociedad de acogida. A ello se le suma la debilidad del euskera, elemento siempre resaltado cuando se hace referencia al hecho diferencial comunitario, y su falta de efectividad como elemento de cohesión social y seña de pertenencia comunitaria.

El desarrollo institucional en el País Vasco como respuesta al crecimiento de la población inmigrante se inicia en el año 2002. El mismo se inscribe dentro de la VII Legislatura del Gobierno Vasco, caracterizada por un gobierno de coalición integrado por el Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV), *Eusko Alkartasuna* (EA) y *Ezker Batua-Berdeak* (EB-B). El PNV representa una opción soberanista sobre una ideología relativamente centrada. EA, escisión del PNV en 1986, representa una opción independentista desde la socialdemocracia, mientras que EB-B, si bien comienza la legislatura siendo parte de la federación estatal de Izquierda Unida (IU), redefinirá su estatus en 2004 convirtiéndose en una federación independiente (regionalista, según los términos propios de este estudio), consolidando una postura intermedia entre el centralismo y el independentismo, optando expresamente por el federalismo de libre asociación. Estas tres formaciones políticas configurarán gobierno nuevamente durante la VIII Legislatura (2005-2009) y mantendrán el mismo enfoque ideológico del diseño de la gestión de la diversidad cultural puesto en marcha en la legislatura anterior.

PNV, EA y EB-B logran establecer un consenso de mínimos cuyo eje articulador es la profundización de las competencias autonómicas, en virtud del cual se establece un marco orientador que posibilite relacionar el diseño de la gestión de la diversidad con la clave del autogobierno. Tanto el I como el II Plan Vasco de Inmigración mantienen dicha proyección junto a la propuesta del concepto de ciudadanía inclusiva, que solo podrá ser operativo si se profundiza en las competencias de autogobierno. Esta concepción se verá interrumpida con el comienzo de la IX Legislatura.

En 2009, el Partido Socialista de Euskadi-*Eskadiko Eskerra* (PSE-EE) y el PP del País Vasco materializan una alianza parlamentaria que posibilita a los socialistas obtener en solitario la presidencia del gobierno, a pesar de no ser el partido más votado. Bajo el

gobierno del PSE-EE, en tanto partido estatal, se introduce una visión comunitaria que está en las antípodas del enfoque de los partidos nacionalistas y regionales de las anteriores legislaturas. La concepción de la gestión de la diversidad cultural expresada en el III Plan Vasco de inmigración (2011-2013) es un claro reflejo de la desarticulación de la relación entre autogobierno y gestión de la diversidad. Con todo, se mantiene un discurso que incluye la noción de ciudadanía inclusiva, ahora disociado de una crítica sobre las restricciones que el marco normativo estatal representa para el desarrollo de una ciudadanía plena. En este sentido el hecho diferencial del País Vasco deja de ser tenido en cuenta para el diseño de la gestión de la diversidad y se obvia la no correspondencia entre sociedad y Estado de acogida.

3.3.2 La respuesta institucional: la política vasca de inmigración.

La respuesta institucional del Gobierno Vasco sobre el fenómeno de la inmigración lo encontramos en la creación de la Dirección de Inmigración mediante el Decreto 245/2001. El origen de esta estructura tenía un carácter provisional y reflejaba la necesidad de dotar al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, que había asumido la inmigración como una de sus áreas de acción mediante el Decreto 200/2001, de una estructura necesaria para un funcionamiento eficaz en todas sus áreas de actuación. Se establece de forma definitiva, mediante el Decreto 40/2002, la función de la Dirección de Inmigración dentro del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. En este sentido se expresa que la función de la Dirección de Inmigración radicará en el impulso de una política de actuación propia en materia de inmigración, promoviendo las condiciones necesarias y removiendo los obstáculos existentes para favorecer la integración social y política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes.

Nótese que el discurso institucional irrumpe introduciendo el concepto de ciudadanos inmigrantes que, a pesar de su carácter contradictorio, será el concepto que como horizonte de acción encontramos en los inicios del desarrollo de las acciones políticas sobre inmigración. Este desarrollo se acompañará de un conjunto de mecanismos o herramientas diseñadas para apoyar las iniciativas públicas en esta materia. Iniciativas focalizadas en una concepción de ajuste administrativo y un progresivo reclamo de

transferencia de competencias desde el Estado para una adecuada gestión del fenómeno migratorio. Todo esto desde la convicción de que el País Vasco persigue desarrollar una política de actuación propia en materia de inmigración. Con este objetivo se crean distintos organismos:

- *Foro para la integración y participación social de las ciudadanas y los ciudadanos inmigrantes* (Foro) 2002.
- *Servicio de atención socio-jurídica a personas inmigrantes* (*Heldu*[58]) 2002.
- *Servicio vasco de integración y convivencia intercultural* (*Biltzen*[59]) 2003.
- *Observatorio vasco de la inmigración* (*IKUSPEGI*[60]) 2003.

El *Foro para la integración y participación social de las ciudadanas y los ciudadanos inmigrantes* (Foro) fue creado por el Gobierno Vasco como soporte de las funciones de la Dirección de Inmigración mediante el Decreto 200/2000. El Foro tiene como objetivos servir de cauce de participación y diálogo, recoger las aspiraciones y demandas de la población inmigrante y las propuestas tendentes a promover la integración. De igual modo se establece que uno de los principios rectores que debe regir la participación en el Foro es el de lograr la convivencia armónica en la sociedad, proponiendo medidas que permitan desarrollar instrumentos, actitudes y alternativas para que la existencia de personas de distintos orígenes y la convivencia entre culturas pueda enriquecer a la sociedad, conformando una sociedad diversa y activa de las y los ciudadanos inmigrantes. Todo ello a fin de posibilitar la participación social, la consulta, información y asesoramiento en la planificación de las actuaciones de la Administración en materia de inmigración.

La creación del Foro lleva explícita la presentación de un concepto de integración. Por un lado la integración se entiende como adaptación entre dos partes, sociedad de acogida e inmigrantes. Por otro lado se encuentra la participación, en el sentido de participación responsable en el Foro como órgano en donde sumar aportaciones y propuestas, desde el convencimiento de que la política en inmigración debe tener en cuenta la opinión de las ciudadanas y los ciudadanos.

[58] En euskera “llegar, (a)coger”.
[59] Forma imperfectiva del verbo “reunir, juntar” en euskera.
[60] En euskera “perspectiva, punto de vista.”

También en 2002 se crea *Heldu* con el objetivo de colaborar con los servicios sociales de base, los servicios de menores no acompañados de las Diputaciones y el Servicio de Justicia Juvenil del Gobierno Vasco, a fin de que las personas inmigrantes que se encuentran sin autorización administrativa para residir en España puedan ser atendidas con las suficientes garantías como para mitigar su vulnerabilidad y riesgo de exclusión social. Su función principal es la de ofrecer acompañamiento jurídico a los inmigrantes para lograr su regularización y al mismo tiempo gestionar la posibilidad de su renovación ante la pérdida del contrato de trabajo.

Por otra parte *Biltzen* se presenta como un servicio cuyo objetivo es dinamizar el diálogo entre las distintas comunidades culturales presentes en la sociedad vasca, así como entre éstas y la Administración. Un mecanismo capaz de asesorar en materia de mediación y educación intercultural a los diferentes servicios públicos y privados en su tarea; capaz de facilitar procesos de gestión y transformación de conflictos en tales materias y de favorecer una plena integración social de todas las personas en el respeto a la diversidad.

El proceso de creación institucional se cierra con la emergencia de IKUSPEGI, que se convertirá en un punto de referencia importante en materia de inmigración. El Observatorio es una herramienta para el conocimiento sistemático del fenómeno de la inmigración extranjera en la CAPV. Su objetivo general es la creación de un sistema de redes de comunicación que ponga en contacto a todos los colectivos implicados (inmigrantes, ONG, administración e investigadores) en el proceso migratorio (origen, inserción y retorno) y sus consecuencias. La finalidad es centralizar y sistematizar la información existente, investigar sobre aquellos aspectos de los que se carezca de información, formar y orientar a los agentes implicados, sensibilizar a la opinión pública vasca y revertir todo este bagaje de conocimientos a la sociedad vasca en general. Todo ello bajo una perspectiva cualificada e integrada en las coordenadas de la realidad social vasca. En este sentido se erige como un organismo de investigación de carácter transversal del fenómeno migratorio, lo que queda reflejado en las funciones que asume:

a) Sistematizar la recogida de información sobre el fenómeno migratorio y sus implicaciones sociales.

b) Organizar la información existente en los diferentes contextos de forma que adquiera una significación específica para la CAPV.
c) Detectar los vacíos informativos y de conocimiento, tanto teóricos como prácticos, y fomentar la investigación sobre los mismos.
d) Estar al tanto de los acontecimientos, experiencias y modelos que apoyen el fundamento de una política de convivencia partiendo de una creciente diversidad etno-cultural.
e) Mantener contacto sistemático con los agentes sociales y colectivos especialmente vinculados al fenómeno migratorio con el fin de conocer y dar a conocer los aspectos más relevantes de la inmigración extranjera vasca.
f) Ofrecer de forma continuada información sobre el fenómeno a toda la sociedad vasca, utilizando para ello diversos sistemas de difusión generales y especializados (página web, centro de documentación, boletín periódico, publicaciones específicas y especializadas).
g) Ofrecer información y asesoramiento especializado a los diversos organismos e instituciones vascas, con el fin de afrontar los retos migratorios con la mayor capacidad informativa posible.

Una vez creados los mecanismos antes descritos, la Dirección de Inmigración presenta el *I Plan Vasco de Inmigración 2003-2005*. El Plan expresa los principios rectores de la política vasca en materia de inmigración cuya finalidad es contribuir al reconocimiento y ejercicio de los derechos y deberes de todas las personas por igual. En este sentido, afirma que dicha estrategia de gestión de la diversidad difiere de la política restrictiva de la Unión Europea y del Estado español en materia de inmigración. Su misión es la articular un conjunto de acciones que dé respuestas a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas inmigrantes que acceden a la CAPV.

El Plan no cuenta con un presupuesto específico para el desarrollo de sus acciones. Su financiamiento tendrá un carácter transversal. Para tal propósito durante el primer trimestre de cada ejercicio el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales presentará al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el programa de las acciones del Plan Vasco de Inmigración cuya ejecución corresponderá al período en cuestión.

Ciudadanía inclusiva, participación política e interculturalidad son los conceptos principales introducidos por el Plan. No obstante, es evidente que el concepto de ciudadanía inclusiva se configura como la innovación discursiva más importante. Esta comprensión de la ciudadanía está en directa relación con el enfoque de integración que se persigue. Como se señala en el Plan (Gobierno Vasco, 2003: 64), la integración plena exige la posibilidad de incorporación de la persona extranjero/a en la comunidad

política, para lo que se requiere reconocerle un nuevo estatuto de ciudadanía, desligado del componente nacional.

En todo caso consideramos que cualquier análisis sobre el marco programático sobre el que se estructura el I Plan no puede quedar desvinculado del contexto político en que se produce. La publicación del mismo coincide con la presentación por parte del Gobierno Vasco del proyecto del Nuevo Estatuto de Autonomía y la tensa situación política que ello provoca. La tensión política aumenta, no solo entre el gobierno del Estado y el autonómico, sino también entre los propios grupos políticos que conforman la legislatura vasca y la sociedad en general. Este ambiente político no hace más que reflejar la complejidad de lograr un consenso sobre el diseño de un proyecto comunitario común, lo que a la larga termina reflejándose en la forma, quizá excesivamente abstracta, en que el Plan configura los elementos distintivos de la sociedad vasca en tanto sociedad de acogida diferenciada.

Consideramos que el debate en torno al Proyecto de Reforma del Estatuto y las acciones posteriores a su no toma en consideración a trámite por parte del Congreso de los Diputados, incluida la convocatoria de elecciones autonómicas de 2005, son algunas de las razones que provocaron la interrupción la dinámica de la elaboración de los planes de inmigración. Una vez concluida la ejecución del I Plan 2003-2005, se produce un vacío de dos años hasta la propuesta del *II Plan Vasco de Inmigración 2007-2009*, todavía en un contexto que no permite generar acuerdo sobre el proyecto comunitario.

El II Plan Vasco de Inmigración mantiene en esencia el mismo marco conceptual que el anterior, aunque convierte la noción de ciudadanía inclusiva en el centro del debate. El tratamiento que sobre la participación política hace el I Plan parece difuminarse como consecuencia del fracaso del proyecto de reforma estatutaria y con él la posibilidad de un marco de competencias mucho más amplio. No obstante, se insiste, más a nivel de reclamo, en la necesidad de una participación política efectiva de los inmigrantes como rasgo distintivo de toda profundización democrática. Vale destacar que el término interculturalidad es abordado desde una creciente relación con la clave identitaria. Así, la interculturalidad no solo se presenta como una dinámica de integración entre individuos o grupos, sino que es principalmente un diálogo identitario bidireccional.

El fin del ejercicio del II Plan de Inmigración coincide con las elecciones autonómicas de 2009. Los resultados electorales significarán un cambio de visión con respecto a la estrategia de gestión. La llegada del Partido Socialista de Euskadi a la *Lehendakaritza*, con el apoyo del Partido Popular del País Vasco, supone un giro ideológico sustancial pese a mantener el esquema general de la política vasca de inmigración.

El *III Plan Vasco de Inmigración, Ciudadanía y Convivencia Intercultural* quedará listo para su ejecución a finales de 2011, dos años después de la finalización del II Plan. A pesar de lo que podríamos intuir por su nuevo título, el III Plan deja fuera un conjunto de elementos medulares de los dos planes anteriores, tales como las demandas de competencias autonómicas, el carácter crítico hacia los obstáculos de la Ley estatal de extranjería para una gestión democrática de la diversidad, la participación política de los inmigrantes extranjeros y la preeminencia de la enseñanza del euskera.

Estos elementos, como señalaremos más adelante, habían venido marcando el discurso político sobre inmigración articulado en los planes precedentes como indicadores de la voluntad de diseñar una gestión de la diversidad diferente a la propuesta desde el marco estatal, principalmente en cuanto a extensión de los derechos de ciudadanía a los inmigrantes. Al mismo tiempo, se desliza de manera solapada la reorientación del enfoque de gestión que ahora, producto de la desaceleración que han experimentado los flujos, traslada su máxima prioridad desde el proceso de acogida al de integración.

Todo parece indicar que éste es más un tema de costos económicos que de ejecución de un cronograma de acción. Ya en 2010 el Departamento de Empleo y Servicios Sociales anunciaba la eliminación del Servicio de atención socio-jurídica a personas inmigrantes (*Heldu*), mecanismo que había venido desplegando una labor destacada en el proceso de acogida desde su creación en 2002. Mientras que a finales de 2011 se procedía al cambio de los requisitos para la percepción de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI). Éstos exigen ahora tres años de empadronamiento (antes un año) para poder solicitar la RGI, pero sólo si acreditan haber trabajado al menos cinco años en España.

Como analizaremos más adelante, el enfoque político del III Plan practica un criterio de neutralidad sobre temas en continuo debate en torno a la necesidad de diseñar un modelo propio de gestión de la diversidad que reflejase la especificidad del País Vasco

dentro del Estado español. En este sentido, el Plan, a pesar de mantener el concepto de ciudadanía inclusiva como marco orientador, no señala cuáles podrían ser las acciones para que dicha noción sea desarrollada, al menos como voluntad política. Es evidente que profundizar en el significado de una ciudadanía inclusiva implica la desconexión entre nacionalidad y ciudadanía, tema que el nuevo Plan no está dispuesto a debatir hasta sus últimas consecuencias.

Prácticamente de manera conjunta a la presentación del III Plan, el Gobierno Vasco presenta una iniciativa titulada: *Pacto social por la inmigración: un compromiso por la convivencia*. Como se señala en el documento (Gobierno Vasco, 2011: 2), la iniciativa del Pacto es una propuesta inicial y abierta, pensada para ser sometida al debate, la revisión y las aportaciones a través de un proceso de deliberación público y participativo. Dicha propuesta se articula en torno a los siguientes principios:

- Carácter universal de los Derechos Humanos.
- El concepto de ciudadanía inclusiva a partir de la condición de la residencia efectiva.
- La noción de identidad cívica como derivada de la pertenencia política, la cual debe articularse como un espacio mínimo, amplio y abierto con el que puedan combinarse múltiples identidades.
- Principio de igualdad.
- Principio de no discriminación.

En suma, las principales acciones de desarrollo político institucional que ha tenido lugar en el País Vasco como respuesta al fenómeno de la inmigración extranjera pueden ser resumidas a través del siguiente esquema:

Tabla nº 18: Política vasca de inmigración.

Planes y acciones	***Mecanismos para la ejecución***
- I Plan Vasco de Inmigración 2003-2005. - II Plan Vasco de Inmigración 2007-2009. - III Plan Vasco de Inmigración: *ciudadanía y convivencia intercultural* 2011-2013. - Pacto Social por la Inmigración 2011.	- Foro para la integración y participación social de las ciudadanas y los ciudadanos inmigrantes (FORO) 2002. - Servicio de atención socio-jurídica a personas inmigrantes (*Heldu)* 2002-2010. - Servicio vasco de integración y convivencia intercultural (*Biltzen*) 2003. - Observatorio vasco de la inmigración (*IKUSPEGI*) 2003.

Fuente: Elaboración propia.

A diferencia de los casos que hemos analizado previamente, las políticas de inmigración e integración en Euskadi se han articulado en un contexto de conflicto profundo. Tanto el conocido como "conflicto vasco", como el rechazo de la propuesta de reforma del Estatuto autonómico y el reciente arribo del PSE-EE a la presidencia del gobierno autonómico, son elementos que influyen en el diseño de la gestión de la diversidad cultural, haciendo difícil un proceso de continuidad y consolidación. Si de antemano la debilidad del euskera hacía inviable su utilización como elemento de cohesión social, la falta de consenso político sobre el proyecto comunitario en común dificulta la inclusión de la especificidad cultural de Euskadi en el diseño de la gestión de la diversidad.

3.3.3 La ciudadanía inclusiva como base del inicio de las políticas e inmigración.

La noción de ciudadanía inclusiva constituye la innovación más relevante del primer diseño político de la gestión de la diversidad en el País Vasco, diseño que queda planteado en el I Plan Vasco de Inmigración. La propuesta de una concepción de ciudadanía inclusiva, reflejo de la voluntad de extender la titularidad de los derechos de ciudadanía a todos los residentes en la comunidad, parte de una crítica del carácter restrictivo de la titularidad de los mismos que presenta la Ley de Extranjería del Estado español. En este sentido el I Plan elabora su propuesta de ciudadanía inclusiva basándose en los artículos 7.1 y 9.1 del Estatuto de Autonomía de 1979.

> Artículo 7.1: A los efectos del presente Estatuto tendrán la condición política de vascos quienes tengan la vecindad administrativa, de acuerdo con las Leyes generales del Estado, en cualquiera de los municipios integrados en el territorio de la Comunidad Autónoma.
>
> Artículo 9.1: Los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos del País Vasco son los establecidos en la Constitución.

El Plan destaca en dicha referencia el uso de dos categorías: "condición política" y "ciudadanos vascos", señalando que el artículo 9.1 alude al término ciudadanía, diferente y más amplio por tanto que el concepto de condición política de vasco recogido en el artículo 7.1. Por ello, se insta a que tanto el ámbito competencial estatal como el autonómico deben ser revisados a la luz de lo establecido en el ordenamiento del Consejo de Europa y de la progresiva armonización normativa en dicha sede. Como

marco orientador para dicha revisión destacamos dos de los documentos señalados por el Plan: el Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950) y la Convención europea sobre la participación de los extranjeros en la vida pública en el ámbito local (1992).

El Convenio reconoce en sus artículos 10 y 11 la libertad de expresión y las libertades de reunión y de asociación a "cualquier persona". Ello quiere decir, como ha subrayado la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que tienen también estas libertades los extranjeros en situación irregular o indocumentada (Aguelo y Chueca, 2009: 24). Por otra parte, la Convención, no firmada por el Estado español, recoge el derecho a voto en el ámbito local de los extranjeros residentes, al tiempo que señala en su artículo 9.5 que ninguna de sus normas puede interpretarse de manera que limite los derechos concedidos por las normas estatales o internacionales a las personas. De ahí que la condición de irregularidad documental no impediría necesariamente la exclusión de la participación política a nivel local.

En este sentido el Plan realiza una crítica al alto grado de desamparo en que la Ley Orgánica 14/2003[61] coloca a las personas extranjeras en situación irregular. Se señala que la Ley de Extranjería cuenta con restricciones tanto en titularidad como en ejercicio de derechos civiles, económicos, sociales y culturales. Dicha restricción es particularmente visible en función de la condición jurídica particular: situación de regularidad o irregularidad documental (Gobierno Vasco, 2003: 57). Por todo ello, la noción de ciudadanía inclusiva proyectada por el Plan obvia la distinción administrativa entre regularidad e irregularidad. Solo así se podrá asegurar su función integradora.

El enfoque político y social del Plan queda recogido en lo que se titula "Parte Definitoria". Es en este apartado donde se presentan las bases ideológicas del Plan en relación con los siguientes conceptos:

Inmigración.

- *Se asume como un fenómeno positivo y necesario.*

[61] Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre de reforma de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

- *Es parte de un proceso social pluralista y enriquecedor en todos los órdenes de la vida social y no debe ser percibida de forma reduccionista como un fenómeno estrictamente laboral.*
- *Es un fenómeno estructural en las sociedades modernas.*

Integración.

- *Es un concepto bidireccional.*
- *La interculturalidad es cauce necesario para la integración.*
- *Supone la posibilidad de incorporación plena y libre de las personas inmigradas en la/s cultura/s de la sociedad receptora.*
- *Es incompatible con la existencia de la categoría jurídica de irregularidad.*
- *Implica reconocimiento de ciudadanía.*
- *Debe ser asumida con responsabilidad social.*

Ciudadanía.

- *La integración precisa de una redefinición del concepto de ciudadanía.*
- *El vínculo exigido para el acceso a la nueva ciudadanía es la residencia.*
- *La ciudadanía inclusiva implica un estatuto uniforme para todos y todas sus titulares.*
- *La ciudadanía inclusiva obvia la distinción administrativa entre regularidad e irregularidad.*
- *La ciudadanía inclusiva implica la responsabilidad primordial del sector público en el proceso de integración.*
- *La ciudadanía inclusiva es un instrumento de profundización democrática a través de la participación política.*
- *La ciudadanía inclusiva supone un criterio de igualdad pleno.*

Política vasca de inmigración.

- *Reconocimiento extensivo de los derechos humanos.*
- *Se fundamenta en el ámbito competencial de la CAPV.*
- *Política transversal y multilateral.*
- *Su legitimidad emana de la voluntad de la sociedad vasca.*
- *Parte de un concepto de Inmigración relacionado con el conflicto Norte-Sur.*

También es digna de ser destacada, antes de referirnos a los objetivos que el Plan se propone, la inclusión de la interculturalidad como uno de los elementos que define la naturaleza del proyecto vasco de integración. Su dimensión intercultural es utilizada como un indicador de rechazo hacia una política de asimilación de otras culturas por parte de la sociedad de acogida. Se pretende con ello elaborar un concepto progresista de integración basado en el principio del desarrollo libre de las diversas identidades en pie de igualdad. De manera que la interculturalidad, según define el Plan (Gobierno

Vasco, 2003: 63), no procura la construcción de identidades mixtas o la incorporación forzosa a identidades propias, sino la creación de identidades complejas y compuestas que permitan compaginar el bien común con el libre desarrollo de la personalidad de todos y todas.

No obstante, a pesar de que la noción de interculturalidad se desarrolla en el marco ideológico del Plan, no hay una extensión de la misma a nivel de acciones en el marco operativo de la política, al menos a través de una de sus herramientas más habituales, el acomodo. Podemos suponer que el hecho de comprender la integración como un concepto bidireccional implica un proceso de acomodo, aunque dicho proceso no puede en ningún caso preverse como algo espontáneo.

El Plan establece para su ejecución tres principios rectores emanados de un objetivo central, esto es, lograr la plena integración de las personas inmigrantes extranjeras en la sociedad vasca.

> Para ello es crucial eliminar toda discriminación por nacionalidad y garantizar el cumplimiento de los derechos humanos: tanto los civiles y los políticos, como los económicos, sociales y culturales así como la asunción de deberes (Gobierno Vasco, 2003: 67).

Los principios de igualdad, responsabilidad pública y participación social se establecen como guías para la consecución del objetivo central de integración. Con los mismos se resume la orientación ideológica del Plan dando paso al diseño de acciones específicas. La siguiente tabla muestra de manera resumida el contenido de los principios rectores.

Tabla nº 19: Principios rectores del I Plan Vasco de Inmigración (2003-2005).

Igualdad	- Implica la máxima extensión posible de la titularidad de derechos humanos con independencia de la nacionalidad. - No se resuelve en merma del derecho a la diferencia sino en la potenciación del mismo. - El respeto a la diferencia cobra especial significado en los ámbitos lingüístico y cultural, y exige una intervención pública intensa tanto en orden a la protección y desarrollo de las culturas de origen como a su integración en la cultura vasca.
Responsabilidad pública	- La integración constituye una responsabilidad de los poderes públicos. - Es obligación de los poderes públicos garantizar igualmente los espacios de participación más amplios posibles dentro de la garantía mínima y normalizada de derechos.
Participación social	- Se basa en la necesidad de contar en la elaboración y gestión de políticas públicas. Con los grupos destinatarios de las mismas no se proyecta de modo exclusivo sobre el campo de los derechos políticos, sino sobre todo el ámbito informado por el principio de igualdad. - El principio de participación supone la profundización democrática del sistema político e institucional. - No se proyecta de modo exclusivo sobre el campo de los derechos políticos, sino sobre todo el ámbito informado por el principio de igualdad.

Fuente: Elaboración propia. Referencias tomadas de Gobierno Vasco (2003).

Como vemos, los principios rectores del Plan son interdependientes. La igualdad no es solo un punto de partida para el logro efectivo del proceso de integración, sino que también se tiene en cuenta en tanto resultado de una acción responsable de las instituciones públicas que garanticen dicho principio. De ahí la importancia de un posicionamiento público integrador consciente de la importancia de la participación social de los inmigrantes independientemente de su nacionalidad o situación documental.

Con respecto al ámbito lingüístico, el Plan no hace referencia explícita al euskera como lengua propia de la comunidad dentro de su marco definitorio o ideológico, tal y como queda recogido en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía. Siempre que se refiere a este tema indica la necesidad de potenciar el aprendizaje por parte de la población extranjera de las dos lenguas oficiales de la comunidad. En este sentido no se sigue el principio de preeminencia lingüística del euskera como lengua débil de la comunidad, al menos en el diseño ideológico del Plan.

No obstante, en el Marco Operativo del Plan el principio de preeminencia del euskera queda reflejado de forma implícita. En el punto cuatro (Gobierno Vasco, 2003: 95), se

establecen las medidas de acción en trece áreas temáticas[62]. La lengua vasca recibe protagonismo exclusivo en las áreas de educación, interculturalidad y sensibilización (Gobierno Vasco, 2003: 162, 164, 202), a través de directrices y acciones específicas para su promoción. Mientras que el castellano solo aparece referido, como lengua oficial, en una directriz del área de sensibilización pero sin ninguna acción específica a desarrollar. La promoción para el mantenimiento de las lenguas de origen se presenta como una estrategia a desarrollar.

Tabla nº 20: Directrices por área de acción y lengua en las que se promueven del Plan vasco de inmigración.

Directrices por área de acción	Lengua que se promueve
Educación Apoyar la integración lingüística de las y los jóvenes extranjeros/as, con particular atención al aprendizaje de la lengua vasca.	Euskera
Interculturalidad Promover la participación de los no nacionales en el desarrollo de actividades relacionadas con la cultura vasca, así como en entidades públicas y privadas promotoras de la misma. Fomentar el aprendizaje de las dos lenguas oficiales entre las personas extranjeras	Euskera
Sensibilización Desarrollar una política pública activa en consonancia con el plan vasco de inmigración a través de los medios de comunicación.	Euskera

Fuente: Elaboración propia. Referencias tomadas de Gobierno Vasco (2003).

Consideramos que el hecho de que el castellano no reciba acciones específicas para su promoción es consecuencia del contexto favorable del que goza en tanto lengua mayoritaria. El bilingüismo oficial produce una situación de diglosia entre el euskera y el castellano en el que la lengua vasca tiene pocas posibilidades de desarrollo de no utilizarse mecanismos de protección. Al mismo tiempo, es de suponer que la no presencia del criterio de preeminencia del euskera dentro del marco normativo del Plan obedece a su carácter de lengua débil en términos estadísticos. Por ello parece haber

[62] Áreas de Organización Institucional, Información de Garantías Jurídicas, Participación Política, Laboral, Inserción y Recursos Sociales, Sanidad, Vivienda, Educación, Interculturalidad, Intervención Complementaria, Sensibilización, Codesarrollo.

acuerdo en la imposibilidad de diseñar un proyecto de gestión de la diversidad donde la lengua propia devenga elemento cívico de cohesión social, como elemento de pertenencia a la comunidad política, al menos mientras que el número de hablantes del euskera no se incremente considerablemente. En este sentido, la inmigración, principalmente el tramo en etapa de escolarización, se convertirá en uno de los elementos clave para el fortalecimiento de la lengua propia.

