



Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España

Barcelona: Ariel

ISBN 978-84-344-1838-7

2009 / 1ª Edición / 336 págs. / Ariel / Castellano

Ricard Zapata-Barrero (editor)

Para citar este capítulo;

ZAPATA-BARRERO, R. (2009) “¿Existe un enfoque propio de gestión de la inmigración? Filosofía práctica de la política de gobernabilidad en España” en R. Zapata-Barrero (ed.) *Políticas de gobernabilidad de la inmigración en España* Barcelona: Ariel, 21-31

CAPÍTULO 15

¿EXISTE UN ENFOQUE PROPIO DE GESTIÓN DE LA INMIGRACIÓN? FILOSOFÍA PRÁCTICA DE LA POLÍTICA DE GOBERNABILIDAD EN ESPAÑA

R. ZAPATA-BARRERO

Universitat Pompeu Fabra, Barcelona

España se incorpora a la tradición de la inmigración tras una década de democracia, al legislar por vez primera sobre la materia en 1985. Desde entonces han pasado más de dos décadas, con unos cambios estructurales y legales, y con una definición más clara de estrategias de gestión que ayuden a orientar la gobernabilidad. Pero todavía no hemos llegado al momento nuclear: la necesidad de volver a discutir las bases de nuestro contrato político y social, fundamentado en nuestra Constitución y nuestro sistema de reglas basadas en la autonomía nacional y local. Quizás deberíamos entrar en esta fase operativa. La que nos obligue a repensar algunos puntos de nuestro Acuerdo, para actualizarlo, y para que pueda servir su principal función: ayudarnos a resolver nuestros problemas sociales y políticos. Por el momento, paradójicamente la Constitución Española forma parte del problema a resolver. Asimismo, algunas dimensiones de nuestra estructura institucional tampoco nos ayuda a resolver estos nuevos problemas. Existe una estructura que discrimina a los inmigrantes en el mercado laboral, en las distintas esferas de su vida cotidiana. Esta situación no nos ayuda a generar respuestas a las nuevas preguntas que plantean nuevos contextos y dinámicas, como es el caso de la llegada y permanencia de inmigrantes. En esta fase, la inmigración hace aflorar las debilidades de nuestro sistema liberal y democrático. Los temas que plantean su gestión es una ocasión para hacer un diagnóstico no sólo de la capacidad de gobernar la inmigración, sino de las políticas que se están proponiendo para atender a los retos de gobernabilidad: *las políticas de gobernabilidad de la inmigración*.

Éste es el marco y el enfoque que se ha seguido en este libro. Repasar críticamente los principales temas que preocupan a España es también una oportunidad para contribuir a fortalecer nuestro sistema liberal democrático. *Una agenda de la política de gobernabilidad de la inmigración en España es ahora necesaria*.

Si definimos una filosofía de la inmigración como un conjunto de políticas explícitas y coherentemente desarrolladas para gestionar la inmigración, entonces la filosofía de inmigración

en España es, sin duda, una *filosofía práctica*. No está basada sobre una idea preconcebida, sino sobre las preguntas y las respuestas que genera la propia práctica de gobernabilidad de la inmigración. Da directrices estratégicas para enfocar la acción política. Esta filosofía práctica tiene, además, la ventaja de estar orientada por la anticipación, frente a las experiencias de otros enfoques europeos. Conocemos los problemas del futuro viendo a otros Estados, y sobre esta base construimos nuestra filosofía. Este saber «jugar con ventaja» frente a otros Estados europeos forma parte también de su filosofía. Conocemos resultados de otras políticas y sobre una reflexión de esta evaluación construimos nuestra política para gobernar la inmigración.

Los que han contribuido a este volumen han ofrecido argumentos que nos ayudan a conformar esta *filosofía práctica*, basada en un diagnóstico de la situación, y en una identificación de los principales retos que deben superarse para proseguir la gobernabilidad de la inmigración. Basándonos en las conclusiones de las diferentes contribuciones, tras contextualizar cada categoría en el marco de la reciente trayectoria democrática española, respondemos a dos preguntas: ¿Cuáles son las características de las políticas de gobernabilidad de la inmigración en España? ¿Cuáles son los retos futuros para consolidar la gobernabilidad? Siguiendo este marco, nos referiremos en términos de categorías que conforman *la filosofía práctica que orientan las políticas de gobernabilidad de la inmigración en España*.