Ante esta situación, el Plan refleja que la estrategia para la construcción de lealtades comunitarias radica en el carácter inclusivo del proyecto de gestión de la diversidad en la sociedad de acogida. Todo ello en contraposición con el ofrecido por el Estado de acogida. La profundización democrática, cuyo indicador más visible lo constituye el ánimo universalizador de los derechos humanos, posibilitaría un sentido de pertenencia diferenciado por la población extranjera, desde el momento en que sea posible constatar en la práctica que los derechos de ciudadanía no quedan limitados por el estatus de extranjero, siendo la voluntad de residir en la comunidad la única condición para su ejercicio.

Los contenidos principales del *I Plan Vasco de Inmigración 2003-2005* se mantendrán en su totalidad en el *II Plan Vasco de Inmigración 2007-2009*. El contexto político generado por el debate en torno al proyecto de reforma del Estatuto y las consecuencias de su rechazo se reflejan en el diseño de la gestión que propone el II Plan. No encontramos una evolución sustantiva de las acciones políticas en torno al fenómeno migratorio, aunque el reclamo de competencias autonómicas sobre la materia se refuerza a la luz de lo logrado por el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña.

La falta de consenso sobre un proyecto de comunidad política es un elemento que dificulta la progresión de la innovación institucional y política en materia de integración, por lo que seis años después de la presentación del I Plan el proyecto vasco de gestión de la diversidad cultural no experimenta cambios sustantivos. Para 2009, la situación no solo puede calificarse de estancamiento a nivel del diseño de gestión, sino también de ruptura de la concepción fundacional. Como presentamos, la llegada a la primera magistratura del PSE-EE con el apoyo del PP impondrá una visión de la gestión

de la diversidad cultural más cercana a la concepción estatal que a la desarrollada en el País Vasco a comienzos del siglo XXI.

3.3.4 Reorientación ideológica del significado político de la gestión de la diversidad cultural.

El último año del período de ejecución del II Plan coincide con las elecciones autonómicas de 2009 y la llegada al poder del PSE-EE. A pesar de ser el PNV la formación política más votada, el pacto político entre el PSE y el PP supuso su salida del gobierno vasco después de veintinueve años. Cabe entonces esperar que las diferencias de los enfoques políticos sobre el proyecto comunitario también quedaran reflejadas en el diseño de la gestión de la diversidad cultural. El PSE-EE hereda una visión de la gestión de la diversidad que desde sus inicios ha reparado en la relación entre las políticas de inmigración y las dimensiones de autogobierno e identidad comunitaria. Se crea así la incertidumbre sobre cómo gestionar esta herencia reciente desde una cosmovisión política distinta, que desde su vocación estatal se distancie de la profundización del autogobierno.

Con la publicación del *III Plan Vasco de Inmigración, Ciudadanía y Convivencia Intercultural 2011-2013*, dos años después de lo esperado, quedarán formalizados los criterios políticos para la gestión de la diversidad cultural. Como su título anuncia, la ciudadanía y la convivencia parecen ser los ejes centrales del Plan. Es cierto que se mantiene la terminología desarrollada en los planes precedentes, pero desconectada de los fundamentos sobre los cuales se fueron construyendo. No incluye ninguna novedad conceptual o institucional, y más bien vacía de sentido el vínculo establecido entre las innovaciones anteriores y las dimensiones de autogobierno e identidad comunitaria. Para describir este cambio nos referiremos al enfoque que el III Plan desarrolla sobre tres temáticas en particular: *autogobierno, titularidad de derechos* e *integración*.

La gestión de la diversidad cultural se desvincula de las demandas de autogobierno en la nueva política. El Plan define como suficiente el marco competencial autonómico, independientemente de que la retórica discursiva que hereda y continua utilizando lo ponga en duda. Es decir, mantiene su interés por promover una ciudadanía inclusiva,

pero sin reparar en la necesidad de mayores competencias políticas para articular su espíritu. Ello en sí mismo no debería resultar extraño, pues el enfoque político del nuevo Gobierno vasco, en tanto representación de un partido nacional, se distancia de posturas de profundización autonómica. Lo que resulta contradictorio es la continuidad discursiva a través del uso de los principales conceptos de los planes anteriores, desligados de las demandas políticas con las que estaban relacionadas.

Cuando hablamos de titularidad de derechos nos referimos principalmente a los derechos de ciudadanía. Recordemos que los planes anteriores eran enfáticos respecto a que los extranjeros residentes deberían ser reconocidos como ciudadanos plenos. De ahí la noción de ciudadanía inclusiva como expresión del principio de universalidad de los Derechos Humanos. Se ponía especial acento en que el carácter reduccionista de la normativa estatal de extranjería condiciona el ejercicio de los derechos ciudadanía, fundamentalmente los políticos, con el criterio jurídico de nacionalidad.

Tal posición crítica es eliminada del discurso de III Plan, que pese a mantener el uso del término de ciudadanía inclusiva, es indiferente a los obstáculos que el marco normativo estatal impone para la materialización de dicho principio de igualdad. Es así como el debate sobre el reconocimiento de derechos políticos de los inmigrantes queda descartado, por lo que cuando el Plan hace referencia a los inmigrantes como "ciudadanos" en pie de igualdad no lo hace con plena conciencia de su alcance real.

Con el mismo nivel de ambigüedad se presenta un enfoque de integración que ahora puede prescindir del proceso de acogida:

> … a diferencia de lo ocurrido en la década anterior, el esfuerzo social e institucional debe centrarse no tanto en la acogida como en la integración y en la convivencia. Lo fundamental para que los hijos e hijas de la inmigración se identifiquen con una sociedad y, por ende, para la cohesión social futura, son las oportunidades de formación que dicha sociedad ofrece y el trato social que ha recibido su familia (Gobierno Vasco, 2011a: 11).

Restarle prioridad al proceso de acogida, que en ningún caso concebimos como algo ajeno al proceso de integración, refleja la intención de relativizar el momento que con toda seguridad más apoyo institucional y económico necesita dentro del proceso

migratorio. Sobre todo ante una posible condición de irregularidad de los recién llegados sobre la cual el nuevo Plan no se pronuncia.

Si bien los flujos migratorios se han ralentizado producto de la crisis económica, ello no significa su desaparición. Por tal motivo, si lo fundamental es que los inmigrantes de segunda generación se identifiquen con una sociedad de acogida de forma proporcional al trato social recibido, se albergaría la posibilidad de una crisis de identificación en el futuro debido al debilitamiento o desaparición de la estructura de acogida. Todo ello entra en contradicción no solo con el espíritu de una ciudadanía, sino con lo que el propio Plan establece como objetivos de su misión, precisamente, la orientación y la articulación de la acción gubernamental en todo lo referente al fenómeno de la inmigración en Euskadi (Gobierno Vasco, 2011a: 12).

La claridad con que los planes vascos de inmigración anteriores a 2011 establecían sus concepciones sobre inmigración, integración, ciudadanía y política vasca de inmigración, queda difuminada en el III Plan. Éste carece de una división analítica sobre cada uno de estos conceptos, lo que debilita la estructura del proyecto de gestión de la diversidad. Esta ambigüedad impide establecer una línea de continuidad, claramente interrumpida, a la hora de sistematizar la evolución de las políticas de inmigración entre los dos primeros planes de inmigración y el actual.

Finalmente, en lo relativo a la relación entre política de inmigración y política lingüística es evidente la ausencia de un vínculo. Los anteriores equipos de gobierno se marcaron como objetivo la integración del euskera en los ámbitos de las políticas de inmigración. Ahora podemos constatar cómo el III Plan no se hace eco de acciones de protección del euskera. Se limita, en las escasas referencias que realiza sobre el tema lingüístico, a focalizar el aprendizaje de las lenguas (castellano y euskera) como elemento clave de acceso al empleo. Tal visión deviene meramente instrumental si no toma en consideración el marco desfavorable al que se enfrenta la lengua propia de la comunidad a la hora de competir con la lengua mayoritaria.

Una vez analizadas las propuestas III Plan Vasco de Inmigración, consideramos que desde el punto de vista de innovación conceptual e institucional en materia de inmigración no ha habido avances sustantivos desde lo proyectado en el I Plan. Por otra

parte, se percibe la falta de intención por elaborar un diseño propio de la gestión de la diversidad cultural diferenciado de las políticas estatales. En este sentido, el objetivo presente en las primeras estrategias de gestión de la diversidad, relativo a un principio de diferencia entre sociedad de acogida y Estado de acogida, queda desarticulado.

3.3.5 Un pacto social por la inmigración.

Una de las acciones anunciadas por el III Plan Vasco de Inmigración es la de impulsar un acuerdo o pacto social sobre la inmigración que involucre a los diferentes niveles institucionales, sociales, políticos y económicos, en la definición de dichos elementos. El análisis de las estrategias de gestión de la diversidad en Quebec y Cataluña indica que la propuesta de un pacto social de convivencia es resultado de un proceso de consolidación administrativa, jurídica y política en este ámbito.

La elaboración de los pactos quebequés y catalán ha contado con una amplia participación de los actores políticos, institucionales y sociales implicados como un punto de llegada hacia un consenso sobre los valores comunes a establecer para la convivencia, no como un punto de partida. Lo cierto es que en el caso del III Plan vasco solo se anuncia la necesidad de un Pacto Social sin allanar el camino para establecer valores de referencia para la construcción de un modelo de convivencia. En noviembre de 2011 la titular del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco presenta el documento base del *Pacto Social por la Inmigración en Euskadi. Un compromiso común para la convivencia*. El texto del Pacto es elaborado por un comité de expertos con una amplia experiencia profesional en temáticas afines a la gestión de la diversidad cultural, e ideológicamente plural. Su finalidad es la de propiciar un debate político y social que contribuya a consensuar las normas constituyentes del proyecto de convivencia social en un contexto de diversidad cultural como el de Euskadi.

A diferencia de las experiencias comunitarias relativas a la propuesta de un pacto de convivencia, el Pacto Social por la Inmigración se concibe como una propuesta genérica a partir de la cual iniciar un debate social. Se trata de una propuesta inicial y abierta, pensada para ser sometida al debate, la revisión y las aportaciones a través de un

proceso de deliberación público (Gobierno Vasco, 2011b: 2). En este sentido el Pacto no presenta propuestas concretas sobre las cuales establecer un espacio público común de convivencia, algo que realmente resulta difícil debido, como hemos señalado, a la falta de confluencia que en este sentido reflejan las dos visiones políticas que han caracterizado la estrategia de gestión de la diversidad.

Desde el punto de vista político esta iniciativa ha sido objeto de críticas por parte de algunas ONG y asociaciones sindicales. Éstas se refieren al Pacto como una estrategia propagandística del Gobierno Vasco, ya que se pretende ocultar su inacción en cuestiones como las competencias para resolver autorizaciones de trabajo o reagrupaciones, la aceptación del incremento de las tasas por tramitación de autorizaciones administrativas, o su conformidad con la Ley de Extranjería. Todo ello apuntaría más a una falta de compromiso con una política de integración y reconocimiento de derechos que a una política responsable.

A pesar de lo anterior consideramos que independientemente del posible uso instrumental del Pacto, el desarrollo de su hoja de ruta ayudaría a configurar una visión mucho más integradora de la inmigración como parte de la comunidad política. A fin de cuentas, si bien el Pacto es una iniciativa política de Gobierno, sus resultados no tienen porqué ser una derivada de dicha posición. Como señalara en la presentación del Pacto Social el filósofo Daniel Innerarity (Deia, 2011), coordinador de su Consejo Asesor, el País Vasco se juega mucho en el modo en el que resuelve la integración de los inmigrantes porque, según gestione este pluralismo interior, estará más legitimado para exigir hacia fuera el respeto que se debe a su identidad diferenciada.

La incertidumbre consiste, a nuestro entender, en la recepción por parte del Gobierno Vasco de los resultados del proceso de deliberación del Pacto. Como ya podemos observar, luego de una primera sesión de debates sobre el documento base, reaparecen un conjunto de sugerencias sobre la gestión de la diversidad que fueron descartadas del III Plan de inmigración y a las cuales nos hemos referido con anterioridad. En este sentido, consideramos necesario presentar los principales ejes temáticos desarrollados por el Pacto.

Tabla nº 21: Principales ejes temáticos del Pacto Social por la Inmigración en Euskadi.

Una sociedad vasca aún más plural	*La identidad cívica, la que deriva de la pertenencia política, deberá articularse como un espacio mínimo, amplio y abierto, con el que puedan combinarse múltiples identidades.*
Derechos humanos, ciudadanía inclusiva	*Equiparación de derechos y obligaciones de la población inmigrante y autóctona. Combatir las reducciones legales de derechos y libertades fomentando políticas públicas que se nutran de la igualdad y que respeten escrupulosamente la diversidad.*
La inmigración y la diversidad, ventana de oportunidad para Euskadi	*Un contexto de igualdad y reconocimiento de la diversidad también convierte en atractiva a nuestra sociedad para el talento internacional.*
Mujeres e inmigración	*La igualdad de género es un principio fundamental para nuestra convivencia.*
Perspectiva de integración-incorporación.	*La integración es un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todas las personas que habitamos en esta sociedad.*
Una educación inclusiva	*El sistema educativo debe impulsar la equidad y la igualdad de oportunidades para todo el alumnado. Fomentar el sentido de comunidad, el sentido de ser parte y ser aceptado.*

Fuente: Elaboración propia. Referencias tomadas de Gobierno Vasco (2011b).

La primera sesión de debate sobre los contenidos del Pacto Social por la Inmigración tiene lugar inmediatamente después de su presentación. La publicación de los resultados del debate (Gobierno Vasco, 2011c) muestra en qué medida el proceso de deliberación pública podría superar el enfoque sobre la gestión de la diversidad cultural presente en el III Plan Vasco de Inmigración, revitalizando algunos de los rasgos característicos de los dos primeros. A continuación presentamos una muestra de las recomendaciones realizadas con el objetivo de que el Pacto logre un efecto real.

En lo relativo al los ejes estratégicos se hace especial hincapié en trasladar a todos los ejes la perspectiva de la persona como titular de derecho, como sujeto activo, para garantizar el ejercicio de sus derechos básicos (Gobierno Vasco, 2011c: 8). De igual modo se propone dar una mayor relevancia a las barreras del idioma, destacando que el euskera puede ser clave en el proceso de construcción social desde una base de igualdad y equidad. Mientras que desde el punto de vista de la dimensión de autogobierno se

recomienda no obviar conceptos y realidades relevantes en el ámbito de la inmigración como son el control de los flujos migratorios o las situaciones de irregularidad.

Otras sugerencias sobre la visión general del documento presentado para iniciar la construcción de un plan de convivencia son los siguientes (Gobierno Vasco, 2011c):

- Aunque se percibe la voluntad de cambiar el discurso político en torno a la inmigración, la realidad de los hechos hace cuestionarse si este Pacto va a ser únicamente una declaración de principios o va a suponer una transformación real.
- Se considera que poner el foco en la inmigración y no en la diversidad puede limitar y desencaminar las conclusiones del Pacto, por lo que podría ser conveniente incorporar un concepto de diversidad más amplio desde el principio.
- Se percibe una falta de consenso, tanto a nivel político como social (destacando el papel de los medios de comunicación) en torno a la inmigración, explicitado (en mayor o menor medida) por parte de los agentes políticos e institucionales, y una escasa voluntad por desarrollar un discurso común en este ámbito (que entorpece la construcción de una sociedad plural).
- La ausencia de perspectiva histórica de los éxitos y de los fracasos de Euskadi en la gestión de las migraciones en el Pacto puede suponer un problema para su desarrollo.
- Se considera que el ámbito político debería tener mayor peso específico, al ser el ámbito desde donde se generan, en gran medida, los discursos sociales. Por ello es necesario contar desde el principio con las aportaciones del ámbito político y que esté lo suficientemente representado en las sesiones de debate.
- Se critica que la legislación existente en torno a la inmigración no responde a las condicionantes ni a las necesidades de una sociedad plural. Una sociedad intercultural no se inventa, se constituye, y la legislación debe defender ese espíritu de entendimiento, respeto y pluralidad.
- En este contexto legal, y más concretamente en el marco de la actual Ley de extranjería, las dificultades de articular un discurso integrador son grandes, estando obligados a trabajar la integración desde un acceso limitado a las garantías y derechos de parte de la ciudadanía.

Con estos elementos podemos asumir que el Pacto, no tanto como iniciativa de gobierno sino desde la dinámica abierta y plural que sea capaz de generar, representa una gran oportunidad y también un desafío para constituir un modelo de convivencia integrador que posibilite un acomodo de la diversidad cultural desde una perspectiva de profundización democrática. Éste parece ser el camino para la construcción de un modelo propio de gestión de la diversidad cultural. Ello permitiría la conciliación entre el carácter diferenciado de Euskadi dentro de la estructura política española y la

creciente diversidad cultural estatal. Sobre todo en un escenario social que en la actualidad parece estar avanzando hacia la superación definitiva de la violencia que por más de cincuenta años ha marcado la vida social y política de la comunidad.

3.4 PAÍS DE GALES.

3.4.1 El proceso de descentralización (*devolution*) en Gales 1997-2011.

Después de casi veinte años de estancamiento[63], el proceso de *devolution* en el Reino Unido experimenta a finales del siglo XX un impulso definitivo. La victoria en 1997 del Partido Laborista, en la oposición desde 1979, por una amplia mayoría, posibilita la puesta en marcha de un ambicioso programa de reforma del sistema político-constitucional británico. Este proceso de transformación es conocido principalmente por las acciones de devolución de competencias administrativas y políticas desde Westminster hacia Gales y Escocia, lo que supuso un fortalecimiento de los modelos de autogobierno de las respectivas comunidades nacionales.

No obstante, el proceso de descentralización no debe quedar reducido a la búsqueda de una solución para Gales y Escocia por parte del nuevo gobierno. El espíritu descentralizador también abarca el problema de Inglaterra con la finalidad de solucionar la inexistencia de un nivel regional de gobierno en su territorio. Al mismo tiempo, es abordado el caso de Irlanda del Norte, si bien bajo la luz del Acuerdo de Belfast del 10 de abril de 1998, el proceso de devolución seguirá una lógica distinta.

La propuesta para la devolución de competencias de autogobierno a Gales se plasmará en julio de 1997 a modo de *White Paper*[64] con el título *A Voice for Wales*. Con este documento se presentaba la propuesta de una ruta a seguir durante el proceso de devolución, teniendo como punto de partida la creación de la Asamblea Nacional de Gales (ANG). *A Voice for Wales* debe entenderse como la extensión de una serie de

[63] El debate sobre la devolución de competencias a Gales sufre queda resentido con la derrota del referéndum de 1979.
[64] Los *White Papers*, aunque también expresan la posición del gobierno, dejan la cuestión abierta para una posterior discusión. Estos documentos son debatidos en el Parlamento británico. La propuesta para Gales fue presentada por el Secretario de Estado para Gales ante el Parlamento el 22 de julio de 1997.

propuestas políticas elaboradas por el Partido Laborista de Gales en su estrategia de reclamo de una mayor autonomía territorial que permitiera expresar el hecho diferencial de Gales dentro del Estado británico: *Shaping the Vision*, 1995; *Preparing for a New Wales*, 1996; y *Representing Wales*, marzo 1997.

El inicio formal de este proceso se produjo en septiembre de 1997, cuando, por referéndum, el 50,3% de los galeses que ejercieron su derecho al voto se pronunciaron a favor de la creación de la ANG. La victoria del *Sí* trajo consigo la primera acción descentralizadora propiamente tal. Esta consistió en la aprobación por el Parlamento británico del *Government of Wales Act*[65] de 1998. Se procede así, en 1999, a la constitución de una estructura institucional de autogobierno sustentada por la ANG. La constitución de la Asamblea, con sede en la ciudad de Cardiff, tendrá su primera elección en mayo de 1999. A partir de ese momento asumirá las funciones que hasta esa fecha ejercía la Oficina de Estado para Gales, creada en 1964, y se convierte en un poder ejecutivo de las políticas de gobierno local.

La ANG no contará con un poder legislativo propio, sino que su competencia quedará reducida a la elaboración de legislación subordinada a la del Parlamento de Westminster, así como a su aplicación y la ejecución de las políticas del gobierno central. En términos legislativos la ANG solo tendrá *secondary legislative powers*. Como señala Oliveras (1999: 29), una de las implicaciones prácticas más importantes del proceso de transferencia radica en que permite trasladar el debate sobre el presupuesto de la Cámara de los Comunes a la Asamblea; anteriormente el presupuesto sólo se discutía en la Cámara de los Comunes.

El proceso de devolución de competencias a Gales trajo consigo efectos secundarios que obviamente no figuraban dentro del propósito del amplio programa de reformas

[65] Se establece que el gobierno de gales tendrá competencias de legislación subordinada en materia de: Las 20 materias genéricas son (1) agricultura, pesca, bosques y desarrollo rural; (2) monumentos y edificios históricos; (3) cultura; (4) desarrollo económico; (5) educación y formación; (6) medio ambiente; (7) incendios y servicios de rescate y promoción de la protección contra incendios; (8) alimentación; (9) sanidad y servicios sanitarios; (10) autopistas y transportes; (11) vivienda; (12) gobierno local; (13) Asamblea Nacional de Gales; (14) administración pública; (15) servicios sociales; (16) deporte y ocio; (17) turismo; (18) urbanismo y planificación rural; (19) agua y prevención de inundaciones; (20) idioma galés. Mientras que las materias no se mantienen como materias reservada a Westminster, en las que se destacan Inmigración, naturalización y materia fiscal.

constitucional que pretendía fundamentalmente la modernización estatal del Reino Unido (Wyn, 2001). El más relevante de estos efectos inesperados es la potenciación de una identidad nacional galesa. Este elemento diferenciador jugó un papel decisivo tanto en la victoria del *Sí* en el referéndum como en la elección de la primera Asamblea.

> *The Government is committed to establishing a new, more inclusive and participative democracy in Britain. Its proposals for a Welsh Assembly reflect these aims. An Assembly – which will work in partnership with local authorities and other public bodies in Wales, with the voluntary sector, with central government in Whitehall and with European institutions – will be at the heart of that new democracy* (Welsh Office, 1997: 3).

Como podemos observar, en este fragmento de *A Voice for Wales* se insiste en que el proceso de devolución se concibe como un proceso de reforma de gobierno. No se trata por lo tanto de un reconocimiento constitucional de Gales como nación. Incluso, el Partido Laborista evitó asociar la propuesta de devolución con la variable identitaria relativa a Escocia, Gales e Irlanda del Norte, pues ello podría convertirse en un obstáculo para la iniciativa de la reforma, por lo que en su discurso preelectoral toda connotación identitaria solo hizo referencia a la noción de *British*. Sobre todo, en el caso de Gales, la campaña preelectoral sustentaba su estrategia en la naturaleza compleja de la identidad nacional del País de Gales, que difícilmente podría ser concebida como homogénea, siendo su seña de identidad, el galés, una lengua dominada por solo un cuarta parte de la población.

No obstante, la entrada de la clave de la identidad nacional galesa en el proceso de devolución, junto con el obvio apoyo del *Plaid Cymru* (PC), fue potenciada por un sector interno del Partido Laborista de Gales (PLG), liderado por Rhodri Morgan, a la postre Primer Ministro de Gales, que defendía un autogobierno real como reconocimiento de la distintividad de Gales dentro del Reino Unido. Aunque no podemos olvidar el papel del también político galés Ron Davies, arquitecto del proyecto de devolución de competencia a Gales. Esta concepción del hecho diferencial de Gales articulará un proceso de profundización del nuevo autogobierno. Se reclamará así una capacidad legislativa de la Asamblea dotándola de un mayor nivel competencial.

El debate sobre este tema queda formalmente establecido por la ANG con la creación en 2002 de una comisión independiente denominada *The Richard Commission*. La

comisión tendrá como cometido investigar las competencias y las disposiciones electorales de la ANG. McAllister (2005: 494) señala tres razones que dan una importante significación a la constitución y trabajo de la comisión: su carácter independiente; el extenso proceso de consulta pública que posibilitó que sus recomendaciones sobre el funcionamiento y experiencia de la devolución se sustentaran a partir de una constatación empírica; y el informe final de la comisión que contiene un sólido plan constitucional diseñado para crear una gobernabilidad robusta y duradera en el País de Gales.

En términos generales el trabajo de la comisión, así como la publicación de sus recomendaciones, intensificó el debate cívico y público sobre el significado y el funcionamiento de las potenciales transferencias. La comisión concluyó su trabajo con la publicación en 2004 de sus recomendaciones, que resumimos a continuación (NAW, 2004):

- Transformar la Asamblea Nacional de Gales en una Asamblea legislativa con competencias plenas (*primary legislative powers*) sobre todas las materias no reservadas por Westminster.
- Establecer un nuevo modelo institucional que permita una clara separación entre función ejecutiva y legislativa.
- Aumentar la cantidad, de 60 a 80, de miembros de la Asamblea con el fin de satisfacer las nuevas demandas de cargas de trabajo de la legislación primaria. En particular el control del programa legislativo del Gobierno de la Asamblea de Gales.

La recomendación fundamental consiste en superar el carácter de devolución ejecutiva, basado en una compleja división del trabajo entre Gales y Westminster, con la devolución legislativa del modelo escocés. Lo que se propone es en realidad un Parlamento galés. El informe expone dos razones para ello. La primera es lograr una división más transparente y sistemática de las competencias entre Westminster y la Asamblea, que elimine la complejidad a menudo desconcertante de las disposiciones vigentes (McAllister, 2005). La segunda razón es un respaldo a la dinámica de la Asamblea, lo que ha posibilitado el establecimiento de un programa distintivo de la política de Gales. La Asamblea, por así decirlo, ha dejado su huella y ha ganado el derecho a un mejor desarrollo de las competencias en políticas de Gales.

Solo meses después de la publicación de las recomendaciones de la Comisión Richard, el PLG efectuó una conferencia especial cuyo tema central versó sobre el futuro del proceso de devolución. Como resultado se obtiene una posición unánime que reconoce el carácter limitado de la Asamblea y la necesidad de un mayor nivel de competencias para Gales. Tal posición fue recogida por el gobierno británico e instrumentado para su consulta mediante un *White Paper*: *Better Governance for Wales*, publicado en 2005. El proceso concluirá con la aprobación en el Parlamento británico de la *Government of Wales Act 2006,* cuya principal novedad, con respecto a la de 1998, es el establecimiento de las reformas y procedimientos para que la Asamblea de Gales adquiera las competencias propias de un parlamento.

En virtud del nuevo marco jurídico, el poder ejecutivo corresponderá a la Asamblea de Gobierno de Gales (de nueva creación), mientras que el legislativo será responsabilidad de la Asamblea Nacional de Gales. También se establece un cronograma de transferencia de competencias y de creación institucional que soporte la nueva estructura de gobierno. El punto culminante de este proceso fue el de votar en referéndum si la ANG tiene que asumir una mayor capacidad legislativa sin la necesidad de tener el aval del Parlamento de Westminster, como ocurre actualmente. El referéndum tuvo lugar en marzo de 2011 recibiendo un respaldo positivo del 63,5 % de los votos. A partir de esta fecha la Asamblea puede elaborar leyes para Gales sobre las materias devueltas en 1997 las cuales se mantuvieron sin cambio en la *Government of Wales Act* de 2006.

El desarrollo del proceso de devolución suele valorarse, principalmente, desde una dimensión administrativa, pues las acciones descentralizadoras de Westminster se alejan de cualquier tipo de reconocimiento del país galés como nación política. Sin embargo, como ya hemos señalado, el hecho de introducir el elemento de identidad nacional como un efecto secundario del proceso de devolución no debe quedar relegado del análisis. La clave identitaria jugó, y aún lo hace, un papel aglutinador para la consecución de un mayor autogobierno. Fue en torno al sentimiento de una identidad galesa, complementaria con la británica, como la mayoría de los principales partidos políticos en Gales lograron un consenso de mínimos que defiende el hecho diferencial de Gales dentro del Reino Unido. Se posibilitó así la elaboración de un proyecto

comunitario compartido cuya finalidad es explotar al máximo las posibilidades del proceso de devolución, independientemente de las distancias ideológicas de los partidos políticos involucrados.

Son tres los partidos políticos que han capitalizado, al conformar gobierno, el proceso de renovación institucional de Gales. Nos referimos al PLG, el PC y el Partido Liberal, pues si bien el Partido Conservador (PCons) se convirtió en la segunda fuerza política de Gales, nunca ha formado parte de los gobiernos de la era post-devolución.

A pesar de ser parte de un partido estatal, el PLG ha actuado en materia de devolución como un partido regionalista, con una sólida vocación por potenciar un autogobierno fuerte. Su concepción sobre dicho proceso dista mucho de las políticas laboristas ordenadas desde Londres. Ha estado a la cabeza del gobierno de Gales desde 1999, ya sea gobernando en minoría (2003-2007/2011-) o en coalición con el Partido Liberal Demócrata (PLD) (1999-2003) y con el PC (2007-2011). Sus políticas públicas han sido críticas con el nuevo laborismo inaugurado por Tony Blair, y se ha decantado por el rescate de un laborismo tradicional, comúnmente calificado como “viejo laborismo”, que mantiene la defensa del Estado de bienestar.

Dentro de la estrategia de apoyo al autogobierno, aunque mucho más moderado y con menor apoyo electoral, se encuentra el PLD. Es un partido estatal fundado en 1988 por la unión del histórico Partido Liberal, muy comprometido en Gales con la defensa de la lengua propia, y el Partido Social Demócrata, escindido del Partido Laborista en 1980. La ideología del PLD suele ser definida como liberal de centro-izquierda, identificada con el apoyo del proceso de descentralización y con el Estado de bienestar.

Finalmente, tenemos los puntos extremos del espectro político de Gales. Por una parte el PC, partido nacionalista que promulga la independencia de Gales del Estado británico y que ve el nivel de autogobierno actual como un paso favorable pero insuficiente. Por otra parte el PCons, partido unionista contrario al proceso de devolución y que paradójicamente ha ido ganando en votos dentro del electorado galés, el que teme por un, a nuestro entender improbable, proceso de radicalización que derive en una opción independentista.

Es precisamente la baja aceptación popular de una deriva secesionista lo que indicaría que los efectos catalizadores de la clave identitaria relativos al proceso de devolución parecen haber encontrado un límite. Ello queda reflejado al hacer una simple lectura de la evolución de los resultados electorales de la ANG de 1999 a 2011 (ver tabla 23), y teniendo en cuenta la posición, antes comentada, de los principales partidos políticos con respecto a la devolución. El consenso se establece alrededor de un autogobierno fuerte, siendo una característica de dicho consenso la defensa del galés como lengua propia de la comunidad. No en vano una del primeras medidas tomadas por la Asamblea dentro de sus nuevas competencias legislativas será la de formalizar el carácter oficial del galés junto al inglés mediante la *Welsh Language (Wales) Measure* de 2011.

Tabla nº 22: Evolución de las elecciones de la ANG, 1999-2011.

Partidos Políticos	Escaños obtenido en las elecciones de la ANG de un total de 60[66]			
	1999	2003	2007	2011
PLG	28	30	26	30
PC	17	12	15	14
PCons	9	11	12	11
PLD	6	6	6	5

Fuente: Elaboración propia. Referencias tomadas de Gobierno de Gales (http://wales.gov.uk).

El PLG se ha mantenido como la fuerza política mayoritaria de Gales y solo sufre una pérdida de cuatro escaños en 2007 coincidiendo con la radicalización de su discurso llegando a rozar posturas nacionalistas. Es precisamente en el período 2004-2006 donde se produce el debate posterior a la publicación de las recomendaciones de la Comisión Richard y la deliberación por parte del Parlamento de Westminster del *White Paper A Better Governance for Wales*. El PLD mantiene una evolución estable. Es el partido que más al centro se encuentra con relación al proceso de reforma. El PC es el que ha sufrido la mayor pérdida de escaños sin claros síntomas de recuperación. Finalmente podemos observar un ligero crecimiento del PCons, a pesar de mantenerse desde el inicio de la devolución como la tercera fuerza política de Gales.

[66] En las elecciones de 2003 y 2007 el Partido Independiente, partido del norte de Gales, obtiene un escaño en la Asamblea.

3.4.2 La política pública del gobierno de Gales como política diferenciada.

Antes de analizar el tema de la gestión de la diversidad cultural y su tratamiento dentro del proceso de devolución, sería interesante detenernos en la estrategia de las políticas sociales desarrolladas en este período por el gobierno de Gales. Con ella se establecen los valores compartidos que dotan de sentido al proyecto galés de construcción nacional. Si bien el sustrato de dicho proyecto tiene como punto de partida el reconocimiento y fortalecimiento de la lengua galesa, al igual que un sentimiento de nación que marca distancia con la britanidad, el proyecto de construcción comunitaria apostará por el hecho de que los residentes de Gales identifiquen su sentido de pertenencia a una sociedad distinta mediante la asunción de valores como el colectivismo y la inclusión social. Todo ello como una forma de rechazo a las políticas neoliberales instrumentadas por el Nuevo Laborismo de Westminster.

Como señalamos en el epígrafe anterior, la paulatina introducción de la variable de identidad nacional en el discurso *post-devolution* suscitó preocupación ante el temor de una deriva secesionista del mismo, aunque ésta no cuenta con un apoyo mayoritario dentro de Gales. Ante esta realidad, la estrategia de construcción nacional se ha traducido en la creación de un marco institucional caracterizado por políticas sociales dirigidas a potenciar el carácter distinto de la sociedad galesa dentro del Reino Unido.

Si bien la idea de regionalización puede ser utilizada para englobar el proceso de devolución llevado a cabo por el Reino Unido desde finales del siglo XX, debe tenerse en cuenta que tal proceso también plantea retos para nuestra comprensión de la relación entre nación, Estado y bienestar en el contexto europeo actual (Mooney y Williams, 2006). Esto en el caso de Gales implicaría tener presente que el discurso sobre las políticas de bienestar de finales del siglo XIX y principios del XX en el Reino Unido quedó articulado con los discursos de construcción nacional. Esta lógica se consolidó a finales de la Segunda Guerra Mundial con la implementación, por parte del gobierno

laborista de Westminster, de las propuestas de Beveridge[67] que dieron paso a la concepción británica del Estado de Bienestar.

Los informes de Beveridge jugaron un importante papel en el proyecto de construcción de un sentimiento de pertenencia hacia lo británico (Anderson, 1991), principalmente ante la dificultad de concebir el Estado británico como un Estado uninacional, ante la evidente asimetría entre Estado e identidad nacional. De modo que la principal estrategia para potenciar el simbolismo de la britanidad no fue otra que el carácter universal de los servicios públicos. En este sentido el bienestarismo institucional se convirtió en un referente de cohesión social como indicador de pertenencia nacional.

Con la victoria laborista de 1997 se pone en marcha un proceso de reforma del Estado de bienestar, en paralelo con el propio proceso de devolución, bajo el eslogan de "modernización estatal" en un contexto de mercado globalizado, lo que es clasificado inmediatamente como la ideología del nuevo laborismo. Para muchos laboristas, principalmente en Gales, el intento de reforma del Estado de bienestar significaba un abandono de los principios del viejo laborismo de postguerra. Es precisamente esta divergencia la que explica que el proceso de devolución para el gobierno de Gales es ante todo una oportunidad para mantener las tesis del viejo laborismo sobre el Estado de bienestar. Este será uno de los objetivos del proyecto galés de construcción nacional, tal y como puede leerse en uno de los fragmentos del conocido discurso *Clear Red Water* que en 2002 pronunciara el Primer Ministro de Gales, Rhodhri Morgan:

> *The actions of the Welsh Assembly Government clearly owe more to the traditions of Titmus, Tawney, Beveridge and Bevan than those of Hayek and Friedman. The creation of a new set of citizenship rights has been a key theme in the first four years of the Assembly - and a set of rights, which are, as far as possible (...) Turning now to the tension between choice and equality, we begin from a fundamental commitment to the pursuit of equality. We are determined to a build Wales in which people have access to the services and support they need, wherever they happen to live, and whatever their income, ability, family circumstances, language or community background. Equality of provision must be underpinned by equality of access, and equality of opportunity* (Morgan, 2002).

[67] William Henry Beveridge es uno de los responsables de la creación de los planes sociales avanzados en beneficio de los trabajadores. Se le conoce fundamentalmente por su informe de 1942, *Social Insurance and Allied Services* (conocido como el "Primer informe Beveridge") que proporcionó las bases teóricas de reflexión para la instauración del *Welfare State* por parte del gobierno laborista posterior a la Segunda Guerra Mundial.

Con ello se presentan los términos en que el gobierno laborista de Gales concibe el proceso de devolución en el ámbito de las políticas sociales. En *Clear Red Water* se estable una línea divisoria entre el laborismo galés y el de Westminster, señalando la distintividad de la agenda galesa, que consistirá en la defensa de valores como la solidaridad social y el colectivismo. Éstas se presentan como elementos definidores de la cultura galesa, frente a las políticas de libre mercado del nuevo laborismo, por lo que, ante la propuesta de abrir los servicios públicos a las fuerzas del mercado, el gobierno de gales renuncia a las iniciativas de financiamiento privado manteniendo la responsabilidad pública de la creación de escuelas y hospitales. Ante la doctrina de los valores del libre mercado y la igualdad de oportunidades, Gales apuesta por la igualdad de resultados y la justicia social.

El proyecto de diferenciación institucional de Gales, conocido como la "vía galesa", es ya parte indisoluble de una estrategia de construcción nacional. Es en el ámbito educativo y de la sanidad donde la peculiaridad de las políticas públicas de Gales ha tenido mayor visibilidad. La más emblemática resulta la implementación de una cobertura total del gasto de los ciudadanos por concepto de medicamentos recetados por el sistema nacional de salud (*National Health Service*). Ello demuestra, más allá de un análisis más profundo de sus efectos económicos o de gestión de recursos, una abierta oposición al espíritu privatizador del nuevo laborismo.

Esta divergencia no debe quedar reducida a una discusión en torno a las ventajas de un modelo de gestión pública u otro punto de vista de modelo económico, pues va mucho más allá. Sobre todo porque tal choque de enfoques ha derivado en que el lenguaje político en Gales sea más propenso a introducir en el debate conceptos como ciudadanía, igualdad de resultados, universalidad y colaboración social, en contraste con el discurso neoliberal de Tony Blair (Davies, 2003). Al mismo tiempo ha facilitado, por decirlo de algún modo, la identificación de un conjunto de valores comunitarios (inclusión social, colectivismo y justicia social) que serán rápidamente capitalizados por el gobierno laborista galés como proyecto de cohesión social, útiles para remarcar el hecho diferencial de Gales dentro del Estado británico.

En resumen, las posibilidades que brinda el proceso de devolución son principalmente, desde la perspectiva del gobierno de Gales, la potenciación del papel cohesionador de la solidaridad social como característica, junto a la lengua galesa, de la distintividad comunitaria. La comunidad cuenta en este sentido con las competencias mínimas para promover la igualdad social para todos sus miembros (Morgan, 2002). Ese será el rol fundamental del bienestarismo en la construcción de una identidad cívica no basada en elementos étnicos de pertenencia a la comunidad política, lo que cobra relevancia en un contexto de diversidad cultural como el galés y la necesaria forja de lealtades comunitarias de todo proyecto de construcción nacional.

Tal diversidad, a diferencia de los casos de Quebec, Cataluña y País Vasco, no se caracteriza por la preeminencia en los debates políticos del concepto sociológico de inmigrante. Más bien el foco recaerá en el desarrollo de políticas de integración y cohesión social teniendo la noción de grupos étnicos como categoría de referencia para la clasificación de la diversidad. Ello no significa que la noción de inmigrante esté ausente del debate político, sino que en los discursos públicos se aprecia una convivencia entre la categoría de grupo étnico, heredada de los enfoques postcoloniales, y la de inmigrantes, comúnmente utilizada para los flujos migratorios de los últimos treinta años. No obstante, en la mayoría de las referencias provenientes de las políticas públicas la categoría que predomina es la de grupo étnico.

3.4.3 Marco conceptual de referencia sobre la multiculturalidad.

A pesar de su larga tradición en cuanto a recepción de flujos migratorios, no es hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando la sociedad británica se convertirá en una sociedad multicultural empíricamente hablando. A partir de ese momento su estructura migratoria se moldea principalmente por los flujos procedentes de las antiguas colonias, alcanzando una considerable heterogeneidad. Lamentablemente los mecanismos para obtener datos estadísticos[68] sobre la inmigración de la postguerra no

[68] Las principales fuentes al respecto son: la encuesta "*International Passenger Survey*" (IPS), la cual proporciona términos estimados, pero no se registran, de las entradas y salidas de personas al territorio nacional y los censos de población que con una periodicidad de diez años ofrecen información sobre el

son muy útiles, incluso para la inmigración reciente[69], si centramos la búsqueda en la categoría de inmigrante. Dicha dificultad podría explicarse por el predominio en Gran Bretaña de la noción de Imperio Británico como un Estado universal, multinacional y descentralizado con una ciudadanía común.

Con la presiones descolonizadoras de la postguerra el Imperio Británico evoluciona hacia la *British Commonwealth of Nations*. No obstante, la noción de Imperio Británico quedó arraigada en el derecho de ciudadanía nacional, con lo cual durante varias décadas los inmigrantes provenientes de las antiguas colonias no eran considerados extranjeros. De tal forma la inmigración postcolonial en el Reino Unido fue abordada políticamente desde una visión étnica, enfoque que se mantuvo a pesar de que el reconocimiento de los ciudadanos de la Commonwealth como ciudadanos británicos dejó de tener efecto en 1971[70]. Se daba paso a una estrategia que hacía central el principio de *jus sanguinis*. Dicho enfoque va a determinar la política de inmigración y las vías de acceso a la ciudadanía británica hasta finales del siglo XX, al mismo tiempo que abre una nueva etapa caracterizada por políticas más restrictivas con respecto a las figuras de otros estatus jurídicos como los de asilo y refugiado.

En términos de modelos de gestión de la diversidad cultural suele hablarse del multiculturalismo como el modelo predominante en Gran Bretaña. Lo correcto sería matizar que la separación categorial, en términos de discurso y de estadísticas, de la población en grupos étnicos no obedece a la implementación de un modelo de gestión teóricamente elaborado. Como señalan Birsl y Solé (2004: 93), en el caso del Reino Unido el multiculturalismo es más un programa político que una noción científica. Ejemplo de ello es que el debate sobre el multiculturalismo aparece por primera vez en 1966 con un discurso del entonces Ministro de Interior Roy Jenkins, que aboga por una política de integración que tuviera en consideración la diversidad cultural y fomentara

---

lugar de nacimiento y la nacionalidad. No obstante estos últimos no recogen datos sobre los miembros de minorías de segunda y tercera generación pues los mismos ya nacieron en suelo británico y por lo general poseen la ciudadanía británica.

[69] En vistas a mejorar los datos que al respecto pueden entregar los censos de población, desde el año 2000 la *Office for National Statistics* se dio a la tarea de desarrollar un nuevo método de registro más diferenciado para los grupos étnicos, el cual fue aplicado por primera vez en el censo de 2011 para Inglaterra y Gales.

[70] Mediante la *Immigration Bill* de 1971 se declara a los ciudadanos de la Commonwealth extranjeros, concediéndose el derecho a la naturalización solo después de cinco años de residencia.

una atmosfera de tolerancia. Hasta este momento había predominado una política asimilacionista, principalmente sobre los inmigrantes provenientes de las ex colonias del Caribe y de África. Alrededor de éstos se construyó un discurso que los identificaba como una amenaza para la "raza británica".

A pesar de su introducción en el discurso político la noción de multiculturalismo no estuvo acompañada, mucho menos propiciada, por un debate teórico y jurídico como en el caso canadiense. Más bien las políticas se concentraron en iniciativas legislativas sobre igualdad racial y no discriminación. No existe una definición sociológica precisa de los conceptos de multiculturalidad, multiculturalismo o sociedad multicultural en el contexto británico. Quizá debido también al efecto de las críticas que el propio concepto de multiculturalismo ha recibido durante los últimos años (Birsl y Solé, 2004: 94). Encontramos entonces que el enfoque más extendido, como marco orientador de la gestión de la diversidad, ha sido el de las relaciones multiétnicas en términos de integración y cohesión social, percibiendo a los grupos étnicos como comunidades "autosuficientes", fijas y cerradas.

En enero de 1997 el Fondo Runnymede establece la *Commission on Multi-Ethnic Britain*, cuya actividad durante tres años de trabajo involucró numerosas consultas entre académicos, funcionarios públicos, ONG y grupos comunitarios. En octubre de 2000 las conclusiones de la Comisión fueron publicadas bajo el título *The Future of Multi-Ethnic Britain*, conocido también como *Informe Parekh* en honor al Presidente de la Comisión Bhikhu Parekh. El impacto del informe fue inmediato en la medida en que se concebía como el inicio de una nueva etapa en la reflexión teórica sobre un modelo de gestión de la diversidad para el contexto británico. En opinión de Vertovec (2003: 5) "el Informe Parekh es, indudablemente, la visión más completa de la relaciones raciales y étnicas en Gran Bretaña", sobre todo por la variedad de ámbitos sociales a los que se dirigen sus ciento cuarenta recomendaciones[71].

A modo de conclusión general el informe señala la necesidad de una nueva narrativa nacional de la mano de un nuevo conjunto de políticas que partan de una concepción de

[71] Se realizan recomendaciones de políticas en los campos de la educación, la salud, el bienestar, el empleo, la justicia criminal, las artes, lo medios de comunicación y los deportes.

Gran Bretaña como la simultaneidad de una comunidad de ciudadanos y una comunidad de comunidades (The Parekh Report, 2000). Se propone así, un distanciamiento frente a las interpretaciones limitadas y esencialistas del concepto de comunidad. Con este fin el lenguaje utilizado por el informe opta por manejar el concepto de comunidad interactuante y concomitante frente al de cultura como espacio cerrado y estático. Por lo que se promueve una concepción renovada de las pertenencias comunitarias que debería enriquecer la interpretación de las mismas.

Olsen (2004) reconoce de vital importancia los principios orientadores para la construcción de políticas que presenta el Informe Parekh:

1. Todas las personas tienen el mismo valor independientemente de su color, género, etnia, religión, edad, orientación sexual, y todos deben tener las mismas oportunidades para autorrealizarse y contribuir al bienestar colectivo.
2. Tener presente a los ciudadanos como individuos y al mismo tiempo como miembros de comunidades locales y regionales.
3. Dado que los ciudadanos tienen diferentes necesidades la igualdad de trato debe tener en cuenta las diferencias. La igualdad debe ser definida de una manera culturalmente sensible.
4. Toda sociedad necesita estar cohesionada, para lo cual debe encontrar formas de nutrir la diversidad al mismo tiempo que fomenta un sentimiento común de pertenencia y una identidad compartida entre sus miembros.
5. Toda sociedad necesita un cuerpo de valores ampliamente compartidos, guiados por los derechos humanos, por normas éticas que respeten la dignidad humana, en torno a los cuales la sociedad se pueda unir.
6. El racismo es un fenómeno complejo y sutil que puede potenciarse al dividir grupos humanos en categorías culturales cerradas e inalterables. El mismo no puede tener lugar en una sociedad decente.

Basándose en estos principios la Comisión evaluó el estado actual de Gran Bretaña como sociedad multiétnica. En comparación con estudios precedentes, éste muestra, como avance teórico relevante, la necesidad de equilibrar la diferencia y la diversidad, por un lado, con el comunalismo, el universalismo y el consenso, por el otro. Se insiste

en la necesidad de un respeto a la diferencia practicado dentro del marco de una comunidad democrática. Frente a la visión de que la diversidad amenaza la unidad, la Comisión establece como marco de referencia la interdependencia entre la diferencia y la unidad.

El Informe Parekh significó un punto de inflexión en el análisis teórico de la gestión de la diversidad cultural, estimulando el debate académico y político en torno a este tema. Vertovec (2003) reconoce de forma positiva la visión del multiculturalismo proyectada por el Informe; no obstante, critica que ésta se mantenga centrada en el modelo de contenedor del Estado-nación, aunque tal vez mucho más poroso.

Por otra parte, el Informe, a pesar de su valiosa contribución, no toma en cuenta las recientes reformas (*devolution*) acaecidas en Irlanda del Norte, Escocia y Gales (Banton, Kymlicka y Westin, 2000). Se señala así que el Informe no se hace eco de los reclamos de los nacionalismos minoritarios. Cuando en las conclusiones de la Comisión se hace referencia a Gran Bretaña como una comunidad de comunidades se hace en términos de comunidades étnicas, no de comunidades políticas. La identidad británica es concebida como la identidad aglutinante, lo que provoca una postura contradictoria. Esta es que si comúnmente se asume que el Reino Unido es una "federación" de naciones, cada nación constituyente debería también ser vista como una nación multicultural:

> *Throughout the report, it is Britain and Britishness that is the soil on which multiculturalism will take root. There is little attention paid to how to reinterpret Scottish, English, Welsh or Irish national identities and national stories to make them more multicultural. To be sure, the report says that Scotland, England and Wales must recognise themselves as multicultural countries, but it does not say anything about how to reconceive Scottishness as a multicultural identity. Instead, it suggests that Scottishness is one part of a larger multicultural British identity (...) notions of Britishness may fade to irrelevance in Scotland and Northern Ireland, and shortly thereafter in England and Wales, since both are in fact overwhelmingly English in ethnicity and religion. Without Scotland and Northern Ireland, it's not clear whether the idea of Britishness would continue to serve any useful function* (Banton, Kymlicka y Westin, 2000: 730).

Éste es precisamente el reclamo y la perspectiva de la gestión de la diversidad de Gales. Las primeras acciones políticas que un mayor nivel de autogobierno le ha permitido llevar a cabo insisten en la construcción de una identidad galesa en términos cívicos, a

partir de valores comunitarios propios de Gales, que en términos de política social se traduciría en la concepción diferenciada del bienestarismo galés. Por tanto, los discursos y las acciones políticas en Gales sobre multiculturalidad estarán indiscutiblemente relacionados con la potenciación de un sentimiento de pertenencia comunitaria que ayude a contrarrestar los históricos intentos de penetración de la noción de britanidad. No obstante la reciente presentación de principios a través de los cuales se articulará la estrategia de gestión de la diversidad no entrega claridad con respecto a la manera en que ésta se integrará en la concepción del bienestarismo galés.

3.4.4 Estrategia de gestión de la diversidad del gobierno de Gales: la cohesión social comunitaria.

Durante el transcurso de la primera década del proceso de devolución, el gobierno de Gales ha mostrado una gran preocupación por potenciar el principio de igualdad tanto en el plano legislativo como en el contenido de las políticas sociales. Las acciones de gobierno han puesto su mayor énfasis en eliminar las barreras que impiden el pleno desarrollo de tal principio. Fundamentalmente en todo lo relacionado con formas de discriminación por "raza", discapacidad y género. En este sentido las políticas de gestión de la multiculturalidad quedan bajo un marco de actuación mucho más amplio y universal como es la promoción del principio de igualdad y los derechos humanos, imbuidos de una concepción del Estado de bienestar característico de Gales.

La mayoría de estas iniciativas han sido llevadas a cabo por la labor asesora del Comité de Igualdad de Oportunidades[72] de la Asamblea Nacional de Gales. Al mismo tiempo, desde la creación de la Asamblea de Gobierno de Gales, en virtud de la *Government Wales Act* de 2006, se establece como uno de los ámbitos dentro del poder ejecutivo la sección de Igualdad y Diversidad. En este caso la diversidad como área de diseño de

[72] Dicho Comité fue sustituido el 22 de junio de 2011 por el *Communities, Equality and Local Government Committee*. Su función será examinar la legislación y asesorar al Gobierno de Gales en materia de financiamiento, administración y construcción de políticas sobre cultura, comunidades, lengua, patrimonio y gobierno local, incluidas todo lo relacionado con vivienda e igualdad de oportunidades para todos.

políticas públicas incluye las temáticas de edad, discapacidad, religión, género, derechos humanos, lengua, raza y orientación sexual.

En lo que estrictamente se refiere a la gestión de la multiculturalidad, en 2009 el Ministerio para la Justicia Social y el Gobierno Local presenta la estrategia del gobierno de Gales a través de un Plan de Acción titulado *Getting on Together – A Community Cohesion Strategy for Wales*. La finalidad es establecer un marco de referencia desde donde se orientarán las políticas públicas para el mejoramiento de la cohesión social comunitaria. La naturaleza del discurso empleado en el informe es más bien técnica y carece de un análisis histórico y metodológico del fenómeno sobre el que se pretende incidir.

Antes de presentar la estrategia para el fortalecimiento de la cohesión social comunitaria, el documento se detiene a explicar el significado de dicha cohesión social en el contexto galés. Para ello se parte de la base de que tal concepto no permite una interpretación universalmente compartida. Sobre todo por la propia naturaleza del término "comunidad", que suele utilizarse con fines diferentes, ya sea para describir personas que viven junto a otras en un espacio determinado, o para referirse a determinados grupos de personas que se unen por intereses comunes y experiencia. La definición de comunidad también puede expresarse en relación a un sentimiento de identidad regional o nacional.

Se acota que la estrategia que se plantea en *Getting on Together* (WAG, 2009: 5) asume una concepción de "cohesión de la comunidad" que proviene de la estrategia de gestión instrumentalizada por el gobierno central: interacción comunitaria dentro de un marco de igualdad y respeto. Cada persona tiene la misma oportunidad de participar y tener acceso equitativo a los servicios. Se trata ante todo de concebir el proceso de integración a partir de la valoración de la diferencia como algo positivo. En tal sentido es de vital importancia el desarrollo de valores compartidos que permitan mantener a las comunidades cohesionadas ante la aparición de problemas y tensiones.

Tal visión de una comunidad integrada y coherente se basa en tres fundamentos y tres principios para la convivencia (WAG, 2009: 6-7):

Fundamentos:

1. Personas de diferentes orígenes que tienen las mismas oportunidades de vida.
2. Que las personas conozcan sus derechos y responsabilidades.
3. La necesidad de que las personas confíen entre sí y en las instituciones locales para actuar de manera justa.

Principios para la convivencia:

1. Una visión de futuro compartida y de sentido de pertenencia.
2. Focalizarse en los elementos que las nuevas comunidades y las ya existentes tienen en común, junto con el reconocimiento del valor de la diversidad.
3. Vínculos fuertes y positivos entre personas de diferentes orígenes.

A partir de esto, los fundamentos y los principios reflejan la necesidad de la interacción social entre las diversas comunidades. Para ello será necesario el desarrollo de una perspectiva cívica de la pertenencia comunitaria a partir del principio de residencia. El principio de residencia como elemento básico de la pertenencia comunitaria se deduce de lo establecido en la Sección 77 sobre Igualdad de Oportunidades de la *Government of Wales Act* de 2006: "*The Welsh Ministers must make appropriate arrangements with a view to securing that their functions are exercised with due regard to the principle that there should be equality of opportunity for all people*". Nótese que no se hace referencia a tal derecho en términos restrictivos, por lo que el estatus de no ciudadano no es un obstáculo para el ejercicio del principio de igualdad.

La idea de un "futuro común" adquiere un rol medular en el modelo de la estrategia de cohesión social. La misma adquiere una notable preeminencia a la hora de realizar recomendaciones. En ellas se apela a la necesidad de reconocer aquellos elementos que podrían unir a las comunidades en lugar de las diferencias que los dividen. Con ello se pretende configurar un nuevo modelo de responsabilidades y derechos adecuados para la convivencia que indique un sentido de pertenencia comunitaria, ya sea para individuos o grupos. De ahí la importancia del carácter cívico y el respeto mutuo que debe predominar en la interacción social, solo así pueden fortalecerse los lazos sociales en un contexto, principalmente en un contexto de diversidad. En este sentido el

compromiso ante el principio de igualdad es también una toma de conciencia de la necesidad de hacer visible la justicia social dando prioridad a la transparencia y la equidad.

Si bien el documento no hace explícito qué se entenderá por valores comunes necesarios para la cohesión social comunitaria, podemos inferir el carácter protagónico del respeto a los derechos humanos, el principio de igualdad, el pluralismo y la no discriminación. Siguiendo esta línea se indican los objetivos de la estrategia de cohesión social comunitaria (WAG, 2009: 9):

Objetivo general:

- Proporcionar a los organismos de servicio público, las autoridades locales, el tercer sector y otros asociados, un marco estratégico para el desarrollo de un enfoque local para la cohesión de la comunidad que identifique y aborde las prioridades de Gales.

Objetivos:

- Establecer un marco de referencia para las prácticas de cohesión social necesarias para orientar las acciones de las asociaciones locales en esta materia.
- Proveer orientaciones para garantizar, evaluar y monitorear las acciones de cohesión social comunitaria.
- Consolidar una concepción predominante sobre cohesión social comunitaria en la Asamblea Nacional de Gales.
- Identificar y compartir las mejores prácticas existentes relacionadas con la cohesión social comunitaria de Gales.

Una de las características de este primer Plan de Acción es la no presencia de un discurso de identidad nacional, al menos de forma explícita. El hecho diferencial de Gales dentro del contexto del Reino Unido se aborda desde la perspectiva de una sociedad inclusiva y abierta a la contribución de todos. No obstante, hay que tener presente que *Getting on Together* es la primera reacción política del gobierno de Gales en términos de gestión de la diversidad desde la ampliación del poder legislativo en 2006 y su ratificación mediante el referéndum de 2010. Es de suponer que en la medida

en que se vaya desarrollando la implementación de las nuevas competencias, la gestión de la multiculturalidad introducirá paulatinamente la clave de identidad nacional, aunque estaría por ver como ésta es capaz de articularse dentro de la estrategia de la "vía galesa". Un papel destacado podría ser el aumento de la población galés parlante, aunque el bilingüismo oficial y el decrecimiento del dominio del galés en zonas urbanas siguen siendo los mayores obstáculos.

Precisamente el tema lingüístico será abordado por la estrategia de gestión desde la perspectiva del bilingüismo:

> *The ability for everyone to communicate using a shared language is very important in helping to promote shared understanding and respect within local communities. Shared language enables people to communicate and participate in every day community activities. In Wales there is an added dimension with the co-existence of both Welsh and English languages* (WAG, 2009:29).

Con respecto a la lengua propia de Gales se insiste en la necesidad de su salvaguarda a través de la promoción del derecho a su uso, tanto para el acceso a los servicios como para la participación plena en la vida cívica y cultural, siendo de suma importancia para mantener la cohesión social. Esta cuestión cobra una mayor trascendencia en las comunidades lingüísticas de habla galesa, predominantes en zonas rurales del norte y el borde oeste del país, donde históricamente ha habido pocos cambios de población. Dichos territorios han experimentado en las últimas décadas un difícil proceso de recambio de hablantes de galés, sobre todo por la migración de los jóvenes a la ciudad y la sustitución de esta población por inmigrantes de mayor edad no hablantes de galés. De ahí que la estrategia de gestión resalte que los cambios de población dentro de las comunidades de habla galesa se encuentran entre los factores que socavan la posición de la lengua galesa en tales comunidades (WAG, 2009: 31).

Por otra parte, se consideran relevantes las acciones conducentes a la enseñanza del inglés debido a su papel clave en el éxito del proceso de integración de los nuevos inmigrantes en una comunidad. La más destacada de estas acciones, en su mayoría decididas y financiadas por el Estado central para mantener las competencias sobre inmigración y naturalización, es el programa estatal *English for Speakers of Other Languages* (ESOL). Esta política se valora de forma positiva por parte de la estrategia de gestión, fundamentalmente desde una perspectiva de inclusión social.

Se sostiene en este sentido que la enseñanza del idioma inglés debe estar disponible para promover la inclusión social de aquellos colectivos vulnerables, principalmente los trabajadores inmigrantes que no hablan inglés. Aunque se señala que la cobertura del ESOL ante el crecimiento de la demandad es insuficiente, por lo que se reclama una mayor dotación económica para financiar adecuadamente la enseñanza del inglés.

En relación a los problemas identificados en el ámbito lingüístico, la estrategia galesa de cohesión social comunitaria se compromete a (WAG, 2009: 32):

- Apoyar a los estudiantes de *English for Speakers of Other Languages*.
- Favorecer el aprendizaje del galés para los recién llegados así como su integración en las comunidades de habla galesa.
- Financiar un programa piloto del *All Wales Translation and Interpretation Service* que permita planificar y organizar los servicios de traducción e interpretación para dar una mejor respuestas a las necesidades de los organismos del sector público.

En términos generales, la estrategia de cohesión social comunitaria propuesta por el gobierno de Gales apuesta por el fortalecimiento de la interacción entre las comunidades. Para el logro de tal objetivo se considera indispensable la promoción y la garantía del principio de igualdad, el ejercicio pleno de los derechos humanos y el fortalecimiento de políticas de bienestar para "todos". Más allá de que el discurso mantenga el uso de la categoría de comunidades diferenciadas, suele reservar el término "cultural" para referirse a características individuales en términos de diferencias. En este sentido se evita que los límites de una comunidad se establezcan en términos exclusivamente culturales, lo que facilitaría una visión mucho más porosa de las mismas haciendo posible la construcción de un proyecto de convivencia sobre la base de valores comunes compartidos, aún no expresado explícitamente dentro de la estrategia de gestión. Pero también se corre el riesgo de que las diferencias culturales queden invisivilizadas.

La estrategia de cohesión social de Gales constituye el punto de partida de la construcción de una cultura cívica necesaria para solucionar las tensiones y conflictos

propios de una sociedad multicultural, en la que se considera la residencia como condición necesaria para ser parte de la comunidad política. Consideramos que debido a su reciente puesta en práctica resultaría prematura cualquier tipificación de la estrategia de gestión de la diversidad de Gales. Por el momento nos atenemos a señalar que debe ser vista como uno de los ejes de acción de un proyecto de construcción comunitaria que ha optado por potenciar el hecho diferencial de Gales a partir de una concepción de políticas públicas distinta a las concebidas por Westminster, resaltando su apego a la doctrina del Estado de bienestar tradicional. Está por ver cómo evolucionará el diseño de dicho proyecto comunitario y las repercusiones que tendrá en la estrategia de la gestión de la diversidad.

CAPÍTULO IV
ANÁLISIS COMPARADO DE LOS CASOS ESTUDIADOS.

4.1 Estrategia de comparación y ejes temáticos.

Como hemos indicado en el epígrafe 2.2.2, la selección de los cuatro casos de estudio se realizó utilizando dos variables: la sociolingüística (lengua fuerte-lengua débil) y la temporal relacionada con el fenómeno de la inmigración (tradicional y reciente). El objetivo del ejercicio de comparación que realizaremos en el presente capítulo será determinar la incidencia de las variables en los proyectos de gestión de la diversidad cultural elaborados por Quebec, Cataluña, País Vasco y País de Gales. En este sentido nos interesa evaluar en qué medida los casos de estudio se acercan o distancian entre ellos si tomamos en cuenta la descripción de sus respectivos diseños de gestión realizada a lo largo del Capítulo III.

El análisis comparativo se articulará en torno a tres ejes temáticos y sus correspondientes derivaciones:

1. Modelos que orientan el diseño de la gestión de la diversidad cultural.
2. Reacciones institucionales, jurídicas y discursivas relacionadas con la gestión de la diversidad.
3. Reinterpretaciones de la pertenencia comunitaria a nivel de ESCD.

Para adentrarnos en el análisis comparativo necesitamos establecer una propuesta que guíe el procedimiento. Esta va a depender del rol de la variable lingüística o la variable

temporal en la construcción del diseño de la gestión de la diversidad. Una vez establecida la variable predominante examinaremos cómo en virtud de sus indicadores los casos estudiados se acercan o distancian en dependencia de las prácticas políticas elaboradas en torno al tema de la diversidad. Debido a la naturaleza diversa que pueden adquirir dichas prácticas hemos considerado necesario agruparlas en los tres ejes propuestos, de modo que el análisis comparativo se centrará en confrontar las experiencias de Quebec, Cataluña, País Vasco y País de Gales en términos de modelos de gestión; reacción institucional, jurídica y discursiva; y la reinterpretación de la pertenencia comunitaria a nivel subestatal.

Recordamos que el interés de nuestra investigación se centra en analizar cómo reaccionan las entidades subestatales culturalmente diferenciadas al fenómeno de la creciente multiculturalidad y qué elementos facilitan la consolidación de una propuesta de gestión. Sobre todo, el hecho multicultural suele percibirse como un fenómeno que puede hacer peligrar la fortaleza del hecho diferencial como demanda política frente a los Estados en las que las ESCD se encuentran políticamente insertas.

Ante esta situación hemos establecido como hipótesis que, en términos generales, las ESCD optan por la estrategia de atraer hacia el proyecto de construcción nacional a las constantes oleadas de inmigrantes que van llegando, sin perder de vista a las ya establecidas. Es por eso que hemos focalizado nuestro interés en el análisis de los respectivos diseños de gestión de la diversidad. Tales diseños no son solo un indicador de las estrategias y concepciones políticas puestas en marcha, sino que son además portadores de una concepción de la comunidad política dinamizada por la realidad multicultural.

Quisiéramos precisar que el análisis comparativo no versará sobre las concepciones que de la nación proyectan las entidades en cuestión, que por lo demás podríamos considerar como bastante similares. Más bien nos interesa la proyección de dichas concepciones al ámbito de la práctica política. Sin dudas es aquí donde podemos encontrar elementos útiles para un análisis comparativo. Como señala Zabalo (2004: 67) “la nación y el tema nacional tienen unas características propias, y no podemos trasladar irreflexivamente valoraciones del ámbito de lo político al ámbito de la nación”. Desde

esta perspectiva, más que generalizar si una determinada concepción de la nación es excluyente o inclusiva, étnica o cívica, se trata de examinar las características que en una dirección u otra se proyectan en el ámbito de lo político en términos de ejecución, con especial interés en el ámbito de la gestión de la diversidad cultural.

Desde el punto de vista metodológico consideramos que el estudio de los casos seleccionados nos ha ido permitiendo establecer cierto grado de generalizaciones analíticas sobre una temática poco explorada en la actualidad, al menos en términos comparativos y en el nivel de análisis hacia el que hemos orientado nuestra investigación[73]. El debate en cuestión sería cómo, y con qué estrategia, convertir la problemática de la diversidad cultural en una fortaleza, de modo que contribuya a mantener el hecho diferencial que las ESCD espetan frente al Estado dentro del cual se enmarcan políticamente. Al mismo tiempo pretendemos obtener una base de conocimientos que puedan ser aplicados a futuro a otros casos con características similares y que por la naturaleza de la investigación y la necesidad de acotar una muestra de análisis viable no han podido ser tomados en cuenta.

4.1.1 Adecuación de la variable temporal de la inmigración en el análisis comparado.

En el inicio del diseño de la presente investigación elegimos la variable lingüística y la temporal con el objetivo de poder determinar una muestra manejable dentro de la variedad de sociedades que podrían calificarse como ESCD. Así y todo debemos reconocer que partíamos de la base de que la variable lingüística, junto a sus respectivos indicadores, ocuparía un papel central en las estrategias de construcción de un determinado proyecto comunitario en un contexto de multiculturalidad. Esto se justifica por el claro papel aglutinante que le ha sido adjudicado a la lengua por los proyectos de

[73] Como señalamos en el epígrafe 2.1 nuestra investigación se centra en el análisis de la relación entre entidades subestatales culturalmente diferenciadas y multiculturalidad, que hemos clasificado como nivel micro. Sus categorías principales de análisis serían: pertenencia a la comunidad política, inmigrante, integración, inclusión, cohesión social y proyecto de construcción nacional. Ver Tabla 2, página 56.

construcción nacional y que en el caso de las ESCD significa un elemento de vitalidad de su propio hecho diferencial.

Por otro lado, manteníamos abierta la posibilidad de que la variable temporal pudiera tener alguna influencia en la elaboración de las estrategias de gestión de la diversidad. Tomábamos en consideración que sociedades con una larga tradición en la recepción de inmigrantes tendrían una mayor experiencia en cuanto a las respuestas institucionales hacia el fenómeno de la multiculturalidad que otras en las que la inmigración extranjera es una realidad reciente. Pero a partir del análisis desarrollado en el capítulo anterior hemos considerado que el hecho del carácter tradicional o reciente de la inmigración no repercute de manera definitiva en la estrategia de gestión. El carácter de la estrategia obedece fundamentalmente a una determinada voluntad política en un contexto de competencias sustanciales de autogobierno y bajo la legitimidad de un paradigma de gestión de la diversidad.

Por ejemplo, después de la segunda posguerra se produce una oleada masiva de inmigrantes en Quebec, pero no es hasta la década de los sesenta, como resultado de las transformaciones políticas provocadas por la Revolución Tranquila, cuando en esta provincia canadiense se comenzará a articular una respuesta institucional y política al hecho multicultural, teniendo en cuenta, sobre todo, la necesidad de que los inmigrantes se identifiquen con el proyecto nacional quebequés. En el caso del País de Gales, también considerada como una sociedad con tradición en la acogida de inmigrantes, desde finales del siglo XIX primero, y durante la segunda postguerra después, las acciones políticas relacionadas con la gestión de la diversidad solo han sido posibles en el marco del proceso de devolución en la primera década del presente siglo.

Por otra parte, tanto en Cataluña como en el País Vasco, que han experimentado de manera reciente el arribo masivo de inmigrantes, no se diferencian de Quebec y País de Gales en cuanto a priorizar la articulación de políticas de gestión de la diversidad, haciendo uso de las competencias de autogobierno que poseen. En este sentido no percibimos que la variable temporal imprima un sello característico que nos permita distinguir entre respuestas políticas a la diversidad cultural de comunidades con inmigración tradicional o inmigración reciente. De hecho, las cuatro comunidades

incluyen en sus autopercepciones sobre el hecho de la inmigración, el criterio de que éste ha sido un elemento que ha caracterizado su historia comunitaria, independientemente de su carácter reciente o tradicional. Se toma en cuenta para tal afirmación el desarrollo histórico de los movimientos demográficos hacia la comunidad, ya sean provenientes de flujos migratorios intraestatales o internacionales.

Tabla nº 23: Matriz de comparación y relevancia de las variables del análisis**.**

	~~***Inmigración reciente***~~	~~***Inmigración tradicional***~~
LENGUA FUERTE	CATALUÑA	QUEBEC
LENGUA DÉBIL	PAÍS VASCO	PAÍS DE GALES

Fuente: Elaboración propia.

Al prescindir de la variable temporal, nos concentraremos en la variable lingüística. A través de sus dos posibilidades, lengua fuerte y lengua débil, determinaremos cómo se acercan o distancian los diseños de la gestión de la diversidad cultural elaborados en los casos analizados. Las ESCD tendrán diseños de gestión de la diversidad con características similares dependiendo del indicador lingüístico. De ser acertada esta hipótesis los diseños de la gestión en Quebec y Cataluña tendrían elementos comunes, y lo mismo sucedería con los casos del País Vasco y el País de Gales. Ello acarreará implícitamente la constatación de la inexistente influencia de la variable temporal, pues estaríamos agrupando a un caso de inmigración tradicional junto a otro de inmigración reciente. De este modo se trataría de analizar cómo influye la debilidad o fortaleza de la lengua propia en los diseños de gestión de la diversidad cultural de los casos escogidos.

4.1.2 Diseño del proyecto comunitario ante la fortaleza o debilidad de la lengua propia.

La presencia inmigrante altera e influye la configuración de las respectivas comunidades políticas a las que nos hemos referido. Debido a la necesidad de fortalecer los rasgos culturales que este tipo de comunidades asumen como distintivos, podríamos asumir que éstas desarrollan políticas más inclusivas con respecto a la diversidad, al

menos a nivel de diseño de gestión. Al mismo tiempo, se tiende hacia la configuración de una pertenencia al espacio público mucho más representativa de la diversidad que la que podemos observar en la relación Estado-extranjero, principalmente por la necesidad de capitalizar la multiculturalidad en función de su diseño político de comunidad. En este sentido, la pertenecía a la comunidad política a nivel subestatal tendrá muchas menos restricciones para los inmigrantes que las que podría tener en otras comunidades que no experimentan un conflicto identitario con el Estado.

El problema en cuestión sería el de indagar sobre el efecto de la lengua propia, seña predominante en el discurso sobre la identidad diferenciada de dichas comunidades, a la hora de elaborar el diseño de la gestión de la diversidad. Si asumimos el hecho de que la expansión de la lengua propia no es similar en las cuatro comunidades sería importante considerar los efectos que ello conlleva. En este sentido, la necesidad de realizar una profundización democrática, a través de políticas de reconocimiento e inclusión social, podría limitrar o potenciar éstas a la hora traducir tal intención en prácticas y mecanismos concretos de cohesión social.

Las dificultades para el logro de tales fines serán evidentes desde el momento en que se intente articular una propuesta de cohesión social comunitaria que ayude a capitalizar el fenómeno de la diversidad, con la peculiaridad de que la seña de identidad (lengua) en torno a la que se articula el proyecto de nación no goza de la fortaleza suficiente para ser considerada como elemento de pertenencia. Esto no solo implica una limitación a la hora de posibilitar una coherencia, al menos en términos de mínimos, entre el proyecto de comunidad política y la estrategia de gestión de la diversidad, sino que además dificulta un consenso, también a nivel de mínimos, sobre la bases del proyecto de comunidad, independientemente de la realidad multicultural.

Resultará muy difícil establecer como elementos de cohesión aquéllos cuya debilidad dificulte un contexto de inclusión, como puede suceder con la lengua propia. Por ello, aquellas ESCD cuyo rasgo cultural de diferenciación carezca de la fortaleza necesaria para establecerse como elemento de cohesión social se verán necesitadas de otras alternativas. Precisamente esta necesidad conlleva a una ambigüedad de los modelos de gestión. Sobre todo en relación con la dificultad de introducir el hecho diferencial

(lengua), generalmente soporte simbólico de las reivindicaciones políticas, en la reconstrucción del proyecto político de la comunidad que la multiculturalidad provoca.

No olvidemos que en última instancia se trata de revertir la tendencia de que los inmigrantes se integren a la cultura estatal mayoritaria, convirtiéndose en un elemento más de presión en el proceso de construcción nacional. Construcción nacional que para ser viable en relación con los nuevos integrantes de la sociedad, debería diferenciarse del proyecto tradicional desarrollado por el Estado-nación y las ya analizadas políticas asimilacionistas o similares que no conciban un proceso de doble transformación y negociación en la relación inmigrante-sociedad de acogida. Mantener, consolidar o fortalecer este elemento diferenciador es el reto al que se enfrentan estas comunidades intentando sobrevivir a una doble presión: la del Estado respectivo y la de la creciente diversidad presente en su ámbito de actuación política.

4.2 Paradigma del pluralismo cultural como marco de referencia de la gestión de la diversidad cultural. Definición del modelo.

Como habíamos señalado, nuestro primer eje de comparación está relacionado con los modelos propuestos en los diseños de gestión de la diversidad en los casos escogidos. Como presentamos en el Capítulo I, nuestro enfoque sostiene que todo modelo de gestión se enmarca dentro de una cosmovisión que brinda un conjunto de referencias ético-normativas.

Los diseños de gestión de la diversidad elaborados por Quebec, Cataluña, País Vasco y País de Gales se adscriben, en términos generales, a los principios del paradigma del pluralismo cultural. Tales principios han sido en gran medida recogidos por organismos supranacionales, como el Consejo de Europa o la Unión Europea que, a modo de directrices o recomendaciones reclaman, tanto a los Estados como a las instituciones regionales, su máximo respaldo fundamentalmente en el pleno reconocimiento del principio de igualdad.

Se hace especial énfasis en la no discriminación en función de la cultura, etnia, religión, lengua, nacionalidad, u origen regional y la comprensión de la diferencia a través del respeto y la aceptación del otro. De igual modo, se promueve una interpretación de la diversidad cultural como un escenario potencialmente enriquecedor para la vida en sociedad. Debido a la existencia de estos requerimientos, en el sentido de cumplir un conjunto de criterios provenientes de un marco supranacional, es posible intuir que los modelos de gestión de la diversidad, en lo relativo al espíritu de tales directrices, no serán muy diferentes. No obstante, como señala Iglesias (2010: 147), podríamos encontrar diferencias significativas en el diseño de los modelos de gestión en ciertas sociedades con una tradición sociocultural propia y especialmente fuerte.

No somos ajenos al hecho de que la asunción de tales principios muchas veces se queda en el plano de la retórica política. Muchas de las políticas europeas desarrolladas para restringir y controlar los flujos migratorios extracomunitarios ponen en cuestión el reconocimiento del principio de igualdad, contribuyendo a la propagación de una visión estereotipada en la que la inmigración se percibe como una amenaza hacia la cohesión social, que en sí misma proyecta la falsa idea de que antes de la llegada de los inmigrantes las sociedades receptoras estaban cohesionadas.

No obstante, nuestro análisis no tiene como finalidad el examen sobre estas incoherencias entre el discurso institucional sobre la inmigración y las políticas sobre el control de los flujos migratorios, principalmente porque, excepto Quebec, ni Cataluña, ni País Vasco, ni País de Gales cuentan con competencias de control de los flujos migratorios hacia sus territorios. En estos casos es el Estado central quien se reserva las competencias sobre inmigración y naturalización. Nos centraremos, por tanto, como primer eje de comparación, en el análisis sobre cómo y en qué medida estas comunidades han sido capaces de diseñar modelos propios de gestión de la diversidad. Por ello insistimos en que su elaboración implica ante todo un replanteamiento del proyecto de comunidad política al cual se aspira. El grado de consenso sobre esta cuestión repercutirá en la solidez, estabilidad y futura evolución de los propios modelos de gestión de la diversidad.

4.2.1 Elaboración de modelos de gestión de la diversidad cultural.

En el Capítulo I definimos que tanto el multiculturalismo como el interculturalismo son modelos de gestión de la diversidad inscritos dentro del paradigma del pluralismo cultural. Ambos constituyen un marco de referencia para las prácticas políticas que persiguen una gestión mucho más democrática de la diversidad cultural. Es precisamente en este nivel de aplicación en el que debemos tener presente que la distinción entre multiculturalismo e interculturalismo es de tipo analítico y que incluso a este nivel no constituyen modelos teóricos que se excluyan entre sí. Es así como en su aplicación práctica es posible que se utilicen elementos característicos de ambos modelos.

La propuesta de un modelo de gestión de la diversidad debería implicar el desarrollo de iniciativas institucionales, jurídicas y discursivas que funcionen como soporte para el logro de lo que el modelo propone. Aunque más adelante abordaremos estas iniciativas, por el momento nos referiremos a lo que los modelos proponen como estrategia de acción y concepción de la comunidad política, sobre todo en aquellas entidades subestatales en las que dichas propuestas se han materializado.

La provincia canadiense de Quebec se ha destacado en el ámbito de la gestión de la diversidad cultural por la elaboración de un modelo propio, el interculturalismo, que sea funcional a su vocación de sociedad distinta. La fortaleza del francés como lengua propia de la comunidad es sin duda la base sobre la que recae el proyecto quebequés de construcción de una comunidad política distinta. Tal condición de la lengua ha permitido un amplio consenso entre los diversos grupos sociales y políticos. Ello ha legitimado una redefinición del proyecto nacional estableciendo un poroso límite con respecto a la participación en el espacio público. La salud de la lengua propia ha permitido que ostente un rol protagónico como lengua común de la vida pública.

Este proceso ha incluido al mismo tiempo el reconocimiento de la diversidad lingüística existente en el territorio quebequés. La hegemonía pública del francés no conlleva, en la lógica del modelo intercultural, un freno al desarrollo y promoción de las lenguas de origen. Se ha tenido gran preocupación por mantener la enseñanza pública de las lenguas de origen de la población. No se relega su aprendizaje al ámbito privado, sino

que se concibe como una de las acciones necesarias para el desarrollo de las culturas de origen.

En el modelo intercultural quebequés se asume la interacción como un proceso cuya finalidad es posibilitar una convergencia cultural, que no debe ser entendida en términos de creación de una amalgama cultural, ni tampoco como la eliminación de las expresiones culturales diversas del espacio público. Más bien se plantea la convivencia dentro de los marcos de una cultura pública común y un pacto cívico.

Es precisamente el carácter cívico de los elementos que articulan el pacto el que delimita la naturaleza de la que se pretende dotar a la cultura pública, distanciándose de cualquier interpretación étnica del término cultura dentro del modelo intercultural, al menos cuando este se utiliza en referencia a los valores compartidos por la comunidad: democracia, laicidad, francés como lengua de la vida pública, resolución pacífica de los conflictos, igualdad entre hombres y mujeres, y respeto del patrimonio cultural. Por eso el pacto cívico persigue la participación (intercultural) de todos los quebequeses, entendiendo por ello todos lo que residan en Quebec, en la construcción de la sociedad futura. Se asume la adaptación social como un proceso bidireccional.

De este modo podríamos resumir los puntos principales de los ejes que definen el modelo intercultural propuesto por el gobierno de Quebec en los siguientes puntos:

1. Invitar a los grupos minoritarios a conservar su herencia cultural a través de su presencia activa en el proyecto comunitario.
2. Favorecer la interacción entre las comunidades culturales y la mayoría francófona.
3. Afirmar el francés como lengua pública común.

A partir de lo anterior podemos sostener que Quebec cuenta con un modelo definido de gestión de la diversidad cultural. El interculturalismo se presenta ante todo como un modelo propio y diferenciado del modelo multicultural promovido por el Estado canadiense. El modelo proyecta una concepción de la pertenencia comunitaria sobre una base lingüística y territorial, donde la lengua propia de la comunidad cumple una función cívica mediadora de la interacción intercultural. Dentro de sus aportes

principales podría destacarse el rol del francés como lengua vehicular del espacio público, la noción de una cultura cívica común y el diseño de un pacto cívico para la convivencia intercultural.

En el caso de Cataluña, un análisis de la experiencia de los últimos veinte años en relación con la gestión de la multiculturalidad permite identificar una propuesta propia de modelo de gestión. La "vía catalana para la integración" se articula a partir de tres principios interconectados: el rol del catalán como lengua de acogida, la idea de cultura propia de la sociedad de acogida y la figura del diálogo intercultural. En este sentido, el modelo se sustenta sobre la base del papel cohesionador de la lengua propia de la comunidad como condición necesaria para el desarrollo de una dinámica intercultural entre inmigrantes y autóctonos dentro del marco de valores democráticos.

El dominio de la lengua propia de la comunidad se presenta como necesario para la interacción social y el pleno aprovechamiento y ejercicio de derechos sociales tales como la educación, la sanidad y el trabajo; aunque vale destacar que la lengua no se establece como una condición para el ejercicio de los mismos. Esta estrategia es parte de un proceso de reconfiguración del proyecto político comunitario que define y acota la idea de identidad y cultura propia a través de la socialización del hecho diferencial (catalán) y de valores democráticos y pluralistas.

En la evolución de la vía catalana de integración encontramos la propuesta de un Pacto Nacional para la Convivencia donde se plantea la necesidad de un consenso para la convivencia de todos los catalanes incluyendo a los nuevos residentes. Destaca entre sus principales ejes de acción la construcción de una *cultura pública común* centrada en los valores del pluralismo, los derechos humanos, el laicismo y una lengua pública común. Para favorecer la integración de tales características en un espacio público será imprescindible:

1. Fomentar la participación en la vida pública.
2. Convertir el catalán en la lengua pública común.
3. Convivir en la pluralidad religiosa y de creencias.
4. Asegurar la igualdad entre hombres y mujeres e incluir la perspectiva de género.

5. Reforzar las políticas dirigidas a la infancia, la juventud, la tercera edad y las familias, porque son políticas que unen a las personas más allá de su origen.

El Pacto no solo se articula en clave de convivencia en la diversidad, sino que posiciona el tema de la gestión de la diversidad como demanda de mayores competencias de autogobierno. El Pacto insistirá en los inconvenientes que acarrea la política estatal para el desarrollo de las políticas de integración y cohesión en Cataluña. Las dificultades, tanto legales como de gestión, para acceder a la nacionalidad española y por tanto al reconocimiento jurídico de derechos civiles, sociales y políticos, son consideradas como uno de los obstáculos para la consecución de los objetivos de un modelo propio de gestión de la diversidad cultural.

Al igual que en Quebec, la fortaleza de la lengua propia de Cataluña se convierte en un aspecto central. No solo en un sentido técnico dentro de la planificación del modelo en cuestión, sino también porque permite un rediseño del proyecto de comunidad política abierto a la participación desde la diversidad. Comprendemos que la preservación del hecho diferencial en ambas entidades subestatales dependerá del rol cívico que la lengua sea capaz de asumir en el proceso de cohesión social. La diversidad cultural no provoca *per se* un efecto diluyente de la distintividad cultural de la sociedad de acogida, siempre que ésta última sea asumida como un factor necesario para la interacción cultural y para la movilidad social.

Vistos desde la óptica de un proceso de *nation-bulding*, los modelos de gestión de la diversidad propuestos por los distintos gobiernos de Quebec y Cataluña reflejan la existencia de un consenso político de mínimos sobre la dirección del proyecto de construcción nacional en el que la diversidad puede ser acomodada, pues éste no se define en términos étnicos. La diversidad se reasumirá como un elemento constituyente del proyecto, que en todo caso necesita de marcos jurídicos y políticos adecuados para el reconocimiento efectivo de la condición multicultural de la comunidad política.

Cuando nos referimos a modelos propios de gestión de la diversidad cultural en los contextos objeto de nuestro análisis, queremos indicar que uno de sus objetivos es lograr la inclusión del elemento identitario. Alrededor del mismo se articulan los discursos hegemónicos sobre la nación en la gestión de la diversidad. El engranaje entre

el indicador identitario y la diversidad dependerá en gran medida de la legitimidad del primero, entendido como su capacidad para generar consensos sobre el proyecto comunitario. Es aquí cuando la lengua (galés y euskera), como indicador identitario por excelencia en los discursos hegemónicos sobre la nación, encuentra sus primeras dificultades para convertirse en elemento de cohesión social debido a su baja expansión.

En esta situación no se trata solamente sobre cómo articular la distintividad cultural de la comunidad con el fenómeno de la multiculturalidad. Se trata de que la propia sociedad de acogida se encuentra dividida, sobre todo a la hora de consensuar el o los elementos de pertenecía a la comunidad política. La ausencia de un consenso sobre el proyecto comunitario, operacionalizable a nivel de políticas, obviamente se reflejará en los procesos de elaboración de políticas de gestión de la diversidad.

Las dificultades hasta aquí descritas se ajustan claramente al caso del País Vasco y a las reacciones políticas en materia de gestión de la diversidad cultural. Si bien en los inicios del despliegue de una estrategia de gestión se desarrolló un incipiente marco administrativo para dar respuesta al fenómeno de la inmigración, la misma se vio afectada en su lógica inicial con el cambio político en la presidencia de la CAPV de 2009. El actual gobierno vasco, al presentar su estrategia de gestión, señaló que a partir de ese momento se pondría el acento en el proceso de integración. Ello relegó a un papel secundario el proceso de acogida, lo que apuntaba a una concepción que se alejaba de la que mantuvieran los anteriores gobiernos autonómicos.

En la concepción inicial se consideraba necesario el desarrollo de un modelo propio de gestión que integrara el sentimiento reivindicador de autogobierno. Se establece una visión que asume la inmigración como un fenómeno positivo y necesario, un proceso social pluralista que no debe ser reducido a un fenómeno de fuerza de trabajo y el resultado de un problema estructural de las sociedades modernas. Esta respuesta política inicial concibe que la especificidad de la estrategia vasca de gestión de la diversidad tiene que distanciarse de la política restrictiva de la Unión Europea y del Estado español en materia de inmigración.

No obstante, el carácter distintivo que podría adquirir la política vasca de inmigración se mantuvo a un nivel de declaración de principios, en gran medida por la dificultad de

articular un modelo propio. Quizá el elemento que podría convertirse en su eje, el euskera, no cuenta con la suficiente fortaleza para ser diseñado como tal. De ahí que durante la primera etapa del diseño del modelo de gestión no se incluya, en los principios rectores de la estrategia, el carácter propio de un modelo de gestión: reconocimiento extensivo de los derechos humanos, una política transversal y multilateral en el ámbito de las competencias propias de la CAPV y una legitimidad que emane de la voluntad de la sociedad vasca.

Consideramos que este diseño de la gestión de la diversidad intenta articular un enfoque bajo el espíritu del pluralismo cultural, pero se encuentra con la dificultad de poderlo traducir a un modelo propio de gestión. La ambigüedad del proyecto de comunidad política impide elaborar un modelo que incluya un marco de pertenencia comunitaria, más allá del principio de territorialidad. Un ejemplo lo tenemos en que a pesar de que la interculturalidad se asume como un cauce necesario para la integración, ésta no va acompañada de un planteamiento en términos de un espacio público común y sus respectivos principios orientadores de la interacción cultural.

Esto también se refleja en la propuesta reciente de un Pacto Social por la Inmigración en el País Vasco. Éste no tiene como precedentes, a diferencia de los casos de Quebec y Cataluña, un proceso de consolidación administrativa y jurídica de la estrategia de gestión como veremos más adelante. Incluso, independientemente de los resultados del proceso consultivo que pretende la elaboración del Pacto, resulta incierto cuales serán los elementos en torno a los cuales se fijará el carácter distintivo de un modelo de gestión de la diversidad y si su necesidad será reconocida políticamente. No olvidemos que el actual gobierno de la CAPV no concibe su estrategia de gestión de la diversidad en clave de autogobierno, ni desde una perspectiva que persiga ante todo diferenciar sociedad de acogida y Estado receptor.

Por último, en el caso del País de Gales la propuesta de una estrategia de gestión de la diversidad es reciente, por lo que el análisis de los términos en que se presenta dicha estrategia debe entenderse como provisional. No obstante, contamos con algunos elementos para realizar una evaluación inicial del enfoque del gobierno de Gales sobre

este tema y señalar sus dificultades para elaborar un modelo propio de gestión de la diversidad cultural.

El modelo del País de Gales se enmarca dentro de un profundo proceso de descentralización política administrativa en el que el galés, como seña distintiva de la identidad galesa, no ha podido ser instrumentalizado como seña de distintividad comunitaria debido a su debilidad, ni tampoco como elemento cohesionador de la comunidad política. En este sentido, el acento sobre el hecho diferencial ha sido puesto en función de una concepción de Estado social propio de Gales, más conocida como la "vía galesa".

Esta opción se presenta como un proyecto de construcción comunitaria que apuesta por que los residentes de Gales desarrollen un sentimiento de pertenecía hacia su comunidad como una sociedad distinta de la Británica. Los valores del colectivismo y la inclusión social son el centro de este carácter distintivo de Gales. Se despliega así desde el ámbito de las políticas públicas una estrategia de diferenciación entre *brithishness* y *welshness*. En este frente la lengua galesa no ha ocupado un papel protagónico, como tampoco en el del diseño de la gestión de la diversidad, siendo este último concebido desde la perspectiva propuesta por la vía galesa. En este sentido, el diseño de gestión de la diversidad se impregna de una concepción universalista orientada a la satisfacción de servicios públicos, sin reparar en las diferencias lingüísticas, étnicas o religiosas en este modelo indiferenciado de políticas públicas.

Si bien Wyn y Scully (2004) reconocen que el proceso de devolución ha ayudado a desarrollar una identidad galesa fundamentalmente en términos cívicos más que en términos étnicos, Williams y De Lima (2006: 515) insisten en que el discurso político galés carece de referencias sobre la temática racial o étnica, además de la poca visibilidad de políticas públicas sobre etnicidad. En este sentido, se percibe que la vía galesa tiene dificultades para integrar o desarrollar, dentro de su esquema de actuación, políticas de acomodo de la diversidad cultural.

Ante esta situación Hussain y Miller (2004) son enfáticos al señalar que el contexto de Gales está más orientado hacia un asimilacionismo y un universalismo que a un modelo abierto de integración. Debemos tener presente que el diseño de la devolución elaborado

desde Westminster también responde a intereses políticos del gobierno central. En este sentido Keating (2005) argumenta que el proceso de devolución no fue diseñado para producir un estatus del principio del bienestar sustancialmente diferente con base territorial, más bien se basa en la promoción de una concepción de ciudadanía social británica.

Curiosamente, es precisamente este último enfoque el que predomina en la elaboración de la primera estrategia de gestión de la diversidad propuesta por el gobierno de Gales, "*Getting on Together*". En este Plan estratégico la definición de cohesión social que se promueve no hace alusión al carácter diferenciado de Gales, ya sea bajo el indicador de la vía galesa u otro término que resalte la *Welshness*. Por el contrario, se hace explícito que la definición de cohesión social manejada para la elaboración de la estrategia de gestión es la misma que la instrumentalizada por el gobierno central: interacción comunitaria dentro de un marco de igualdad y respeto. He aquí una cuestión que se presenta como una paradoja: al mismo tiempo que el discurso político hace de la vía galesa el hecho diferencial de la comunidad, propone una definición de cohesión social que no integra dicha distintividad.

En términos generales, el comienzo de la respuesta política en materia de gestión de la diversidad por parte del gobierno de Gales no ofrece indicios de elaboración de un modelo definido de gestión de la diversidad cultural. Entre sus mayores retos se encuentra la necesidad de precisar cómo se insertará la gestión de la diversidad cultural dentro la estrategia política de la vía galesa. Por otro lado, consideramos que lo que inicialmente ha producido un consenso entre la mayoría de las fuerzas políticas de Gales es puntualmente la necesidad de profundizar la devolución. La victoria del Sí en referéndum de 2011 significó el cumplimiento de los objetivos de dicho consenso. En lo adelante el debate sobre los referentes que deben guiar el proyecto de *nation-building* ocupará un lugar importante en la agenda política, por lo que es de esperar que el diseño de la gestión de la diversidad cultural forme parte de dicho debate. La construcción de un modelo galés de gestión de la diversidad estará en gran medida determinada por el nivel de consenso que pueda lograrse sobre el proyecto de comunidad política.

4.2.3 Variable lingüística y modelos de gestión.

A partir de lo analizado en el apartado anterior podemos convenir que en las entidades subestateles donde la lengua propia es fuerte se han articulado modelos propios de gestión de la diversidad cultural. Ello ha sido posible, principalmente, por la posibilidad de armonizar este hecho diferencial con la gestión de la diversidad, otorgándole un papel relevante en el proceso de integración y cohesión social comunitaria. Con tal finalidad, tanto el francés como el catalán se incluyen en el modelo de gestión desde una dimensión cívica, no estando asociada su práctica a una identificación con una comunidad lingüística o con una pertenencia étnica. Su función es la de ser la lengua vehicular del espacio público.

Por otra parte las entidades subestateles con lengua débil carecen hasta la fecha de modelos definidos de gestión de la diversidad cultural. Esto no obstante, no se trata en ningún caso de concebir la relación entre el estado de la lengua propia y el modelo de gestión desde un punto de vista determinista. Más bien insistimos en que todo modelo de gestión de la diversidad es, al mismo tiempo, una propuesta de comunidad política. En los cuatro casos analizados tradicionalmente ha sido la lengua el elemento de mayor visibilidad en torno al cual se ha articulado la distintividad nacional. Ante la impronta multicultural experimentada en estas sociedades, y su capacidad competencial para desarrollar políticas propias, el rediseño de la comunidad política se enfrenta al problema de cómo integrar la diversidad cultural dentro de su proyecto comunitario sin que éste debilite su especificidad cultural.

Tanto en el País Vasco como en el País de Gales observamos que la debilidad de su característica distintiva ha impedido presentarla como un elemento público común para asegurar así su relevancia, ya no solo a nivel de discurso sino también a nivel instrumental como soporte de la interacción social. Ante esta situación, sobre el diseño de la gestión de la diversidad en ambas comunidades ha estado incidiendo la falta de consenso en torno a qué debe caracterizar a la comunidad política en tanto comunidades políticas diferenciadas del Estado en el que se encuentran políticamente insertas. La posibilidad de un consenso sobre tales características parece no estar al alcance de la mano en el corto plazo.

Presentamos en la siguiente tabla cómo quedaría nuestra matriz de análisis después de confrontar la variable lingüística con el eje de la elaboración de modelos de gestión:

Tabla nº 24: Indicadores lingüísticos y modelos de gestión de la diversidad cultural.

	Inmigración reciente	Inmigración tradicional
LENGUA FUERTE	**CATALUÑA** *Modelo de la vía catalana de integración*. - Catalán como lengua pública común. - Diseño de un espacio público común para la interacción intercultural. - Pacto nacional para la convivencia articulado por criterios cívicos.	**QUEBEC** *Modelo intercultural* - Francés como lengua pública común. - Diseño de una cultura pública común para la interacción intercultural - Contrato moral para la convivencia articulado por criterios cívicos.
LENGUA DÉBIL	**PAÍS VASCO** - No hay un modelo definido de gestión de la diversidad cultural.	**PAÍS DE GALES** - No hay un modelo definido de gestión de la diversidad cultural.

Fuente: Elaboración propia.

Como podemos observar, al confrontar los indicadores de la variable lingüística con el eje de modelos de gestión de la diversidad, los casos analizados se pueden agrupar en función de la debilidad o fortaleza de la lengua propia. Al mismo tiempo, tal resultado ayuda a sustentar la poca relevancia de la variable temporal. Como muestra la Tabla 25, Quebec (migración tradicional) y Cataluña (migración reciente) poseen un comportamiento típico en cuanto a la elaboración de modelos de gestión de la diversidad, mientras que el País Vasco (migración reciente) y el País de Gales (migración tradicional) se caracterizan por la ausencia de un modelo definido para la gestión de la multiculturalidad.

4.3 Desarrollo institucional, jurídico y discursivo relacionado con la gestión de la diversidad cultural.

En el siguiente apartado pretendemos comparar las reacciones institucionales, jurídicas y discursivas presentes en los diseños de gestión de la diversidad de nuestros casos de estudio, de modo que nos permita visualizar si estas se agrupan en función de los indicadores de la variable lingüística. Al mismo tiempo, debemos señalar que estos tres

tipos de reacciones deberían actuar de manera coordinada y coherente para producir una sinergia en el diseño de gestión de la diversidad. Estos tres ámbitos de las prácticas políticas constituyen un soporte indispensable para la construcción de un diseño estable de gestión.

Comenzaremos por la esfera institucional, pues consideramos que ésta constituye el espacio de mayor proyección social desde el punto de vista estructural y de la voluntad política. A través del mismo se coordinarán tanto la elaboración de políticas como las herramientas que se consideren necesarias para sustentar una determinada concepción, en este caso, de la gestión de la diversidad cultural. Al análisis sobre las reacciones institucionales le seguirá el relativo al ámbito jurídico, tomando en consideración sus elementos más relevantes. Finalmente nos ocuparemos de la evolución y desarrollo del discurso político en materia de gestión de la diversidad.

El hecho de que presentemos por separado el desarrollo en cada ámbito no significa que estén desconectados entre sí. Más bien obedece a una separación analítica con la finalidad de brindar mayor claridad al resultado de la comparación. No obstante, una vez concluido el análisis de cada ámbito mostraremos algunas de sus interconexiones, ya sea cómo el desarrollo de un ámbito configura las posibilidades de desarrollo de los otros.

El análisis se llevará a cabo a partir de lo expuesto sobre cada una de estas áreas en el Capítulo III. En este sentido solo abarcaremos de manera puntual cada uno de los desarrollos institucionales, jurídicos y discursivos a los que hacemos referencia, pues los mismos ya han sido analizados con anterioridad. Además de mantener nuestro objetivo de examinar las respuestas de los respectivos gobiernos a la diversidad cultural, el análisis de tales desarrollos institucionales nos permitirá sustentar los resultados del epígrafe anterior en cuanto a la elaboración o no de modelos de gestión de la diversidad.

En los casos de Cataluña y Quebec es de suponer que la articulación de un modelo definido tenga un correlato en las tres esferas que pasaremos a examinar. De igual modo, siguiendo esta lógica, los casos del País Vasco y País de Gales deberán mostrar, ante la ausencia de un modelo de gestión, una situación distinta en cuanto a coherencia y evolución de las reacciones institucionales, políticas y discursivas. Se trata, en todo

caso, de llevar a cabo un análisis sectorial de los principales ámbitos a tener en cuenta a la hora de desarrollar una política pública coherente, como debe ser el caso de las políticas de gestión de la diversidad.

4.3.1 Desarrollo institucional.

En relación a este ámbito, en Quebec podemos encontrar un desarrollo institucional que refleja la concepción que sobre la gestión de la diversidad cultural se ha ido elaborando durante más de cuarenta años. El punto de partida lo encontramos en la creación en 1965 del Servicio de Inmigración de Quebec. La importancia de esta nueva estructura institucional, además de constituir una respuesta política al tema de la diversidad cultural, radicó en el reconocimiento de la inmigración como un factor constitutivo de la sociedad quebequesa. Lejos de asumir la diversidad, particularmente la proveniente de la inmigración, como un fenómeno aislado y necesitado de políticas diferenciadas, se promueve una toma de conciencia en lo relativo a que la sociedad quebequesa es una sociedad constituida sobre la base de la inmigración. En este sentido, esta primera reacción institucional pone en valor el papel positivo de la diversidad, así como el rol destacado que la misma debe cumplir en el proyecto de construcción comunitario.

Esta concepción será fundamental para el futuro desarrollo institucional, el que a partir de 1968 adquiere el máximo rango institucional con la creación del *Ministère de l'Immigration du Québec*. El carácter ministerial indica un tratamiento exclusivo y de mayor complejidad marcado por la superación del enfoque asistencial desde el punto de vista de servicio público a través de un enfoque multidimensional del fenómeno migratorio, introduciendo de manera paulatina la clave identitaria y la política dentro del contenido de las políticas públicas. Es en este sentido que el nuevo enfoque tendrá en consideración la necesidad de un marco orientador para el proceso de integración social distanciado de políticas asimilacionistas. Se parte de la base de que la integración debe ser un proceso marcado por el reconocimiento de la pluralidad y que, en todo caso, cuando se habla de adaptación se quiere decir adaptación institucional y no adaptación a un patrón cultural dominante. En este sentido es indispensable que el ámbito institucional se permee de un carácter pluralista.

Tal estrategia reconocerá, durante su evolución, el carácter problemático de gestionar la diversidad cultural a partir de la construcción de subdivisiones categoriales en función del elemento étnico. Es así como en 1980 se crea el *Ministère des Communautés Cullturelles et de l´Immigration,* con el cual se promueve un enfoque que posibilite la superación del término de minoría étnica, cuya utilización tiende a congelar una realidad que se percibe como mucho más dinámica (Pascual i Ruiz y Dragojević, 2007: 22). Aunque dicha intención también perseguirá limitar posibles reivindicaciones que bajo tal categoría pudieran producir algún tipo de fragmentación territorial.

Los avances y resultados del proceso de definición de un modelo de gestión de la multiculturalidad, propio de Quebec, quedan recogidos como marco de orientación para la elaboración de políticas de gobierno desde un renovado cuadro institucional. Esta será la misión *Ministère des Affaires Internationales, de l´Immigration et des Communautés Culturelles* creado en 1993. Uno de los objetivos incluidos dentro de su misión será el de articular un soporte institucional que cobije la estrategia de interacción cultural en tanto rasgo característico del modelo quebequés de integración y cohesión social.

Ante esta propuesta de articulación de los contornos políticos normativos emergerá la cuestión de la participación social de los residentes de Quebec en el proyecto de construcción comunitaria. Ésta encontrará una nueva respuesta en términos de una adecuación institucional que se ajuste a las nuevas expectativas del modelo de gestión. De ahí la creación en 1996 del *Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration*. Esta respuesta institucional centrará su trabajo en la necesidad de canalizar la participación política de los nuevos quebequeses en términos de apoyo al proyecto de construcción nacional, independientemente de cualquier pertenencia étnica, religiosa o ideológica. Se mantiene así un proceso de evolución de la respuesta institucional quebequesa frente a la realidad multicultural que no puede ser reducido a una mera dimensión instrumental, porque va más allá integrando la dimensión política y la identitaria dentro de la estrategia institucional de gestión de la diversidad cultural.

En Cataluña la respuesta institucional a la realidad multicultural creciente fue pionera no solo a nivel autonómico, sino que en gran medida constituyó una referencia, al

menos desde el punto de vista instrumental, para el Estado central. Con la creación en 1993 de la *Comissió Interdepartamental d'Immigració* se inicia el proceso de desarrollo institucional en materia de gestión de la diversidad en Cataluña. Se asume la inmigración como un tema transversal que afecta a todas las esferas del gobierno y la sociedad catalana. Como parte de este nuevo marco institucional se constituye, el mismo año, el *Consell Assessor d'Inmigració,* cuya función será elaborar informes y propuestas para la Comisión Interdepartamental. También se concibe la necesidad de un organismo que facilite la comunicación entre las administraciones, las ONG y las entidades de inmigrantes; idea que se concretará con la creación del *Observatori de la Immigració a Catalunya* en 1995.

Una segunda etapa de este proceso se inicia en el año 2000 con el establecimiento de la *Secretaria per a la Immigració*. Junto con la asignación de un mayor rango institucional dentro de la estructura de gobierno de la *Generalitat,* la creación de la Secretaría perseguirá la definición de una estrategia propia de gestión, la cual implicará una acción más decidida y una mayor coordinación intra e interdepartamental y entre los diferentes niveles de la administración de Cataluña. Es dentro de este nuevo modelo institucional que se planificará gran parte de la estrategia de la vía catalana de integración. También se sustituye el Consejo Asesor por la Mesa de Ciudadanía e Inmigración en 2008, cuya función será vertebrar un espacio estable de participación sobre la base de los criterios de representatividad, inclusión y apertura.

El desarrollo institucional más reciente, y que puede ser concebido como la tercera etapa de este proceso, es la creación de la *Direcció General per a la Immigració* en 2011. Desde esta estructura se persigue actualizar el marco institucional en materia de gestión de la diversidad cultural, de modo que integre las responsabilidades de creación reciente como son la coordinación y elaboración de las políticas sobre flujos y acogida de la inmigración. Tal integración está relacionada con los cambios recientes de tipo jurídico a nivel autonómico, que afectan a la gestión de la inmigración.

Consideramos que la reacción institucional de Cataluña en materia de gestión de la diversidad se ha articulado en función de y de manera paralela a la construcción del modelo de gestión. La trayectoria del desarrollo institucional parte de una respuesta

administrativa de adecuación institucional ante el fenómeno multicultural y transita hacia un enfoque que concibe la construcción de políticas públicas como un proceso multidimensional, donde la dimensión identitaria y política (inclusión, participación, representación y apertura) forman parte del alcance público de las políticas.

En el País Vasco la respuesta institucional se inicia con la creación en el año 2001 de la Dirección de Inmigración. Se establece que la función de este nuevo organismo es impulsar una política de actuación propia en materia de inmigración, para lo cual se crean un conjunto de mecanismos institucionales: Foro para la integración y participación social de las ciudadanas y los ciudadanos inmigrantes, 2002; Servicio de atención socio-jurídica a personas inmigrantes (*Heldu*), 2003; Servicio vasco de mediación y convivencia intercultural (*Biltzen*), 2003; y Observatorio vasco de la inmigración (*Ikuspegi*); 2003. Como se observa, el lenguaje utilizado para denominar a la mayoría de estos mecanismos transmite la intención inicial en cuanto al contenido y la estrategia de abordar el fenómeno de la inmigración.

No obstante, esta reacción no ha experimentado una evolución en los términos que la propuesta inicial indicaba. Consideramos que ello se debe a la falta de un consenso sobre el proyecto de comunidad política a edificar. Esta carencia repercute sin duda en la evolución de la respuesta institucional en materia de gestión de la diversidad cultural. Como hemos insistido, el logro de tal consenso es indispensable para la definición de un modelo de gestión. Mucho más si se persigue la construcción de un modelo propio, diferenciado del marco general de las políticas estatales sobre inmigración. Es así como en la actualidad en el País Vasco nos encontramos con el hecho de que la estructura institucional diseñada para gestionar el fenómeno de la multiculturalidad no ha superado la dimensión administrativa. Los objetivos que se plantearon al inicio del desarrollo institucional para dar respuesta a la llegada creciente de inmigrantes no han tenido un desarrollo sistemático en el ámbito institucional de la Comunidad Autónoma, e incluso alguna de las instancias inicialmente erigidas, ha sido desmantelada o subsumida.

Finalmente, en lo relativo a las reacciones institucionales del gobierno de Gales, no encontramos un desarrollo institucional definido que tenga a la gestión de la diversidad cultural como un ámbito exclusivo de acciones de gobierno. La elaboración de políticas

sobre este tema se encuentra difuminada dentro de la Sección Igualdad y Diversidad del Gobierno de Gales, creada en 2006. Ésta se encarga del diseño de políticas públicas sobre edad, discapacidad, género, orientación sexual, religión, derechos humanos, lengua o raza. El hecho de agrupar dentro de un mismo organismo esta variedad de categorías de la diversidad no es inadecuado *per se*. No obstante, se corre el riesgo de que categorías como religión o lengua, consideradas por Zapata Barrero (2008c) como de nueva aparición en los ámbitos de gestión de la diversidad, en comparación con categorías tradicionales como la edad, discapacidad o género, sean abordadas sin tener en cuenta que se caracterizan por una dimensionalidad más plural internamente.

Con este mismo enfoque se crea en 2011 el *Communities, Equality and Local Government Committee*. Su función es examinar la legislación y asesorar al gobierno galés en materia de financiamiento, administración y construcción de políticas sobre cultura, comunidades, lengua, patrimonio y gobierno local, incluido todo lo relacionado con vivienda e igualdad de oportunidades. Como puede observarse en dicho mecanismo de asesoramiento gubernamental, al igual que en la Sección de Igualdad y Diversidad, prevalece el enfoque universalista propio de la "vía galesa", por lo que no hay evidencias de un desarrollo institucional que aborde de manera exclusiva la gestión de la diversidad cultural en términos de acomodo.

Una vez señaladas las principales características de las respuestas institucionales ante el fenómeno de la multiculturalidad en los cuatro casos estudiados, pasamos a colocar las mismas en nuestra matriz de análisis.

Tabla nº 25: Indicadores lingüísticos y desarrollo institucional relativo a gestión de la diversidad.

	Inmigración reciente	Inmigración tradicional
LENGUA FUERTE	**CATALUÑA** • Comissió interdepartamental d'Immigració (1993). (*La inmigración como tema transversal que afecta a todas las esferas del gobierno catalán*). - Consell Assessor d'Inmigració (1993) (*Elaborar informes y propuestas para la Comisión Interdepartamental*). - Observatori de la Immigració a Catalunya (1995) (*Facilitar un espacio de comunicación entre las administraciones, las ONG y las entidades inmigrantes*). • Secretaría para la Inmigración (2000) (*Respuesta institucional al fenómeno de la inmigración desde un rango superior dentro de la estructura de gobierno*) - Mesa de Ciudadanía e Inmigración 2008 (*Vertebrar un espacio estable de participación sobre la base de los criterios de representatividad, inclusión y apertura).* • Dirección General para la Inmigración 2011 (*Coordinación y elaboración de las **políticas sobre flujos** y **acogida** de la inmigración).*	**QUEBEC** • Servicio de Inmigración de Quebec (1965) (*Toma de conciencia de que la sociedad quebequesa es una sociedad construida sobre la base de la inmigración).* • Ministère de l'Immigration du Québec (1968). (*Promueve el concepto de adaptación como un proceso transitorio diferenciado de la asimilación*) • Ministère des Communautés Cullturelles et de l´Immigration (1980). *(promueve la superación de la noción de minoría étnica)* • Ministère des Affaires Internationales, de l´Immigration et des Communautés Culturelles (1993). *(Consolidar el proceso de interacción cultural).* • Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (1996) (*Necesidad de canalizar la participación política de los nuevos quebequeses independientemente de cualquier pertenencia étnica, religiosa o ideológica*).
LENGUA DÉBIL	**PAÍS VASCO** • Dirección de Inmigración (2001) (*Impulsar una política de actuación propia en materia de inmigración*). - Foro para la integración y participación social de las ciudadanas y los ciudadanos inmigrantes, 2002. - Servicio de atención socio-jurídica a personas inmigrantes (Heldu), 2002. - Servicio vasco de integración y convivencia intercultural (Biltzen), 2003. - Observatorio vasco de la inmigración (Ikuspegi), 2003	**PAÍS DE GALES** • Sección Igualdad y Diversidad del Gobierno de Gales (2006). *(Diseño de políticas públicas sobre edad, discapacidad, religión, género, derechos humanos, lengua, raza y orientación sexual).* • Communities, Equality and Local Government Committee (2011). *(Examinar la legislación y asesorar al gobierno galés en materia de financiamiento, administración y construcción de políticas sobre cultura, comunidades, lengua, patrimonio, gobierno local, igualdad).*

Fuente: Elaboración propia.

Al cruzar las respuestas institucionales con la variable lingüística podemos observar cómo las entidades subestatales con lengua fuerte son las que reflejan un mayor desarrollo en la creación de estructuras institucionales para dar respuesta a la realidad multicultural de sus respectivas sociedades. No se trata simplemente de un hecho cuantitativo. Además de la elaboración de marcos estructurales de referencia, éstos

también reflejan una consideración de la gestión de la diversidad cultural en clave identitaria y política. En este sentido, los mecanismos diseñados al interior de las estructuras de gobierno dan cuenta de un enfoque sobre la diversidad cultural mucho más complejo que un mero interés de tipo administrativo y de provisión de servicios.

Las entidades subestatales relacionadas con el indicador de lengua débil no muestran un desarrollo relevante en comparación con las anteriores. Por una parte, aunque el País Vasco cuenta con un diseño institucional inicial dirigido a la edificación de un proyecto propio de gestión de la diversidad cultural, éste no ha experimentado una evolución coherente. De esta manera las pretensiones reflejadas por el discurso institucional que cobijaron a las primeras acciones institucionales no se han materializado en la práctica, manteniendo hasta la fecha una función de tipo administrativo. Mientras que, por otra parte, el País de Gales ha incluido determinadas características propias de la diversidad cultural dentro de un marco institucional mucho más amplio que también integra categorías tradicionales de la diversidad. Ello en gran medida derivado de la estrategia universalista contenida en la "vía galesa" que, si bien resalta el carácter inclusivo del que se debe dotar toda política pública no repara en la relación conflictiva entre igualdad y diversidad.

4.3.2 Desarrollos jurídicos.

En el presente epígrafe analizaremos las principales reacciones jurídicas encaminadas a sustentar la gestión de la diversidad cultural. El hecho de introducir el fenómeno de la multiculturalidad dentro del marco jurídico de la comunidad resulta de suma importancia, sobre todo si la respuesta jurídica proporciona un marco normativo coherente con los objetivos del diseño político de la gestión de la diversidad cultural. La elaboración de modelos de gestión, así como el desarrollo de marcos institucionales, quedarían debilitados si de forma paralela no se desarrolla un bloque normativo que logre positivizar las intenciones políticas. Si bien a través de los primeros se puede expresar un reconocimiento de la diversidad cultural como una realidad a tener en cuenta, el desarrollo jurídico es quizá una de las acciones políticas que mejor reflejan dicho reconocimiento.

En el desarrollo jurídico de Quebec encontramos dos momentos relevantes que establecen un marco normativo para la gestión de la multiculturalidad. Uno de ellos se produce con la promulgación de la Carta de Derechos y Libertades de la persona de Quebec (1975). En su artículo 10 se recoge que el origen étnico o nacional no puede ser una condición que prive a ninguna persona del ejercicio de sus derechos en términos de igualdad. Este reconocimiento es fundamental para el diseño de una comunidad política abierta e inclusiva, criterio que además, como hemos presentado, se promueve desde el ámbito institucional y en el diseño de un proyecto propio de gestión como es el caso del modelo intercultural.

Al mismo tiempo, ante la posibilidad de que el papel hegemónico del francés en el espacio público pueda ser interpretado como un factor de asimilación cultural, se introduce el artículo 43. Éste reconoce el derecho a mantener el desarrollo cultural de los grupos étnicos, lo que propició un marco normativo para la articulación de programas encaminados diseñar un espacio público plural.

El otro momento de desarrollo jurídico que tiene considerable influencia en el diseño de la gestión de la diversidad cultural lo constituye la Carta de la Lengua Francesa (1977). La Carta introduce un nuevo parámetro identitario común a todos los residentes del territorio quebequés, cualquiera sea su origen, de manera que la sociedad quebequesa queda definida como espacio territorial francófono. Como señalan Gagnon y Iacovino (2004), la insistencia del francés como lengua pública más que con un carácter étnico se relaciona con principios cívicos y democráticos.

En gran medida, con la Carta de la Lengua francesa se refuerza el espíritu inclusivo de la Carta de Derechos y Libertades. Ambas se articulan en el sentido de señalar que la pertenencia a la comunidad se articulará con base en el principio de residencia, siendo el uso del francés un vehículo para posibilitar una asociación flexible, asimétrica y pluricultural. Es a partir de este reconocimiento de la diversidad cultural como elemento constitutivo de Quebec como se promueve la técnica jurídica del acomodo razonable, sobre todo teniendo en cuenta que la misma no deriva tanto de una formulación legislativa cuanto de una concepción del derecho a la igualdad en clave pluralista de los derechos humanos (Ruiz Vieytez, 2010: 33). Este mecanismo legal es una respuesta a la

necesidad de compatibilizar las prácticas religiosas con las instituciones quebequesas, aunque los ámbitos de su aplicación también abarcarán a los casos de discriminación basada en el género, la edad y la discapacidad.

Este proceso de normativización refleja, en gran medida, los principios del modelo quebequés de gestión de la diversidad cultural. Es así como el interculturalismo parte de un respaldo jurídico que facilita la definición del francés como lengua pública común, así como la propuesta de una cultura pública común que posibilite la interacción cultural a partir de un pacto social en torno a principios cívicos como referentes de la convivencia.

En Cataluña la respuesta jurídica al fenómeno de la multiculturalidad, principalmente relacionado con la inmigración extranjera, deviene como resultado del diseño de un modelo propio de gestión de la diversidad. En gran medida parte de los objetivos de este último logran positivizarse en el nuevo Estatuto de Autonomía (2006), el que constituye el primer marco jurídico orgánico que asume a la inmigración como una competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña. Así lo expresa el artículo 138 del Estatuto, donde se establece que corresponden a la Generalitat, en materia de inmigración, las políticas de acogida e integración de las personas inmigrantes. Este nuevo marco jurídico-político dará cobertura a un desarrollo jurídico con la finalidad de continuar con la construcción de un engranaje institucional como correlato de la evolución del enfoque sobre la diversidad. Se confiere así un rango normativo a la definición de Cataluña como una sociedad de acogida diferenciada del Estado receptor, al menos a nivel de las competencias de autogobierno exclusivas de la comunidad.

Una de las respuestas jurídicas al fenómeno de la multiculturalidad desde el marco del nuevo Estatuto es la promulgación de la *Llei de Centres de Culte* (2009). Mediante la misma se reconoce que la realidad religiosa de Cataluña es cada día más plural, en gran medida por el fenómeno de la inmigración. En este sentido, el espíritu de la Ley es hacer efectivo el derecho constitucional de libertad de religión, lo que permitiría avanzar en la eliminación de los obstáculos que impiden el ejercicio del culto en igualdad de condiciones, principalmente para las nuevas confesiones presentes en la

sociedad catalana. Desde este enfoque el ejercicio efectivo del derecho de libertad de religión no es privativo de los credos tradicionales o mayoritarios de la comunidad.

El desarrollo jurídico más reciente, como materialización de lo configurado sobre este aspecto en el Estatuto, es la *Llei d'acollida de les persones immigrades i les retornades a Catalunya* (2010). Se establece, con carácter normativo, que la lengua catalana será la lengua común para la gestión de las políticas de acogida e integración. Es ésta precisamente una de las características determinantes del texto legislativo. De este modo se vincula a los recién llegados, las oportunidades sociales y la lengua catalana con una concepción de Ley como servicio público. La finalidad presente en la Ley es formalizar el proceso de acogida insistiendo en la necesidad de que el hecho migratorio sea asumido por la sociedad catalana como un proceso social que es necesario gestionar. En este sentido, la Ley concibe a la lengua propia de la comunidad como el instrumento básico para la integración en Cataluña.

Una situación distinta con respecto al desarrollo jurídico en materia de gestión de la diversidad cultural es la que se muestra en el País Vasco y en el País de Gales. En ambas comunidades no hay un desarrollo normativo sustancial que recoja el fenómeno de la multiculturalidad. Es cierto que en el País Vasco el Estatuto de Autonomía vigente es el de 1979, momento en el que aún la inmigración extranjera no estaba presente en la agenda políticar. Como hemos señalado en el capítulo anterior, el frustrado intento de reforma estatutaria sigue postergando la posibilidad de que, dentro del máximo marco jurídico de la comunidad, quede reflejado el fenómeno de la diversidad cultural.

Mientras, en el País de Gales, siendo preexistente la multiculturalidad a la elaboración de la *Government of Wales Act* (2006), en esta última no se hace explícito nada relativo al reconocimiento de la diversidad cultural, mucho menos en términos normativos. Solo se reconoce, en su Sección 77, el principio de igualdad de oportunidades para todos. Si bien este elemento puede asumirse en términos de inclusividad, pues no restringe tal principio a la ciudadanía británica, no lo consideramos estrictamente un desarrollo jurídico en materia de gestión de la diversidad cultural, aunque sí una señal importante en cuanto parece reconocer la residencia como factor de pertenencia comunitaria.

Por todo lo anterior, nuestra matriz comparativa en función del cruce de los indicadores lingüísticos y el desarrollo jurídico en materia de gestión de la diversidad cultural resultaría de la forma que muestra la Tabla 27.

Tabla nº 67: Indicadores lingüísticos y desarrollo jurídico.

	Inmigración reciente	Inmigración tradicional
LENGUA FUERTE	**CATALUÑA** Estatuto de Autonomía de Cataluña (2006) *Artículo 138: establece que corresponden a la Generalitat, en materia de inmigración, las políticas de acogida e integración de las personas inmigrantes.* Llei de Centres de Culte (2009) *Pretende hace efectivo el derecho constitucional de libertad de religión.* Llei d'acollida de les persones immigrades i les retornades a Catalunya (2010) *Se establece, con carácter normativo, que la lengua catalana será la lengua común para la gestión de las políticas de acogida e integración.*	**QUEBEC** Carta de Derechos y Libertades de la persona de Quebec (1975) *Artículo 10: establece que el origen étnico o nacional no puede ser una condición que prive a ninguna persona del ejercicio de sus derechos en términos de igualdad.* *Artículo 43: reconoce el derecho a mantener el desarrollo cultural de los grupos étnicos.* Carta de la Lengua Francesa (1977) *La lengua deviene en referente de interacción para una asociación flexible, asimétrica y pluricultural.*
LENGUA DÉBIL	**PAÍS VASCO** ----------	**PAÍS DE GALES** ----------

Fuente: Elaboración propia.

4.3.3 Desarrollo discursivo de la estrategia política sobre gestión de la diversidad cultural.

En este apartado nos referiremos a la introducción de conceptos o términos dentro del discurso de los documentos políticos elaborados como marco de referencia de la estrategia de gestión de la diversidad. Se trata de identificar el manejo de nuevas categorías a través de las que se pretende dotar al discurso de un carácter inclusivo, sobre todo con la finalidad de evitar una jerarquización del reconocimiento, pertenencia y legitimidad sobre la base del origen étnico, religioso o nacional de los residentes en la comunidad. En este sentido, no se trataría solamente de la introducción de términos

aislados, altisonantes o con una función exclusivamente retórica. Más bien se trata de identificar un carácter innovador a partir de la elaboración de un conjunto de categorías interconectadas que permitan divisar, al menos, una relación orgánica entre estas. En gran medida la elaboración de un lenguaje con estas características se produce en los documentos políticos propuestos para configurar la estrategia de la gestión a modo de planes de acción y documentos derivados de los mismos.

En el caso de Quebec, antes de comentar los principales desarrollos terminológicos, no podemos dejar de lado el uso del término *allophone* como un calificativo extendido en Quebec y el resto de Canadá para hacer referencia a las personas nacidas en el extranjero cuya lengua materna es otra que el francés, el inglés o alguna de las lenguas autóctonas. Debemos aclarar que dicho término, usado fundamentalmente a partir de la década de los años sesenta del siglo pasado, se ha utilizado desde el punto de vista estadístico y demográfico, y no tanto como calificativo para referirse a la inmigración en los planes estratégicos de gestión. Su uso en este ámbito resultaría problemático por el hecho de colocar dentro de una misma categoría a individuos con diferentes *backgrounds* lingüísticos, étnicos y religiosos. Independientemente de que la categoría siga apareciendo en el lenguaje académico actual, vale la pena resaltar que su presencia en los documentos políticos se limita a una dimensión estadística. Tampoco la Carta de la Lengua francesa no maneja dicha categoría en su articulado.

Hecha esta aclaración, nos centraremos en lo que a nuestro entender son las principales innovaciones discursivas relacionas con el diseño de la gestión de la diversidad en Quebec. Las mismas se han articulado de manera gradual y como parte de una estrategia que, a nivel de discurso, se articula de forma complementaria.

Un primer paso en el desarrollo de un nuevo contexto discursivo lo encontramos en la introducción del término *comunidades culturales*, utilizado para superar el enfoque que percibía la diversidad cultural a partir del concepto de grupos étnicos. Se busca evitar principalmente que el origen étnico se convierta en una camisa de fuerza que estereotipe a determinados colectivos siendo reducidos a esta determinación, y que debilite una propuesta de interacción cultural. Es por ello que el término de comunidades culturales se presenta, desde sus inicios, como un espacio transversal cuya finalidad radica en

posibilitar la *convergencia cultural*, siendo este término otra creación categorial del discurso político.

La convergencia considerará a la lengua francesa como elemento de cohesión social preponderante sin que ello implique, al menos a nivel del diseño de la gestión, una falta de reconocimiento del derecho de las comunidades culturales a mantener vivos sus elementos diferenciadores, refrendados por la Carta de Derechos y Libertades de Quebec. Se introduce en este sentido una concepción del francés como *lengua pública común*, posicionándolo como punto central de la convergencia cultural.

La noción de convergencia cultural será superada por la de *cultura pública común*. Ésta constituye una profundización de la noción anterior e introduce la figura de un *contrato moral* como punto de partida del proceso de integración. El papel cohesionador atribuido a la lengua francesa se traduce necesariamente en una referencia normativa en cuanto a valores para la convivencia en la diversidad. En este sentido, con cultura pública común se hace referencia a lo que se concibe como valores[74] comunitarios del proyecto quebequés. Mientras, la noción de contrato moral se orienta a la consecución de un *pacto cívico* que posibilite la participación (intercultural) de todos los quebequeses en la construcción de la sociedad futura, a pesar de la diversidad cultural. La adaptación social no es solo un proceso del inmigrante, sino de la sociedad en su conjunto. El *interculturalismo*, desde el punto de vista terminológico, no es solo un elemento más dentro del contexto discursivo quebequés. Se instituye como significante de los rasgos distintivos del modelo quebequés de gestión de la diversidad cultural. Lo mismo sucede con el concepto de *acomodo razonable*. Si bien refiere a una técnica jurídica utilizada para conciliar las preocupaciones de orden religioso o cultural con el principio de no discriminación, no exclusiva de Quebec sino del contexto canadiense en general, se ha convertido, junto con el interculturalismo, en uno de los elementos distintivos de modelo de gestión quebequés.

Por último, el hecho de reconocer como miembros de la comunidad política a *todos los quebequeses* no debe pasar inadvertido. Es de suma importancia en el sentido que

[74] Ver epígrafe 3.1.5.

considera a todos los residentes de Quebec como quebequeses, independientemente de su identificación étnica, lingüística, religiosa, etc. De este modo, el discurso político relacionado con la gestión de la diversidad cultural extiende el estatus de quebequés a los no ciudadanos canadienses, lo que contiene un efecto erosionador de la amalgama ciudadanía-nacionalidad.

En gran medida, la propuesta del término *quebequeses* no es por sí misma nueva, puesto que ya cumplió un rol de autoidentificación en el periodo de la Revolución Tranquila. En aquel momento dicho término desempeñó una función de distanciamiento con respecto a la aplicación del calificativo de canadienses franceses para la mayoría francófona residente en Quebec. La novedad en todo caso radica en que ahora su función es la de incluir dentro de la noción de quebequeses a los nuevos residentes de la comunidad.

En cuanto al diseño de la gestión de la diversidad en Cataluña, los aportes discusivos también son evidentes. Con toda seguridad el término que más destaca como indicador de un nuevo contexto discursivo sobre la multiculturalidad es el de *ciudadanía residente*. El sentido del mismo dentro del diseño de la gestión de la diversidad es considerar que la voluntad de residir en Cataluña y su materialización a través del empadronamiento constituirán el criterio exclusivo para guiar las políticas de integración.

Concebida Cataluña como una sociedad inclusiva y abierta a la multiculturalidad, se hace explícita la necesidad de gestionar los espacios de interacción entre las instituciones públicas y privadas de la comunidad, y entre los residentes procedentes de la nueva inmigración y los residentes autóctonos. Se persigue así que los espacios de contacto no se transformen en puntos de conflicto. El reflejo discursivo de este objetivo será la introducción del concepto de *acomodo*, con el cual se insta al desarrollo de un proceso de adaptación institucional a la realidad multicultural que evite prácticas excluyentes y la consideración de tal orientación en el proceso de construcción de políticas públicas.

Tanto la propuesta de una ciudadanía definida en función de la residencia efectiva como la noción de acomodo institucional deben desarrollarse, según la evolución del discurso

político, en el marco de una *cultura pública común*. Los principios de la cultura pública común serán el pluralismo y el civismo como cualidades imprescindibles para la convivencia intercultural. Así, la *interacción cultural* reclama una transformación social de corte bidimensional: sociedad de acogida-inmigrantes.

Definida la sociedad catalana como una sociedad de acogida diferenciada del Estado receptor se promoverá el papel del catalán como *lengua de acogida*, lo cual refleja la dimensión cívica que le otorga el diseño de gestión como lengua pública común. Refleja además el interés de que los inmigrantes, ahora concebidos como *nuevos catalanes*, interactúen y participen en un espacio público común adaptado a la diversidad cultural. En este sentido, se apuesta por el diseño de una comunidad política inclusiva bajo el marco de valores compartidos tales como el pluralismo, los derechos humanos, el laicismo y una lengua pública común. Serán estos valores la base para edificar un *pacto cívico* para la convivencia en la diversidad.

En relación al desarrollo discursivo en el País Vasco sobre gestión de la diversidad cultural, podemos señalar que en sus inicios experimentó la introducción de nuevos conceptos. El más destacado de ellos queda enunciado bajo el término de *ciudadanía inclusiva*. Su objetivo es hacer patente la voluntad de extender la titularidad de los derechos de ciudadanía a todos los residentes en la comunidad. Se basa en la crítica al carácter restrictivo de su titularidad dentro del marco jurídico estatal en materia de extranjería. Por ello, se insta a que tanto el ámbito competencial estatal como el autonómico deben ser revisados a la luz de lo establecido en el ordenamiento del Consejo de Europa y de la progresiva armonización normativa en dicha sede. De modo que la situación irregular o indocumentada de los inmigrantes extranjeros no limite el ejercicio de los derechos concedidos por las normas estatales o internacionales a las personas.

La *interculturalidad* es otro de los conceptos que comenzará a formar parte del acervo discursivo vasco de la gestión de la diversidad. Es abordado desde una creciente relación con la clave identitaria, pues indica el rechazo de una política de asimilación de otras culturas por parte de la sociedad de acogida. La interculturalidad se presenta como un concepto progresista de integración basado en el principio del desarrollo libre de las

diversas identidades en pie de igualdad. No obstante, este giro discursivo no va acompañado de una propuesta que indique las características que mediarán la interacción cultural en el espacio público, como es el caso del concepto de cultura pública común en Quebec y Cataluña. Tampoco se hace referencia a la necesaria adaptación institucional para dar respuesta a la demanda de servicios públicos por parte de una población diversa en términos, principalmente, religiosos, lingüísticos y étnicos.

Esta falta de despliegue discursivo es, en gran medida, consecuencia de la ya mencionada falta de consenso sobre un proyecto de comunidad política que proponga, a modo de orientación, los principios articuladores de la interacción cultural y la convivencia. Esta falta de consenso también agrega una clara inestabilidad a la hora de mantener la vitalidad de los conceptos de ciudadanía inclusiva e interculturalismo. Con el cambio político de la presidencia del Gobierno Vasco en 2009 ambos conceptos ganarán en carga retórica. A pesar de que se mantiene su presencia dentro de la estrategia discursiva elaborada por el nuevo gobierno, aparecen vaciados de gran parte del sentido que les dio origen. Se conserva el interés por promover una ciudadanía inclusiva, pero sin reparar en la necesidad de mayores competencias políticas para articular su espíritu. Mientras, desde el punto de vista de la interacción cultural, la nueva política de gestión de la diversidad cultural establece como no prioritario el proceso de acogida percibiéndolo como algo separado del proceso de integración. En este sentido, la elaboración reciente del discurso político sobre multiculturalidad, además de no continuar una línea innovadora en términos conceptuales, resta potencialidad a las innovaciones discursivas presentes en la estrategia inicial del diseño de un modelo vasco de gestión de la diversidad cultural.

En el caso del País de Gales, el desarrollo del discurso político en este ámbito, a pesar de su corta trayectoria, muestra algunos desarrollos interesantes. Tal es el caso del concepto de *comunidades diferenciadas* frente a la hegemonía en el discurso británico de la noción de grupos étnicos. En este sentido, se evita que los límites de una comunidad se establezcan en términos exclusivamente culturales, lo que facilitaría una visión mucho más porosa de las mismas haciendo posible la construcción de un proyecto de convivencia sobre la base de valores comunes compartidos, aún no

expresado explícitamente en la estrategia de gestión. Pero también se corre el riesgo de que las diferencias culturales queden invisibilizadas.

Por otro lado, resulta destacable el concepto de *interacción comunitaria*, que apela a la necesidad de reconocer aquellos elementos que podrían unir a las comunidades en lugar de reconocer a las diferencias que los dividen. Con ello se pretende configurar un nuevo modelo de responsabilidades y derechos adecuados para la convivencia que indique un sentido de pertenencia comunitaria, ya sea para individuos o grupos. Sin embargo, no perfilan las características de dicho modelo de convivencia a modo de valores o elementos compartidos, independientemente de que se insista en el carácter cívico de la interacción entre las distintas comunidades.

Un elemento que consideramos que limita un desarrollo más articulado e innovador del discurso político sobre la diversidad cultural en Gales es el estatus de subpolítica de la gestión de la diversidad cultural. Éste enuncia un marco propositivo que no logra un encaje claro dentro de lo considerado por el Gobierno galés como la distintividad de la política pública comunitaria, la "vía galesa". La opción asumida como una alternativa para crear un hecho diferencial propio de Gales, ante la debilidad del elemento de distintividad tradicional (el galés), posee una mayor jerarquía en la estrategia política del gobierno. Su propuesta de políticas universalistas interfiere, en gran medida, en la irrupción del espíritu que proyectan los conceptos de comunidades diferenciadas e interacción comunitaria. Así lo muestran tanto el desarrollo institucional como el jurídico presentados anteriormente, en los que ambos conceptos no se encuentran considerados.

Basándonos en el análisis anterior presentamos la Tabla 27 acerca del desarrollo conceptual del discurso político sobre gestión de la diversidad cultural. Agrupamos los casos de estudio en función del indicador lingüístico correspondiente. En ella podemos observar el comportamiento similar que en relación a la evolución del discurso muestran Cataluña y Quebec, por una parte, y País Vasco y País de Gales, por otra. Referirse a dicha agrupación en virtud del indicador lingüístico no se sustenta necesariamente en términos numéricos respecto a los conceptos introducidos en el

discurso político. Además de ello debemos tener en cuenta su efecto como orientación del desarrollo institucional y jurídico anteriormente expuesto.

Tabla nº 27: Indicadores lingüísticos y desarrollo conceptual del discurso político.

	Inmigración reciente	Inmigración tradicional
LENGUA FUERTE	**CATALUÑA** • Ciudadanía residente • Cultura pública común • Interacción cultural • Acomodo • Lengua de acogida (catalán) • Pacto cívico • Nuevos catalanes	**QUEBEC** • Comunidades culturales • Convergencia cultural • Lengua pública común (francés) • Cultura pública común • Contrato moral • Pacto cívico • Quebequeses (todos los residentes) • Interculturalismo • Acomodo razonable
LENGUA DÉBIL	**PAÍS VASCO** • Ciudadanía inclusiva • Interculturalidad	**PAÍS DE GALES** • Comunidades diferenciadas • Interacción cultural

Fuente: Elaboración propia.

4.4 Reinterpretaciones de la pertenencia comunitaria a nivel subestatal.

Uno de los principales obstáculos con el que se encuentra el diseño de una gestión democrática de la diversidad cultural a nivel subestatal es el hecho de que el reconocimiento del estatus de ciudadano sigue siendo monopolio del Estado. Ante esta situación, el diseño de la gestión de la diversidad cultural en los contextos estudiados no ha perdido de vista la necesidad de articular una respuesta que flexibilice, a partir de sus competencias de autogobierno, la tradicional concepción estatal de ciudadanía amalgamada al principio de nacionalidad, cuyo resultado más evidente es el binomio nacional-extranjero.

Si concebimos la ciudadanía como un límite, en tanto distinción utilizada para diferenciar a aquéllos que pertenecen a la comunidad política y a los que no, el problema no radicaría esencialmente en su carácter demarcador de la pertenencia, sino en los elementos o características que determinan la inclusión o exclusión del espacio público. Como hemos señalado a lo largo de esta investigación, uno de los propósitos de

las ESCD es lograr que los nuevos residentes se identifiquen con el proyecto comunitario de la sociedad de acogida. Para ello, un elemento fundamental es el desarrollo de criterios de pertenencia a la comunidad política mucho más flexibles que los tradicionalmente establecidos por el Estado receptor.

Con ello se pondría el acento, en gran medida, en el carácter político de la inmigración, enfoque que, según De Lucas (2003b: 82), es uno de los más incomprendidos dentro de las políticas de inmigración, que en su mayoría no repara en que "la inmigración constituye un desafío y una oportunidad para reflexionar sobre las condiciones del vínculo social y del contrato político, para revisar los criterios no ya de acceso, sino sobre todo de pertenencia, y con ello las condiciones de una democracia" (De Lucas, 2003b: 86).

En este sentido, la noción de pertenencia entrega una visión mucho más compleja del proceso de integración, no solo como mecanismo de adaptación unilateral que afecta a los inmigrantes, sino que implica la construcción de un pacto de convivencia donde se redefinan los criterios para ser considerados parte de la comunidad política en clave democrática. De ahí que a nivel subestatal, aunque el debate político suela centrarse en las limitaciones de la concepción estatal de ciudadanía, la cuestión de la pertenencia a la comunidad política demanda un interés central (Carens, 1994).

En este sentido, podemos observar cómo en los diseños de la gestión de la diversidad cultural de Quebec, Cataluña, País Vasco y País de Gales aparece, con mayor o menor visibilidad, el principio de residencia como elemento de pertenencia comunitaria. Este carácter territorial, principalmente en los casos de Cataluña y País Vasco, ha ido más allá del estatus de residente legal. Se extiende el principio de territorialidad a aquéllos que no gozan de dicho estatus. Es así como el principio de territorialidad es quizá la respuesta más inmediata a nivel subestatal para contrarrestar los límites derivados del estatus estatal de ciudadanía.

La estrategia de gestión de la diversidad que se ha desarrollado en Quebec y Cataluña sobrepasa el principio de territorialidad. En ambas la legua propia como hecho diferencial ha devenido, dentro del diseño de gestión de la multiculturalidad, en un elemento cívico de pertenencia comunitaria. En este sentido, la lengua propia se

presenta como lengua pública común y, junto a valores democráticos como el pluralismo y los derechos humanos, constituye el eje central de un nuevo pacto social para la convivencia. El mismo se concibe en términos inclusivos, marcando distancia con respecto al modelo que privilegie la presencia exclusiva de una expresión cultural en el espacio público.

En términos de pertenencia a la comunidad política no se hace referencia, en ningún caso, a una afiliación de tipo religioso, étnico o ideológico, como condición para ser incluido. Lo que se proyecta es la reafirmación de una sociedad plural que persigue la armonización de la diversidad cultural a partir de la participación de todos en la vida nacional. Por ello que se reconoce el derecho y el deber de todos los miembros, cualquiera sea su origen, de participar y contribuir plenamente en la vida económica, social, cultural y política de la comunidad.

En lo que respecta al diseño de la gestión de la diversidad en el País Vasco y en el País de Gales, si bien se reconoce la residencia como base de la pertenencia comunitaria, no encontramos una propuesta de redefinición del pacto social que incluya el reconocimiento de la diversidad cultural y su protagonismo en el espacio público. La pertenencia comunitaria sustentada solamente sobre la base territorial tiende en muchas ocasiones a fijar un carácter de neutralidad del espacio público, invisibilizando la realidad multicultural y restando legitimidad a la interacción cultural en dicho espacio. Como señala Bauböck (2006), las fronteras de las comunidades no se pueden derivar exclusivamente de la jurisdicción territorial a modo de mera asociación, por lo que es necesaria una concepción de la comunidad como espacio político en la cual la pertenencia no se construya de manera ambigua.

Es precisamente la ausencia de un consenso sobre el proyecto de comunidad política lo que a nuestro entender dificulta un desarrollo a nivel de diseño de gestión de la pertenencia comunitaria en el País Vasco y País de Gales. El proyecto de identidad nacional en ambas comunidades ha estado centrado tradicionalmente en torno al elemento lingüístico como característica relevante para el reconocimiento de su distintividad. La debilidad de dicha característica dificulta su instrumentalización como valor compartido en el espacio público, por lo que a la hora de redefinir los valores de

pertenencia a la comunidad política en términos de una cultural pública común, se encuentran con la inviabilidad de que su hecho diferencial quede recogido como valor comunitario.

Como lo muestra la Tabla 28, al cruzar los indicadores lingüísticos con el eje de la redefinición de los criterios de pertenencia a la comunidad política, al igual que en los ejes anteriores, las comunidades con lengua fuerte se agrupan reflejando una estrategia similar que va más allá de la pertenencia sobre la base del principio de territorialidad. Mientras, las comunidades con lengua débil no logran articular una redefinición de la pertenencia comunitaria más allá de la territorialidad[75].

No se trata, en todo caso, de establecer una relación estrictamente causal en función del estado fuerte o débil de la lengua, sino más bien del papel que dicha cualidad ejerce en la obtención de un consenso de mínimos sobre el proyecto de comunidad política. Es precisamente de la posibilidad o no de este último del que dependerán los desarrollos del diseño de gestión de la diversidad cultural.

Tabla nº 28: Indicadores lingüísticos y reinterpretación de la pertenencia comunitaria nivel subestatal.

	Inmigración reciente	Inmigración tradicional
LENGUA FUERTE	**CATALUÑA** - Territorial - Cívica Lengua pública común (catalán) Pluralismo democrático Derechos Humanos	**QUEBEC** - Territorial - Cívica Lengua pública común (francés) Pluralismo democrático Derechos Humanos
LENGUA DÉBIL	**PAÍS VASCO** - Territorial	**PAÍS DE GALES** - Territorial

Fuente: Elaboración propia.

[75] Si bien valores como el pluralismo democrático o los derechos humanos están referidos en el diseño de la gestión de la diversidad en el País Vasco y el País de Gales, no adquieren en la estrategia una definición clara en cuanto a elementos de pertenencia de la comunidad política.

4.5 Visión integrada del análisis.

El análisis realizado hasta aquí, mediante la elección de tres ejes de comparación, ofrece una panorámica en la cual se distinguen claramente las diferencias entre dos grupos, uno conformado por Quebec y Cataluña y otro constituido por País Vasco y País de Gales. En tal sentido, las comunidades con lengua fuerte presentan características similares en cuanto al diseño de la gestión de la diversidad cultural según los ejes de comparación. Por otro lado, las comunidades con lengua débil también expresan un comportamiento similar entre sí, pero distanciado de las de lengua fuerte. Para facilitar la comprensión presentamos la Tabla 30, donde se integran los resultados por eje en cada caso de análisis.

Tabla nº 29: Resultado integrado de la variable lingüística y los ejes del análisis.

		Modelo de gestión	Instituciones, marco jurídico y discurso político			Pertenencia a la comunidad política
			Desarrollo institucional	Desarrollo jurídico	Desarrollo discursivo	
LENGUA FUERTE	QUEBEC	Modelo intercultural - Francés como lengua pública común. - Diseño de una cultura pública común para la interacción intercultural. - Contrato moral para la convivencia articulado por criterios cívicos.	- Servicio de Inmigración de Quebec - Ministère de(s): l'Immigration du Québec Communautés Cullturelles et de l´Immigration Affaires Internationales, de l´Immigration et des Communautés Culturelles Relations avec les citoyens et de l'Immigration	- Carta de Derechos y Libertades de la persona de Quebec *artículo 10 y artículo 43* - Carta de la Lengua Francesa	- Comunidades culturales - Convergencia cultural - Lengua pública común (francés) - Cultura pública común - Contrato moral Pacto cívico - Quebequeses - Interculturalismo - Acomodo razonable	Territorial Cívica Plural
	CATALUÑA	Modelo de la vía catalana de integración - El catalán como lengua pública común. - Diseño de un espacio público común para la interacción intercultural. - Pacto Nacional para la convivencia articulado por criterios cívicos.	- Comissió interdepartamental d'Immigració Consell Assessor d'Inmigració Observatori de la Immigració a Catalunya - Secretaría para la Inmigración Mesa de Ciudadanía e Inmigración - Dirección General para la Inmigración	- Estatuto de Autonomía de Cataluña *artículo 138* - Llei de Centres de Culte - Llei d'acollida de les persones immigrades i les retornades a Catalunya	- Ciudadanía residente - Cultura pública común - Interacción cultural -Acomodo - Lengua de acogida (catalán) - Pacto cívico - Nuevos catalanes	Territorial Cívica Plural
LENGUA DÉBIL	PAÍS VASCO	No hay un modelo definido de gestión de la diversidad cultural	- Dirección de Inmigración Foro Heldu Biltzen IKUSPEGI	-------	- Ciudadanía inclusiva - Interculturalidad	Territorial
	PAÍS DE GALES	No hay un modelo definido de gestión de la diversidad cultural	- Sección Igualdad y Diversidad del Gobierno de Gales - Communities, Equality and Local Government Committee	-------	- Comunidades diferenciadas - Interacción cultural	Territorial

Fuente: Elaboración propia.

La tabla muestra, a modo de resumen, cómo en las entidades subestatales donde la lengua propia goza de una considerable expansión, se logran articular modelos propios de gestión de la diversidad cultural. El modelo no es en estos casos un planteamiento estratégico abstracto limitado a propuestas retóricas sobre la gestión de la multiculturalidad, ya que los elementos utilizados para su definición son también asumidos en el ámbito institucional, jurídico y discursivo, lo que en la práctica permite hablar de una estrategia coherente de gestión. Sobre todo porque de conjunto se logra armonizar el hecho diferencial comunitario, potenciando su dimensión cívica, con la gestión de la diversidad cultural. Tal armonización brinda solidez a la propuesta de una cultura pública común como marco para la interacción cultural. Con ello también se redefinen los criterios de pertenencia a la comunidad política, ahora sustentados sobre una base territorial, cívica y plural.

Por otra parte, la tabla refleja que en el caso de las entidades subestatales bajo el indicador de lengua débil, el diseño de la gestión de la diversidad cultural no ha podido articular un modelo definido o acabado de gestión. La debilidad de la lengua, entendida tradicionalmente como el hecho diferencial comunitario en ambos contextos, es a nuestro entender un obstáculo para el rediseño de la comunidad política en clave multicultural. La posibilidad de convertir la lengua propia en un elemento compartido de la participación en el espacio público se presenta como una dificultad no solo para desarrollar una estrategia de gestión de la multiculturalidad que potencie dicho rasgo distintivo, sino también para la propia sociedad de acogida.

Por lo tanto, consideramos que el desarrollo limitado de una estrategia de gestión de la multiculturalidad, en comparación con las comunidades de lengua fuerte, está en relación directa con la ausencia de un consenso sobre el papel de la lengua propia en el proyecto de comunidad política. Esta falta de consenso permea indiscutiblemente el diseño de la gestión de la diversidad. Si bien desde el mismo se asume como orientación el paradigma del pluralismo cultural, se encuentra con serias dificultades para construir un correlato a nivel institucional, jurídico y discursivo, al igual que en lo referido a los criterios para definir un marco de reconocimiento de la pertenencia comunitaria, no yendo más allá del principio de territorialidad.

A pesar de que los resultados del análisis muestran características similares en cuanto al diseño de la gestión de la multiculturalidad en el País de Gales y el País Vasco, no debemos pasar por alto que ante las dificultades para potenciar el carácter distintivo de la comunidad galesa desde la especificidad lingüística, el gobierno laborista ha articulado una alternativa. La vía galesa puede ser asumida como la elaboración política encaminada a construir una nueva distintividad comunitaria. No obstante, su carácter universalista, sin reparar en cómo acomodar las diferencias, entrega incertidumbre sobre si dicha alternativa servirá de base para el desarrollo de una estrategia de gestión democrática de la diversidad cultural.

En resumen, en los cuatro casos estudiados encontramos intentos por desarrollar modelos propios de gestión de la diversidad que permitan conciliar lo que estas ESCD consideran como el elemento distintivo de la comunidad. Hay evidencias de una voluntad política por potenciar la identificación de los nuevos residentes, principalmente aquéllos provenientes de la inmigración extranjera, con respecto a la sociedad de acogida como un contexto diferente al del Estado receptor. La materialización de tal voluntad estará en función de la fortaleza o debilidad del indicador lingüístico en cada una de las entidades subestatales culturalmente diferenciadas objetos de esta investigación.

CONCLUSIONES

Las propuestas políticas referidas a la necesidad de una gestión de la diversidad cultural no deben ser entendidas por sí solas como un intento de profundización democrática, ni de reconocimiento explícito del ejercicio de los derechos humanos de todos individuos, independientemente de su identificación religiosa, étnica, lingüística, política o de género. La voluntad política de gestionar la diversidad cultural no ha sido siempre canalizada a través de principios democráticos e inclusivos como marco de orientación de las prácticas políticas. Ejemplo de ello es lo que hemos descrito en el primer capítulo de este trabajo como el paradigma asimilacionista.

El asimilacionismo constituye un marco general de comprensión de la diversidad cultural, de cuya cosmovisión se han derivado aplicaciones modélicas como el *anglo-conformity* y el *melting pot*. Sus características de connotación moral, política, jurídica y social nos indican la intencionalidad de la gestión, al mismo tiempo que nos permiten identificar el qué, el cómo y el por qué de la finalidad de la gestión de la diversidad. En este sentido, constatamos que el tránsito desde el paradigma asimilacionista al del pluralismo cultural no debe ser entendido como el punto de partida histórico de las prácticas políticas sobre gestión de la diversidad cultural. Más bien lo que se experimenta es un giro radical, y por tanto problematizador, de una cosmovisión tradicional que apostaba por la uniformidad cultural (*anglo-conformity*) o, a lo sumo, por la creación de grupos culturales dominantes (*melting pot*). Dentro de estos marcos estrechos se fijaba la posibilidad de ser reconocidos como parte de la comunidad política y de ejercer los derechos correspondientes a tal condición.

La mejor expresión de dicho cambio radica en la formulación de modelos de gestión como el multiculturalismo y el interculturalismo. Ambos generan respuestas distintas a preguntas sobre la interpretación colectiva de la diversidad cultural, el destino o dirección identitaria de la futura sociedad, la conveniencia o necesidad de transitar hacia una mayor homogeneidad, o el estatuto que debe otorgarse o reconocerse al individuo o grupo culturalmente diferente.

El multiculturalismo, entendido como uno de los modelos del pluralismo cultural, debe ser concebido como un proyecto filosófico-político que destaca el rol de la cultura como contexto de referencia imprescindible, desde donde individuos y colectivos efectúan procesos de significación que deben ser integrados en el espacio público. Se insiste en la necesidad de reconocer contextos referenciales particulares como ejercicio imprescindible para la convivencia mutua y como oposición a la idea de homogenización cultural bajo el patrón de la mayoría.

Tal propósito ha supuesto, dentro del debate teórico, una restructuración profunda del concepto de ciudadanía anclado en la nacionalidad. La igualdad de derechos no es suficiente si el individuo está limitado en su expresión identitaria dentro de la comunidad política, ya sea a nivel representativo o participativo. Por último, desde un punto de vista terminológico, se debe tener presente que multiculturalidad y multiculturalismo no son sinónimos. Por multiculturalidad se entiende una característica de lo social, una realidad empíricamente verificable, mientras que el multiculturalismo constituye una propuesta normativa de gestión de dicha realidad, como el interculturalismo.

Al interculturalismo lo consideramos como un modelo dentro del paradigma del pluralismo cultural que apunta, esencialmente, a un proceso comunicativo entre culturas que conviven en un mismo espacio social. Puede entenderse como una reacción que busca complementar lo que se ha entendido como el multiculturalismo radical. El modelo intercultural apuesta por una interacción cultural basada en códigos comunes de carácter cívico y negociado. Parte de una concepción de la integración social como un proceso de cambio bidireccional entre la sociedad de acogida y los nuevos residentes.

Finalmente, como resultado del análisis sobre los paradigmas y modelos de gestión de la diversidad cultural, hemos considerado que el cosmopolitismo, enmarcado dentro del pluralismo cultural, más que un modelo debe ser entendido como una idea moral de orientación para la acción práctica. Así queda reflejado en sus orígenes como parte de las doctrinas morales de la filosofía helénica: la idea de un orden moral universal; accesible a todos por la razón; compuesta de principios, deberes y obligaciones que cada ser humano debe poner en práctica en consideración de sus similares. Esta concepción es refundada por la filosofía kantiana. El cosmopolitismo es clasificado como una idea moral correctora de lo que el filósofo de Königsberg concebía como la insociable sociabilidad humana.

El análisis desarrollado sobre los paradigmas y modelos de la gestión de la diversidad cultural, principalmente el referido pluralismo cultural y sus modelos, nos ha conducido hacia la interpelación de los conceptos de ciudadanía y democracia. Ambos llevan sobre sí una carga interpretativa desde y para las mayorías. En la actualidad este sentido resulta no solo obsoleto, sino también reduccionista y excluyente. Por lo tanto, cuando se aborda el tema de la gestión de la multiculturalidad en nuestras sociedades, la dimensión política de dicho fenómeno no debe ser relegada a un papel secundario, como suele hacerse con el fenómeno de la inmigración.

La multiculturalidad en términos políticos reclama ante todo un proceso de actualización y profundización democrática. Por ello consideramos que la igualdad, como principio categórico, puede ser asumida como una norma que oriente la inclusión de individuos culturalmente diversos en el espacio público. Puede, además, ayudarnos a superar una concepción de ciudadanía identitaria que monopoliza la titularidad de derechos de representación en el espacio público y que excluye a aquellos que no son parte del conjunto cultural mayoritario a cuya imagen y semejanza se ha diseñado tradicionalmente el espacio público. Cada vez es más evidente, al menos desde un punto de vista analítico, que lo que está en crisis no es tanto el multiculturalismo, sino nuestras democracias, que no están sabiendo renovarse y acomodarse a los nuevos tiempos de diversidad cultural.

Hasta nuestros días la ciudadanía ha devenido en un estatus monopolizador de derechos. El hecho multicultural reclama la necesidad de dejar atrás la idea de una ciudadanía absolutista en términos de derechos. Condiciones como la residencia habitual pueden justificar la consecución de derechos hasta ahora acaparados por la condición de ciudadano. Hablar de ciudadanía hoy exige prestar máxima atención a la involución actual del proceso de democratización política.

Cuando contrastamos los derechos humanos con el término de ciudadanía, de lo que se trata es que a través del reconocimiento real de los derechos humanos se desborden los límites que históricamente ha supuesto para los individuos la condición de ciudadano. Es de este modo como consideramos que en ningún caso los límites de la ciudadanía pueden privar a individuos, que no son considerados parte de la comunidad política, de un ejercicio pleno de los derechos humanos, sea cual sea su marco de referencia cultural. Esto es lo que asumimos como una inclusión plena.

En consecuencia, subrayamos como indispensable otorgar un rol preponderante al Derecho Internacional de los Derechos Humanos a la hora de analizar la relación entre multiculturalidad y democracia. Es en esta coyuntura donde dicha relación no debe quedar desestimada evitando concluir con suma ligereza que la democracia es ya un proceso acabado, principalmente, en cuanto a diversidad cultural se refiere. Reflexionar sobre esta relación implica rescatar el espíritu dinámico de las nociones de *demos* en el devenir histórico de las comunidades políticas.

Si sostenemos, y de hecho lo hacemos, que los principios legitimadores de la democracia son la igualdad de derechos, la igualdad de oportunidades, de representación y de participación política, no podemos quedar indiferentes al constatar que la aplicación de estos principios a la especificidad cultural, en términos igualitarios, es deficiente.

Con respecto a la aplicación del marco teórico referencial anteriormente expuesto al nivel subestatal, resulta importante destacar que el término entidades subestatales culturalmente diferenciadas ha sido de gran utilidad para el análisis comparado. Nos ha permitido sortear la dificultad de agrupar a los cuatro casos de estudio en función de conceptos como minoría nacional, naciones sin Estado o naciones minoritarias. Por el

contrario, la expresión ESCD admite un análisis comparativo sin considerables conflictos semánticos. Los casos estudiados han sido clasificados bajo una expresión descriptiva de mínimos, intentando prescindir de elementos subjetivos de mayor elaboración.

El análisis realizado sobre el devenir histórico de las lenguas propias en Quebec, Cataluña, País Vasco y País de Gales nos ha permitido sustentar la importancia del elemento lingüístico en tanto eje para la construcción política de una identidad diferenciada. Los procesos de recuperación lingüística llevados a cabo en las últimas décadas han compartido el hecho de enfrentarse a una realidad multicultural que obliga a repensar el papel de la lengua, no solo frente a los embates de la lengua mayoritaria del Estado, sino también contando con la posibilidad de que se convierta en un elemento de socialización y cohesión de los nuevos miembros de la comunidad política. Si bien se ha producido todo un desarrollo jurídico en el marco de la protección de las lenguas minoritarias o minorizadas, el fenómeno de la multiculturalidad representa un reto añadido para continuar con el fortalecimiento y reconocimiento de los derechos lingüísticos.

Desde el punto de vista de la oficialidad lingüística, consideramos como un obstáculo para el desarrollo de las lenguas minoritarias el hecho de solo reconocerlas bajo el principio de territorialidad sin incluir el principio de personalidad. Con la excepción, parcial, de la situación del francés en Canadá, la oficialidad del catalán, el euskera y el galés solo es reconocida en función del principio de territorialidad administrativa de la comunidad o territorio autónomo respectivo.

El principio de oficialidad con plenitud territorial del que disfrutan las lenguas mayoritarias a nivel estatal, como es el caso del castellano y el inglés, interfiere y compite con la territorialidad de las lenguas propias. Los hablantes de la lengua estatal pueden ejercer sus derechos lingüísticos en todas las instancias públicas del conjunto del aparato del Estado, mientras que los hablantes de lenguas regionales no pueden ejercerlos en las instituciones estatales comunes que solo se expresan en la lengua mayoritaria. En tal sentido consideramos que la cooficialidad lingüística en el nivel subestatal, además de dotar de un estatus de oficialidad a la lengua propia, constituye al

mismo tiempo un refuerzo institucional a la posición jurídica la lengua mayoritaria. Por estas razones sostenemos que el bilingüismo oficial, como acción de protección lingüística, refuerza una situación de diglosia en la que las lenguas minoritarias se encuentran en desventaja. El bilingüismo es un objetivo deseable desde el punto de vista individual en tanto competencia personal, pero su implementación a nivel de política lingüística refuerza un escenario político y cultural de competencia, por demás desigual.

En gran medida el elemento lingüístico ha sido la característica objetivable de mayor peso en la proyección comunitaria de Quebec, Cataluña, País Vasco y País de Gales, en tanto comunidades culturalmente diferenciadas con respeto al Estado en el que se encuentran políticamente integradas. En este sentido es necesario destacar el tránsito paulatino de la lengua propia, como marcador de la identidad comunitaria, desde una concepción étnica a una concepción cívica. Este tránsito es parte de un proceso comunitario de desetnización de las dinámicas políticas de construcción nacional, en franca oposición al tradicional nacionalismo étnico.

El análisis del diseño de la gestión de la diversidad en los casos escogidos revela un consenso sobre el hecho de que lo que constituye la nación es el consentimiento voluntario de quienes la componen y, por tanto, que la pertenencia comunitaria debe estar abierta a todos aquellos que viven en su territorio con independencia de sus orígenes. El carácter inclusivo o excluyente que puede reflejarse en cualquier proceso de gestión de la diversidad cultural es, ante todo, un hecho político. Por supuesto que, más allá de la voluntad política, dicho carácter dependerá de una estrategia concreta en un contexto determinado. El objetivo de dicha estrategia será el de encausar el fenómeno de la multiculturalidad de manera que no se configure como una desventaja para el proyecto de construcción nacional de las ESCD.

Constatamos que en los diseños de gestión de la diversidad cultural de las cuatro comunidades estudiadas se enfatiza la no discriminación en función de la cultura, etnia, religión, lengua, nacionalidad, u origen, promoviendo una interpretación de la diversidad cultural como un escenario potencialmente enriquecedor para la vida en sociedad. Sin embargo, el desarrollo de prácticas políticas, institucionales y discursivas

coherentes con tal concepción de la diversidad depende del nivel de consenso existente en torno al proyecto de comunidad política.

A través del análisis comparativo de los diseños de gestión de la diversidad cultural de los casos seleccionados, se ha podido determinar que de la fortaleza o debilidad de la lengua propia, en cuanto indicador predominante de la especificidad cultural comunitaria, dependerá la materialización o no de la concepción sobre la diversidad cultural anteriormente expuesta. En tal sentido, en las entidades subestateles donde la lengua propia goza de una considerable expansión se logran articular modelos propios de gestión de la diversidad cultural.

El modelo no es en estos casos un planteamiento estratégico abstracto limitado a propuestas retóricas sobre la gestión de la multiculturalidad. Los elementos utilizados para su definición son también asumidos en el ámbito institucional, jurídico y discursivo, lo que en la práctica permite hablar de una estrategia coherente de gestión. Sobre todo porque de conjunto el diseño de la gestión logra armonizar el hecho diferencial comunitario, potenciando su dimensión cívica, con la gestión de la diversidad cultural. Tal armonización brinda solidez a la propuesta de una cultura pública común como marco para la interacción cultural. Con ello también se redefinen los criterios de pertenencia a la comunidad política, ahora sustentados sobre una base territorial, cívica y plural.

Por otra parte, en el caso de las entidades subestatales bajo el indicador de lengua débil, el diseño de la gestión de la diversidad cultural no ha podido articular un modelo definido o acabado de gestión. La debilidad de la lengua, entendida tradicionalmente como el hecho diferencial comunitario, es a nuestro entender un obstáculo para el rediseño de la comunidad política en clave multicultural. La posibilidad de convertir la lengua propia en un elemento compartido de la participación en el espacio público se presenta como una dificultad no solo para desarrollar una estrategia de gestión de la multiculturalidad que potencie dicho rasgo distintivo, sino también para la propia sociedad de acogida.

Por lo tanto, consideramos que el desarrollo limitado de una estrategia de gestión de la multiculturalidad, en comparación con las comunidades de lengua fuerte, está en

relación directa con la ausencia de un consenso sobre el papel de la lengua propia en el proyecto de comunidad política. Esta falta de consenso permea indiscutiblemente el diseño de la gestión de la diversidad. Si bien desde el mismo se asume como orientación el paradigma del pluralismo cultural, se encuentra con serias dificultades para construir un correlato a nivel institucional, jurídico y discursivo, al igual que en lo referido a los criterios para definir un marco de reconocimiento de la pertenencia comunitaria, no yendo más allá del principio de territorialidad.

En los casos del País de Gales y el País Vasco, a pesar de que los resultados del análisis muestran características similares en cuanto al diseño de la gestión de la multiculturalidad, no debemos pasar por alto que ante las dificultades para potenciar el carácter distintivo de la comunidad galesa desde la especificidad lingüística, el gobierno laborista ha articulado una alternativa. La vía galesa puede ser asumida como la elaboración política encaminada a construir una nueva distintividad comunitaria. No obstante, su carácter universalista, sin reparar en cómo acomodar las diferencias, entrega incertidumbre sobre si dicha alternativa servirá de base para el desarrollo de una estrategia de gestión democrática de la diversidad cultural.

Finalmente, teniendo en cuenta la exposición realizada en el presente apartado sobre los principales resultados de nuestra investigación, consideramos que la presencia inmigrante altera e influye en la configuración de las respectivas comunidades políticas a las que nos hemos referido. Debido a la necesidad de fortalecer los rasgos culturales que las ESCD asumen como distintivos, éstas se tornan más inclusivas, al menos en el nivel de diseño de gestión. Configuran una pertenencia al espacio público más representativa de la diversidad que la que podemos observar en la relación Estado-extranjero, posiblemente por la necesidad de capitalizar la multiculturalidad en función de su diseño político de comunidad.

Por otra parte, el alcance de las respuestas políticas, institucionales, jurídicas y discursivas, así como la reinterpretación de los criterios de pertenencia a la comunidad política, experimentan un mayor desarrollo en las ESCD con lengua fuerte que en las de lengua débil. En este sentido, observamos cómo en función de un indicador lingüístico

los diseños de la gestión de la multiculturalidad presentan características similares para los casos de Quebec y Cataluña, por una parte, y País Vasco y País de Gales, por otra.

Por último, consideramos que el indicador tradicional o reciente de la inmigración no repercute de manera definitiva en la estrategia de gestión. El carácter de la estrategia de gestión obedece fundamentalmente a una determinada voluntad política en un contexto de competencias sustanciales de autogobierno y bajo la legitimidad de un paradigma de gestión de la diversidad para cuyo desarrollo, en términos de prácticas políticas, será de vital importancia la posibilidad de elaborar un consenso sobre el proyecto de comunidad política a construir.

BIBLIOGRAFÍA

Anderson, B. (1991). *Imagined Communities*. London: Verso.

AGAMBEN, G. (2001). *Medios sin fin. Notas sobre la política*. Valencia: Pre-Textos.

_____(1999). *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*. Valencia: Pre-Textos.

AGUELO, P., y CHUECA, A. (2009). El derecho de voto de los extranjeros en España en perspectiva europea. *Documentos CIDOB, Serie Migraciones, 19*. Barcelona: CIDOB.

AIERDI, F. X. (2008). Acercar angustias: el impacto de la nueva diversidad lingüística en el proceso de normalización de lenguas minorizadas. En E, J. Ruiz Vieytez (coord.), *Derechos humanos y diversidad: nuevos desafíos para las sociedades plurales*. Donostia-San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa.

_____(2005). Inmigración, ciudadanía y democracia. *Politika: Revista de Ciencias Sociales, 1*, 63-78.

AIERDI, F. X., y MORENO, G. (2011). Discriminación percibida por el colectivo inmigrante y grado de simpatía de la población autóctona: ¿cara y cruz de una misma moneda? *Documentación Social*, *162*, 79-98.

ALEGRE, M. (2007). *Educación e inmigración: nuevos retos para España en una perspectiva comparada*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

ÁLVAREZ, I. (1993). *Diversidad cultural y conflicto nacional*. Madrid: Talasa.

APRAIZ, O. (1976). *El vascuence en Vitoria y Alava en la última centuria: 1850-1950*. Vitoria: Consejo de Cultura de la Diputación Foral de Álava.

ARROYO, J. (1999). Multiculturalismo. Aspectos políticos, económicos y éticos. En F. J. Bermejo y J. Arroyo, *Multiculturalismo. Aspectos políticos, económicos y éticos* (pp. 5-22). Cantabria: Sal Térrea.

ARTETA, A., GARCÍA, E., y MÁIZ, R. (eds.) (2003). *Teoría política: poder, moral y democracia*. Madrid: Alianza.

AUBARELL, G., NICOLAU, A., y ROS, A. (coords) (2004). *Immigració i qüestió Nacional: Minories subestatals i immigració a Europa*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

AYER, A. (1965). *El positivismo lógico*. México: Fondo de Cultura Económica.

BAJO, N. (2007). Conceptos y teorías sobre la inmigración. *Anuario jurídico y económico escurialense, XL*, 817-840.

BALIBAR, E. (2008). Del cosmopolitismo a la cosmopolítica. *Revista Internacional de Filosofía Política, 31*, 85-100.

BANTON, M., KYMLICKA, W., y WESTIN, C. (2000). Report of the Commission on the Future of Multi-Ethnic Britain: UK, North American and Continental European perspectives. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, *26* (4), 719-738.

BAUBÖCK, R., HELLER, A., y ZOLBERG, A. (eds.) (1996). *The challenge of diversity: integration and pluralism in societies of immigration*. Aldershot: Avebury.

_____(eds.) (1994). *From aliens to citizens: redefining the status of immigrants in Europe*. Aldershot: Avebury.

BECK, U. (2005). *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*. Barcelona: Paidós.

BÉLAND, D., y LECOURS, A. (2008). *Nationalism and social policy: the politics of territorial solidarity*. New York: Oxford University Press.

BENGOETXEA, J. (2003). El futuro de Euskadi y el futuro de Europa: ¿Quién tiene miedo a Europa? En *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe* (pp. 63-79). Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.

BENNETT, A., y GEORGE, A. (2005). *Case Studies and Theory Developmen in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.

BILES, J., MICHALOWSKI, I., y WINNEMORE, L. (2007). Políticas y modelos de acogida. Una mirada transatlántica: Canadá y Alemania, Francia y los Países Bajos. *Documentos CIDOB, Serie Migraciones, 12*. Barcelona: CIDOB.

BIRSL, U., y SOLÉ, C. (Coords.) (2004). *Migración e interculturalidad en Gran Bretaña, España y Alemania*. Barcelona: Anthropos.

BLAS, J. (2008). Variación lingüística e identidad en la España plurilingüe: una aproximación multidisciplinaria. En M. Westmoreland y J. A. Thomas (eds.), *Selected Proceedings of the 4th Workshop on Spanish Sociolinguistics* (pp. 1-16). Somerville: Cascadilla Proceedings Project.

BLAXTER, L., HUGHES, C., y TIGHT, M. (2008). *Cómo se investiga*. Barcelona: Graó.

BOGDAN, S., y TAYLOR, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación.* Barcelona: Paidós.

BOU, M. (2005). Naciones sin Estado: ¿Acomodación en democracias plurinacionales o secesión? *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, 4* (002), 167-181.

BOUCHARD, G., y TAYLOR, C. (2008, 18 de junio). *Fonder l'avenir le temps de la conciliation*. Recuperado el 2 de febrero de 2009, de

http://www.accommodements.qc.ca/documentation/rapports/rapport-final-abrege-fr.pdf

BOUCHARD, G., y SEGALEN, M. (1997). *Une langue, deux cultures: rites et symboles en France et au Québec*. París: Le Découverté.

BRADBURY, J. (2010). State Devolution and National Identity: Continuity and Change in the Politics of Welshness and Britishness in Wales. *Parliamentary Affairs, 63* (2), 229-249.

BRUBAKER, R. (1996). *Nationalism Reframed. Nationhood and the national question in the New Europe*. Cambridge: University Press.

CAÏS, J. (2004). *El dilema del modelo catalán de incorporación de inmigrantes: Cultura versus comunidad*. Recuperado el 4 de abril de 2009, de http://www.fes-web.org/sociopolitica/documentos/VIII_congreso_FES/cais.pdf

CAMPOY, I. (ed.) (2006). *Una discusión sobre la universidad de los derechos humanos y la inmigración*. Madrid: Dykinson.

CARENS, J. (1995). *Is Quebec nationalism just?: perspectives from Anglophone Canada*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

_____(1994). Cultural adaptation and integration. Is Quebec a Model for Europa? En R. Bauböck (ed.), *From aliens to citizens: redefining the status of immigrants in Europe* (pp. 149-186). Aldershot: Avebury.

CASTANY, B. (2007). *Literatura posnacional*. España: Universidad de Murcia.

CASTELLÀ, J. (2001). La evolución político-constitucional de Canadá. En E. MITJANS y J. CASTELLÀ (coords.), *Canadá: Introducción al sistema Político y Jurídico* (pp. 27-55). Barcelona: Universidad de Barcelona.

CIERBIDE, R. (1985). Semblanza y obra de Ladislao de Velasco: (1817-1891). *Revista Internacional de los Estudios Vascos, 30*, 187-212.

CLARKE, J. (2005). Welfare States as Nation States: Some Conceptual Reflections. *Social Policy and Society*, *4* (4), 407-415.

COBREROS, E. (1998). Algunas reflexiones sobre la Ley de Normalización del Euskera. *Revista Internacional de Estudios Vascos*, *43* (2), 333-339.

COLOM, F. (2002). La gestión de la diversidad etnocultural ¿Qué modelo de integración? *Revista de Filosofía*, *27*, 31-42.

_____(1998). *Razones de identidad. Pluralismo cultural e integración política*. Barcelona: Anthropos.

CORTINA, A. (1997). *Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza.

DAHL, R. (1992). *La Democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.

DAVIES, J. (2007). *A history of Wales*. London: Penguin Books.

DAVIES, N., y WILLIAMS, D. (2009). *Clear Red Water: Welsh Devolution and Socialist Politics*. London: Francis Boutle Publishers.

DAVIES, S. (2003). *Inside the laboratory: the new politics of public services in Wales*. London: Catalyst.

DAVIES, R. (1987). *Conquest, coexistence and change: Wales, 1063-1415*. Oxford: Clarendon.

DE CARRERAS, F. (2005). *Nación y nacionalidad en la Constitución Española*. Andalucía: Centro de Estudios Andaluces.

DE FRANTZ, M. (2008). New Regionalism Top Down: Mobilizing National Minority Culture. *Regional & Federal Studies*, *18* (4), 403-427.

DE LA GRANJA, J. (2007). El nacimiento de Euskadi: el estatuto de 1936 y el primer gobierno vasco. *Historia Contemporanea*, *35*, 427-45.

DE LUCAS, F. J. (2012). Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento. Un análisis crítico de las condiciones de las políticas europeas de integración ante la inmigración. En F, J. De Lucas, A. Quiñones, P. Campelo, A. Izaola y I. Zubero, *Inmigración e integración en la Unión Europea: un reto para el siglo XXI* (pp. 11-92). Bilbao: Eurobask.

_____(2011). Principis de gestió democràtica de la diversitat cultural: la pluralitat religiosa. *Diàlegs, 53*, 51-66.

_____(2009). Inmigración, diversidad cultural, reconocimiento político. *Papers, 94*, 11-27.

_____(2006). La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, 13*, 1-51. Recuperado el 20 de febrero de 2012, de http://www.uv.es/CEFD/13/delucas.pdf

_____(2003a). *Globalización e identidades: claves políticas y jurídicas*. Barcelona: Icaria.

_____(2003b). Inmigración y ciudadanía: visibilidad, presencia, pertenencia. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez, 37*, 81-104.

DE LUCAS, F. J., y DÍEZ, L. (2006). *La integración de los inmigrantes: la integración política, condición del modelo de integración*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

DE WINTER, L., y TÜRSAN, H. (1998). *Regionalist Parties in Western Europe.* London: Routledge.

DÍEZ, L. (2008). La incorporación de la participación política de los inmigrantes al ordenamiento jurídico español. *Derechos y libertades, 12* (18), 125-140.

_____(2007). Marco jurídico de la actuación del estado y de las comunidades autónomas en materia de inmigración: especial referencia al caso de Cataluña.

En E, Argullol i Murgadas, *Inmigración y transformación social en Cataluña*, Vol 2 (pp. 245-264). Bilbao: Fundación BBVA.

_____(2003). El marco competencial de la inmigración. *Revista Aragonesa de Administración Pública, extra 6*, 177-202.

DUNKERLEY, D. (2002). *Changing Europe: identities, nations and citizens*. New York: Routledge.

ELIAS, A. (2008). *Minority Nationalist Parties and European Integration*. New York: Taylor & Francis.

ELLER, J. D. (1999). *From culture to ethnicity to conflict: an anthropological perspective on international ethnic conflict*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

ELÓSEGUI, M. (2010). El modelo de interculturalidad en el informe de la Comisión Bouchard-Taylor para Québec. *Anuario de Derechos Humanos, Nueva Época, 11*, 129-164.

EMMERICH, G. E. (2003). Apogeo y declinación del soberanismo quebequense. *Revista Polis, Vol. 2* (3), 149-172.

ESTEVAN, V., y LOPEZ, A. (2009). La crisis de los «acomodos razonables» en Quebec: la Comisión Bouchard-Taylor. *Revista Internacional de Filosofía Política, 33,* 191- 210.

ETXEBERRIA, X. (2004). *Sociedades multiculturales*. Bilbao: Mensajero.

FERNÁNDEZ, R., y BERIAIN, J. (1999). *La cuestión vasca: claves de un conflicto cultural y político*. Barcelona: Proyecto A.

FERRAJOLI, L. (2007). Universalismo de los derechos fundamentales y multiculturalismo. *Revista Internacional de Filosofía Política, 30,* 57-64.

FIELD, A.; ICART, J.; LABELLE, L., y ROCHER, F. (2007). *Le concept d'interculturalisme en contexte québécois: généalogie d'un néologisme.* Québec: Centre de Recherche sur l´immigration l´ethnicité et la citoyenneté.

FONTAINE, L., y SHIOSE, Y. (1991). Ni citoyens, ni autres: la catégorie politique "Communautés culturelles". En D. Colas, C. Emeri y J. Zyberberg (dir.), *Citoyenneté et nationalité. Perspectives en France et au Québec* (pp. 435-443). Paris: Presses Universitaires de France.

FOSSUM, J., MAGNETTE, P., y POIRIER, J. (eds.) (2009). *The Ties that Bind. Accommodating Diversity in Canada and the European Union*. Bruselas: Peter Lang.

GAGNON, A. G. (2009). *Más allá de la nación unificadora: alegato en favor del federalismo multinacional*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.

_____(2004). *Québec: state and society*. Toronto: University of Toronto Press.

_____(2000). Plaidoyer pour l'interculturalisme. *Possibles*, vol.24 (4), 11-25.

_____(1998). *Quebec y el federalismo canadiense*. Madrid: Instituto de Estudios Sociales Avanzados.

GAGNON, A. G., y IACOVINO, R. (2004). Interculturalism: expanding the boundaries of citizenship. En A. Gagnon (ed.), *Quebec: State and Society* (pp. 369-388). Peterborough: Broadview Press.

_____(2003). Le projet interculturel québécois et l'élargissement des frontières de la citoyenneté. En A-G. Gagnon (dir.), *Québec: État et société*, Vol. 2 (pp. 413-438). Montréal: Éditions Québec/Amérique.

GAGNON, A., y TULLY, J. (eds.) (2001). *Multinational Democracies*. United Kingdom: Cambridge University Press.

GAGNON, A.G., y ROCHER, F. (1997). Nationalisme libéral et construction multinationale: la représentation de la nation dans la dynamique Québec-Canada. *Revue Internationale D'études Canadiennes, vol. 16*, 51-68.

GARCÍA, E. (2008). *Jim Crow: la negra historia*. Recuperado el 12 de agosto de 2010, de http://www.etnografo.com/jim_crow_negra_historia.htm

GARMENDIA, V. (1984). *La ideología carlista (1868-1876): en los orígenes del nacionalismo vasco*. Donostia: Diputación Foral de Gipuzkoa.

GIMÉNEZ, C. (2003). Pluralismo, Multiculturalismo e Interculturalidad. Propuesta de clarificación y apuntes educativos. *Revista Educación y Futuro, 8*, 11-20.

GUIBERNAU, M. (2002). Naciones sin Estado: escenarios políticos diversos. *Cuadernos de Derecho Judicial, 5*, 263-303.

GUTMANN, A. (1993). Introducción. En C. Taylor, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento* (pp. 13-42). México: Fondo de Cultura Económica.

HABERMAS, J. (1999). *La inclusión del otro.* Barcelona: Paidós.

HAMILTON, P. (2004). Converging nationalisms: Québec, Scotland, and Wales in comparative perspective. *Nationalism and Ethnic Politics, 10*, 657-685.

HANDLER, R. (1988). *Nationalism and the politics of culture in Quebec*. Madison: University of Wisconsin Press.

HARZIG, C., JUTEAU, D., y SCHMITT, I. (2006). *The Social Construction of Diversity: Recasting the Master Narrative of Industrial Nations*. New York: Berghahn.

HEPBURN, E. (2011). Citizens of the region: Party conceptions of regional citizenship and immigrant integration. *European Journal of Political Research, 50*, 504–529.

_____(2009a). Regionalist Party Mobilisation on Immigration. *West European Politics, 32* (3), 514–535.

_____(2009b). Introduction. Re-conceptualizing sub-state mobilization. *Regional and Federal Studies*, *19* (4-5), 477-499.

HERVER, W. (1964). *Católicos, protestantes y judíos*. México: Libreros mexicanos unidos.

HIMMELFARB, G. (1999). Ilusiones del cosmopolitismo. En M. Nussbaum, *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y "ciudadanía mundial"* (pp. 91-96). Barcelona: Paidós.

HOOGHE, L., y MARKS, G. (2008). *Multi-level governance and European integration*. United State of America: Rowman & Littlefield.

HUSSAIN, A., y MILLER, W. (2004). Towards a multicultural nationalism? Anglophobia and Islamophobia in Scotland. *ERSC Devolution and Constitutional Change, 24*. Recuperado el 2 de Julio de 2011, de http://www.devolution.ac.uk/pdfdata/Briefing%2024%20-%20Hussain-Miller.pdf

IGLESIAS, J. (2010). *Las políticas de integración social de los inmigrantes en las comunidades autónomas españolas*. Bilbao: Fundación BBVA.

JEFFERY, C. (2009). New Research Agendas on Regional Party Competition. *Regional & Federal Studies*, *19* (4-5), 639-650.

_____(2004). The Report of the Richard Commission: An Evaluation. *ERSC Devolution and Constitutional Change, 12*. Recuperado el 1 de julio de 2011, de http://www.devolution.ac.uk/pdfdata/Jeffery_briefing11.pdf

JOPPKE, C., y MORAWSKA, E. (eds.) (2003). *Toward assimilation and citizenship: immigrants in liberal nation-states*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

JUTEAU, D. (2005). Inmigración, ciudadanía y autogobierno: Québec en perspectiva. *Documentos CIDOB, Serie Migraciones, 6*. Barcelona: CIDOB.

_____(2002). The Citizen Makes an Entrée: Redefining the National Community in Quebec. *Citizenship Studies, vol. 6* (4), 441-458.

_____(1986). Les minorités ethniques et l'État: de l'immigration aux communautés culturelles. En P. Guillaume et al. (eds.), *Minorités et État*, pp.35-50. Bordeaux and Québec: Presses Universitaires de Bordeaux and Presses universitaires de Laval.

KANT, I. (2002). *Crítica de la razón pura*. Madrid: Tecnos.

KEATING, M. (2009). *La dimensión externa de la autonomía: pequeñas naciones y regiones en un mundo interdependiente*. Vitoria: Gobierno Vasco.

_____(2007). La integración europea y la cuestión de las nacionalidades. *Revista Española de Ciencia Política, 16*, 9-35.

_____(2005). Policy Making and Policy Divergence in Scotland after Devolution. *ERSC Devolution and Constitutional Change, 21*. Recuperado el 2 de Julio de 2011, de http://www.devolution.ac.uk/pdfdata/Briefing%2021%20-%20Keating.pdf

_____(2001). *Nations against the state: the new politics of nationalism in Québec, Catalonia, and Scotland*. Great Britain: Palgrave.

KYMLICKA, W. (2003). *La política vernácula: nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Barcelona: Paidós.

_____(1996a). Derechos individuales y derechos de grupo en la democracia liberal. *Revista Isegoría, 14*, 5-36.

_____(1996b). *Ciudadanía Multicultural*. Barcelona: Paidós.

KUHN, T. (1971). *La estructura de las revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura Económica.

LABELLE, M. (2008). De la culture publique commune à la citoyenneté: ancrages historiques et enjeux contemporains. En S. Gervais, D. Karmis y D. Lamoureux (dir.), *Du tricoté serré au métissé serré? La culture publique commune au Québec en débats* (pp. 109-140). Québec: Presses de l'université Laval.

LAFOREST, G. (2009). La Comisión Bouchard-Taylor y el lugar de Quebec en la trayectoria del Estado-Nación moderno. En *III Congreso Internacional sobre Derechos Humanos: la gestión democrática de la diversidad cultural nacional, del 10 al 13 de junio, Bilbao* (pp. 63-95). Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

_____(2001). Diez años después del fracaso del Acuerdo del Lago Meech: un enfoque catalán para Québec. En R. Máiz, *Construcción de Europa, democracia y globalización* (pp. 777-792), Vol. 2. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.

LAIBLE, J. (2008). *Separatism and sovereignty in the new Europe: party politics and the meanings of statehood in a supranational context*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

LAMO, E., y LLOBERA, J. (1995). *Culturas, estados, ciudadanos: una aproximación al multiculturalismo en Europa*. Madrid: Alianza.

LASAGABASTER, I. (2003). La experiencia estatutaria y la vía soberanista. En *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe* (pp. 301-331). Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.

LECOURS, A. (2009). *Nacionalismo y democracia: dicotomías complementariedades, oposiciones*. Madrid: Centro de Etudios Políticos y Constitucionales.

_____(2005). *New institutionalism: theory and analysis*. Toronto: University of Toronto Press.

_____(2000). Ethnic and Civic Nationalism: Towards a New Dimension. *Space & Polity*, *4* (2), 153-165.

LEVY, J. (2003). *El multiculturalismo del miedo*. Madrid: Tecnos.

LLERA, M. (2003). No mires el dedo, mira a quien señala. La imagen del "otro" en televisión. En M. Sampedro y M. Llera, *Interculturalidad: interpretar, gestionar, y comunicar* (pp. 173-192). Barcelona: Bellaterra.

LLOYD, J. (2009). *A history of Wales from the earliest times to the Edwardian conquest*. London: BiblioBazaar.

LÓPEZ SALA, A. (2002). Los retos políticos de la inmigración. *Revista Isegoría*, *26*, 85-105.

LOUGHLIN, J. (2004). Territorial Policy Communities in Wales. En G. AUBARELL; A. NICOLAU y A. ROS. (coords). *Immigració i qüestió Nacional: Minories subestatals i immigració a Europa* (pp. 109-146). Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

MÁIZ, R. (2004). Per modum unius: más allá de la dicotomía nacionalismo cívico vs. nacionalismo étnico. En A. Gurrutxaga (coord), *El presente del Estado-Nación* (pp. 107-128). Bilbao: Universidad del País Vasco.

_____(2002). *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*. Barcelona: Ariel.

_____(ed.) (2001). *Construcción de Europa, democracia y globalización*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.

MALGESINI, G., y GIMENEZ, M. (2000). *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalismo*. Madrid: Cataratas.

MAR-MOLINERO, C., y SMITH, A. (1996). *Nationalism and the nation in the Iberian Peninsula: competing and conflicting identities*. Oxford: Berg.

MARTÍNEZ, P. (2006). El método de estudio de casos. Estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento y Gestión, 20*, 165-193.

MAURAIS, J. (1993). Las políticas lingüísticas de Quebec. *Iztapalapa, 29* (13), 191-209.

McALLISTER, L. (2005). Proving the potential of independent commissions: A critical review of the Richard Commission on the power and electoral arrangements of the National Assembly for Wales. *Public Administration, Vol. 83, 2*, 493-512.

MEUNIER, J-G. (1979). Le livre blanc de « La politique québécoise du développement culturel »: esquisse critique d'une philosophie de la culture. *Philosophiques, Vol 6, 2*, 347-360.

MITJANS, E., y CASTELLÀ, J. (coords.) (2001). *Canadá: Introducción al sistema Político y Jurídico*. Barcelona: Universidad de Barcelona.

MOONEY, G., y WILLIAMS, C. (2006). Forging new 'ways of life'? Social policy and nation building in devolved Scotland and Wales. *Critical Social Policy, 26* (3), 608–629.

MORENO, L. (2001). Ethnoterritorial concurrence in multinational societies: the Spanish *comunidades autónomas*. En A. Gagnon y J. Tully (eds.), *Multinational Democracies* (pp. 201-221). United Kingdom: Cambridge University Press.

MORGAN, R. (2002). *Clear Red Water*. Recuperado el 10 de enero de 2012, de http://www.sochealth.co.uk/Regions/Wales/redwater.htm

MORRA, L., y FRIEDLANDER, A. (2001). *Evaluaciones mediante estudios de caso*. Washington D.C: Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial.

NAGEL, K. (2004). Transcending the National/Asserting the National: How Stateless Nations like Scotland, Wales and Catalonia React to European Integration. *Australian Journal of Politics and History, 50* (1), 57-74.

NUSSBAUM, M. (2003). *La terapia del deseo: teoría y práctica en la ética helenística*. Barcelona: Paidós.

_____(1999). *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y "ciudadanía mundial"*. Barcelona: Paidós.

OLIVERAS, N. (2001). El multiculturalismo. En E. Mitjans y J. Castellà (coords.), *Canadá: Introducción al sistema Político y Jurídico* (pp. 243-279). Barcelona. Universidad de Barcelona.

_____(1999). *La "devolution" en el Reino Unido: Gales, Escocia e Irlanda del Norte*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.

OLSEN, M. (2004). From the Crick Report to the Parekh Report: multiculturalism, cultural difference, and democracy -the revisioning of citizenship education. *British Journal of Sociology of Education*, *25* (2), 179-192.

PAREKH, B. (2005) *Repensando el multiculturalismo*. Madrid: Istmo.

PASCUAL I RUIZ, J., y DRAGOJEVIĆ, S. (2007). *Guía para la participación ciudadana en el desarrollo de políticas culturales locales para ciudades europeas*. Amsterdam: Fundación Europea de la Cultura.

PEÑA, J. (2000) *La ciudadanía hoy: problemas y propuestas*. Universidad de Valladolid: Secretariado de publicaciones e intercambio editorial.

PÉREZ SERRANO, G. (1998). *Investigación cualitativa I. Retos e interrogantes: Métodos*. Madrid: La Muralla.

PÉREZ DE LA FUENTE, O. (ed.) (2008). *Una discusión sobre la gestión de la diversidad cultura*. Madrid: Dykinson.

_____(2005). *Pluralismo cultural y derechos de las minorías*. Madrid: Dykinson.

PLOURDE, M., y GEORGEAULT, P. (eds.) (2008). *Le Français au Québec. 400 ans d´histoire et vie*. Québec: Les Editions Fides.

PUJOLS, M. (2003). *Del bilingüismo histórico al plurilingüismo: la inmigración en Cataluña*. Habilitation à diriger des recherches, Universidad de Perpiñan, Inédito.

POPPER, K. (1985). *La lógica de la investigación científica*. Madrid: Tecnos.

REQUEJO, F. (2010). Foreign Policy of Constituents Units in a Globalised World. En F. Requejo (ed.) *Foreign Policy of Constituents Units at The Beginning of 21 st Century* (pp. 11-28). Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.

_____(2007a). *Federalismo plurinacional y pluralismo de valores: el caso español*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

_____(2007b). Somos conflictivos, pero... Actualidad de la tesis de Kant sobre la *insociable sociabilidad* de los humanos y su prolongación por parte de Hegel. *Revista Isegoría*, *31*, 127-163.

_____(2003). Una democracia plurinacional a medio hacer: el plan Ibarretxe y el Estado de las autonomías. En *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del lehendakari Ibarretxe*, (pp. 231-244). Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.

REQUEJO, F., y ZAPATA BARRERO, R. (2002). Multiculturalidad y democracia. En J. Antón, *Las ideas políticas en el siglo XXI* (pp. 91-100). Ariel: Barcelona.

RITZER, G. (1993). *Teoría sociológica contemporánea*. Madrid: McGRAW-HILL.

ROCHER, F., ROUILLARD, C., y LECOURS, A. (2001). Recognition claims, partisan politics and institutional constraints: Belgium, Spain and Canada in a camparative perspective. En A. Gagnon y J. Tully (eds.), *Multinational Democracies* (pp. 176-200). United Kingdom: Cambridge University Press.

RUBERT, X. (1999). *De la identidad a la independencia*. Barcelona: Anagrama.

RUIZ VIEYTEZ, E. (dir). (2010). *Pluralidades latentes. Minorías religiosas en el país vasco*. Barcelona: Icaria.

_____(2009a). Crítica del acomodo razonable como instrumento jurídico del multiculturalismo. *Cuadernos Jurídicos de Filosofía del Derecho, 19*, 1-22.

_____(2009b). Recent developments in the autonomy of the Basque Country. En T. Benedikter (ed.), *Solving Ethnic Conflict through Self-Government. A Short Guide to Autonomy in South Asia and Europe* (pp 41-45). Bolzano: EURAC Research.

_____(2006). *Minorías, inmigración y democracia en Europa. Una lectura multicultural de los derechos humanos.* Valencia: Tirant lo blanch.

_____(2005). Políticas de Inmigración y diversidad lingüística. En J. G. Ferreras y M. L. Setién (eds.), *Diversidad migratoria. Distintos protagonistas, diferentes contextos* (pp. 109-145). Bilbao: Universidad de Deusto.

_____(2004). Lenguas oficiales y lenguas minoritarias: cuestiones sobre su estatuto jurídico a través del derecho comparado. *En II Simposi Internacional Mercator: Europa 2004: Un nou marc per a totes les llengües?, 27-28 de febrero 2004*. Recuperado el 10 de marzo de 2010, de http://ciemen.org/mercator/simposis/2004ML/ponencies.htm

SARTORI, G. (2001). *La sociedad multiétnica: pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Taurus.

SEIDLE, F. L. (2009). Testing the Limits of Minority Accommodation in Quebec. En J.E. Fossum, P. Magnette y J. Poirier (eds.), *The Ties that Bind. Accommodating Diversity in Canada and the European Union* (pp. 77-104). Bruselas: Peter Lang.

SEYMOUR, M. (1999). *Nationalité, citoyenneté et solidarité*. Montréal: Liber.

SOLÉ, C., y PARELLA, S. (2008). El modelo de gestión de las migraciones en Cataluña: ¿una "vía catalana" de integración? *Política y Sociedad, Vol. 45* (1), 85-101.

STREICHER-ARSENEAULT, V. (2007). Las políticas lingüísticas y la enseñanza de las lenguas nacionales en Quebec y Cataluña. *TINKUY*, *5*, 25-40.

SYMONS, G. (2002). The State and Ethnic Diversity: Structural and Discursive Change in Quebec's Ministère d'Immigration. *Canadian Ethnic Studies*, *34* (3), 28-42.

TAYLOR, C. (1997). *Argumentos filosóficos: ensayos sobre el conocimiento, el lenguaje y la modernidad*. Barcelona: Paidós.

_____(1993). *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.

_____(1992). *Repprocher les solitudes: Écrits sur le fédéralisme et la nationalisme au Canada*. Sainte-Foy: Les Presses de l'Université Laval.

TODOROV, T. (1991). *Nosotros y los otros. Reflexión sobre la diversidad humana*. México: Siglo XXI.

TORRES, F. (2005). De la asimilación al pluralismo. Inmigración y gestión de la diversidad cultural en las sociedades contemporáneas. *Revista Arxius de Ciències Socials*, *11*, 61-87.

VAN EVERA, S. (2002). *Guía para estudiantes de ciencia política. Métodos y Recursos*. Barcelona: Gedisa.

VÁZQUEZ, J. (1987). *Diccionario Unesco de Ciencias Sociales, vol. 3*. Barcelona: Planeta–Agostini.

VELAZCO, J. (2006). Mutaciones de la ciudadanía en el contexto de las migraciones transnacionales. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, 14*. Recuperado el 18 enero de 2009, de http://www.uv.es/CEFD/14/velasco.pdf

VELASCO, D. (2003). Ética y políticas para una ciudadanía universal. En J. A. Zamora (coord.), *Ciudadanía, multiculturalidad e inmigración* (pp. 13-58). Estella: Verbo Divino.

VERTOVEC, S. (2003). Desafíos transnacionales al «nuevo» multiculturalismo. *Migración y desarrollo*, *1*, 32-48.

VIDAL, F. (2006). *La exclusión social y el estado de bienestar en España*. Madrid: Icaria.

VIDAL, J. M., y GARCIA, M. A. (2005). *El estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*. Vol. 1-2. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

WALLERSTEIN, I. (1999). Ni patriotismo ni cosmopolitismo. En M. Nussbaum, *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y "ciudadanía mundial"* (pp. 91-96). Barcelona: Paidós.

WALZER, M. (1996). La política de la diferencia: estatalidad y tolerancia en un mundo multicultural. *Revista Isegoría*, *14*, 37-53.

WILLIAMS, C., y DE LIMA, P. (2006). Devolution, multicultural citizenship and race equality: From laissez-faire to nationally responsible policies. *Critical Social Policy*, *26* (3), 498-522.

WYN, R. (2001). On process, events and unintended consequences: National identity and the politics of welsh. *Scottish Affairs*, *37*, 34-57.

WYN, R., y SCULLY, R. (2004). Devolution in Wales: What does the Public think? *ERSC Devolution and Constitutional Change, 7*. Recuperado del 2 de Julio de 2011, de http://www.devolution.ac.uk/pdfdata/Scully_RLJ_Briefing7.pdf

YIN, R. (1994). *Case study Research. Design and Methods*. California: Sage.

YOUNG, M. (1991). *L'immigration: L'Accord Canada-Québec, Gouvernement du Canada*. Direction de la recherche parlementaire. Division du droit et du gouvernement, Étude générale, BP-252F. Recuperado el 17 de enero de 2009, de http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/bp252-f.pdf

ZABALO, J. (2004). ¿Es realmente cívico el nacionalismo catalán y étnico el vasco? *Papers*, *72*, 67-85.

ZAMORA, J. (2005). Ciudadanía e inmigración: las fronteras de la democracia. En A, Pedreño; M, Hernández; (coords.), *La condición inmigrante. Exploraciones e investigaciones desde la Región de Murcia* (pp. 141-157). Murcia: Universidad de Murcia.

ZAPATA BARRERO, R. (2010). La governabilitat de l'immigració a Catalunya. D'on venim, on som i on hem d'anar. *Revista EINES*, *11*, 75-85.

_____(2008a). *La inmigración en naciones minoritarias: Flandes, Québec y Cataluña en perspectiva*. Barcelona: Icaria.

_____(2008b). Democracia y multiculturalidad: el "ciudadanismo" como argumentación política. *Revista Sistema*, *203-204*, 171-195.

_____(2008c). Diversidad y política pública. *Papeles*, *104*, 93-104.

_____(2005). Construyendo una filosofía pública de la inmigración en Catalunya: los términos del debate .*Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, *10*, 9-38.

_____(2004). La gestión política de la inmigración: indicadores y derechos. En J. M, Añón (ed.), *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración* (pp. 199-222). Valencia: Tirant lo Blanch.

_____(2001). *Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural*. Barcelona: Arthropos.

ZOLO, D. (2000). *Cosmópolis. Perspectivas y riesgos de un gobierno mundial*. Barcelona: Paidós.

DOCUMENTACIÓN DIRECTA.

CANADÁ. (1982). *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Recuperado el 12 de febrero de 2008, de http://lois-laws.justice.gc.ca/eng/Charter/

COMMISSION ON MULTI-ETHNIC BRITAIN (The Parekh Report). (2000). *The Future of Multi-Ethnic Britain*. London: Profile Books.

COMMITTEE OF COUNCIL OF EDUCATION. (1848). *Reports of the Commissioners Inquiry into the State of Education in Wales*. London: William Clowes & Sons.

DEIA. (2011. 11 de noviembre). El Gobierno vasco busca que la inmigración se perciba como positiva para Euskadi. *DEIA*. Recuperado el 15 de diciembre de 2011, de http://www.deia.com/2011/11/07/sociedad/euskadi/el-gobierno-vasco-busca-que-la-inmigracion-se-perciba-como-positiva-para-euskadi

EUSKALTZAINDIA. (1977). *El libro blanco de euskara*. Bilbao: Euskaltzaindia.

EUSKOMEDIA. (2008). *Finanzas públicas de la Comunidad Autónoma Vasca. Concierto económico*. Recuperado el 20 de julio de 2011, de http://www.euskomedia.org/aunamendi/31943/37688

GENERALITAT DE CATALUNYA. (2010). *Plan de ciudadanía e inmigración 2009-2012*. Catalunya: Secretaria per a la Immigració.

_____(2009). *Pacte Nacional per a la Immigració. Catalunya*: Secretaria per a la Immigració.

_____(2006). *Pla de Ciutadania i Immigració 2005-2008*. Catalunya: Secretaria per a la Immigració.

_____(2001). *Pla interdepartamental d'immigració 2001-2004*. Catalunya: Secretaria per a la Immigració.

_____(2000). *Informe sobre el desenvolupament del Pla Interdepartamental d'Immigració, setembre1993-setembre 2000*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

GOBIERNO VASCO. (2011a). *III Plan Vasco de Inmigración, Ciudadanía y Convivencia intercultural 2007-2009*. Vitoria- Gasteiz: Departamento de Empleo y Asuntos Sociales.

_____(2011b). *Pacto Social por la Inmigración en Euskadi*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Empleo y Asuntos Sociales.

_____(2011c). *Pacto Social por la Inmigración Euskadi: Conclusiones de la jornada de presentación del Pacto (14-12-2011)*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Empleo y Asuntos Sociales.

_____(2009). *IV Mapa Sociolingüístico, 2006*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Cultura.

_____(2007). *II Plan Vasco de Inmigración 2007-2009*. Vitoria- Gasteiz: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.

_____(2005). *Futuro de la política lingüística: proyecto 2005-2009 de la Viceconsejería de Política Lingüística*. Vitoria-Gasteiz: Viceconsejería de Política Lingüística.

_____(2003). *Plan Vasco de Inmigración 2003-2005*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.

NATIONAL ASSEMBLY FOR WALES (NAW). (2004). *Report of the Richard Commission*. Cardiff: Commission on the Powers and Electoral Arrangements.

QUÉBEC. (1986). *Déclaration du gouvernement du Québec sur les relations interethniques et interraciales*. Recuperado el 20 de julio de 2010, de http://www.quebecinterculturel.gouv.qc.ca/fr/lutte-discrimination/declaration-relations.html

_____(1977a). *La politique québécoise de la langue française*. Québec: Éditeur officiel du Québec.

_____(1977b). *La Charte de la langue française. Projet de Loi no 101*. Québec: Éditeur officiel du Québec.

_____(1975). *Charte des droits et libertés de la personne du Québec*. Québec: Éditeur officiel du Québec.

_____Comité d'implantation du plan d'action à l'intention des communautés culturelles (CIPACC). (1984). *Rapport d'activités. Pour la période du 1er novembre 1982 au 29 février 1984*. Québec: Gouvernement du Québec.

_____Commission Larose. (2001). *Le français, une langue pour tout le monde*. Québec: Secrétariat à la politique linguistique.

_____Ministre d'État au Développement Culturel (MÉDC). (1978a). *La politique québécoise du développement culturel. Perspective d'ensemble: de quelle culture s'agit-il?*, vol. 1 (English version). Québec: Comité ministériel permanent du développement culturel.

_____(1978b). *La politique québécoise du développement culturel. Les trois dimensions d'une politique: genres de vie, création et éducation*, vol. 2 (English version). Québec: Comité ministériel permanent du développement culturel.

_____Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration (MCCI). (1990). *Au Québec pour bâtir ensemble. Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration.* Montréal: Direction des communications.

_____(1981). *Autant de façons d'être Québécois. Plan d'action à l'intention des communautés culturelles*. Montréal: Direction générale des publications gouvernementales.

_____Ministère d'Inmigration et Communautés culturelles (MICC). (2009). *Population immigrée recensée au Québec et dans les régions en 2006: caractéristiques générales*. Québec: Ministère d'Inmigration et Communautés culturelles.

_____Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI). (1997). *Rapport annuel 1996-1997*. Québec: Gouvernement du Québec.

WALES ASSEMBLY GOVERNMENT (WAG). (2009). *Getting On Together -a Community Cohesion Strategy for Wales*. Cardiff: Minister for Social Justice and Local Government.

WELSH LANGUAGE BOARD (WLB). (2010). *Presentación y evaluación de los esquemas de lengua galesa de las 22 autoridades locales de educación del País de galés*. Cardif: Welsh Assambly Government.

WELSH OFFICE. (1997). *A voice for Wales: the Government's proposals for a Welsh Assembly*. Cardiff: Welsh Office.