1. La filosofía práctica en la gestión de fronteras

El tema de la gestión de fronteras es sin lugar a dudas una de las principales dimensiones de la política de gobernabilidad en España. España toma consciencia de que sus fronteras son también fronteras europeas, y una de las más «calientes» en los flujos migratorios procedentes de África. No hay una tradición en España de pensar las fronteras terrestres. El tema igual ha estado más vinculado con los nacionalismos no estatales que buscan trazar sus fronteras de identidad a través de la lengua. De ahí que no existieran mecanismos previstos para gestionar el movimiento constante de personas, especialmente concentrados en los puntos de mayor proximidad de la costa africana. Es un hecho que tampoco podemos obviar que existe un vínculo entre agenda mediática (que sólo habla de fronteras marítimas), opinión pública negativa (básicamente centrada en la gestión de fronteras) y agenda política, muy concentrada en las fronteras marítimas. Apenas existe tema de debate social y político de las fronteras por vía aérea y por vía terrestre a través de los Pirineos, a pesar de representar un porcentaje muchísimo mayor de entradas (la marítima apenas representa el 10 % del total).

Es también inevitable el vínculo entre gestión de fronteras y seguridad, en tanto que la principal función de la frontera es la seguridad. Pero cuando se vincula gestión de flujos migratorios y fronteras, las políticas que se hagan no necesariamente deben estar asociadas con el objetivo de la seguridad, o bien debe cambiarse la categoría de seguridad para también incluir a otros destinatarios, y no solamente al Estado receptor.

También sabemos que tras las prácticas políticas hay enfoques. La novedad de la filosofía práctica de España es que busca superar uno de los grandes dilemas políticos en materia de políticas de flujos migratorios: combinar los derechos humanos con el control estricto de llegada de inmigrantes. Es un hecho que a pesar de las grandes dificultades de gestión de fronteras, y las evidentes imágenes dramáticas que acompañan muchas noticias procedentes de Canarias, de lo que no puede ser acusada España es de vulnerar los derechos humanos. Todo lo contrario, está siendo vista por las mismas ONG que gestionan la llegada de inmigrantes en los campos de recepción de Canarias, como un actor que contribuye a la acogida humana de los inmigrantes (R. Zapata-Barrero y N. de Witte, 2007).

Para gobernar las fronteras frente a los flujos migratorios, España ha tenido que innovar legalmente y políticamente. Como nos recuerda la contribución de A. López Sala en este volumen, durante los años ochenta, las disposiciones legales no se correspondieron con acciones dirigidas a la ejecución de un control de las corrientes migratorias y de la acción en la frontera. Esta política surgió desvinculada de una regulación ordenada de la migración laboral y moldeada por las decisiones adoptadas en la Unión Europea. A lo largo de los noventa, prosigue la

argumentación de A. López Sala, se amplían sus objetivos y se perfeccionan algunos de sus mecanismos a través, por ejemplo, de la política de visados, la firma de acuerdos de readmisión y la intensificación de las repatriaciones.

De nuevo, como concluye A. López Sala en este volumen, en el caso español la política de control de fronteras se ha caracterizado por la dificultad de la gestión y los problemas de gobernabilidad debido a la combinación de varios factores. En primer lugar, su geografía y su condición de frontera meridional de la Unión Europea; en segundo lugar, las tensiones derivadas de la distribución de competencias y los equilibrios institucionales entre distintos niveles de Gobierno en la esfera doméstica, que responden a la estructura del propio sistema político español y; en tercer lugar, la visibilidad de las acciones en la esfera interna e internacional, un ámbito donde se destilan de forma particularmente expresiva las contradicciones entre la lógica de cierre del Estado y la lógica de la protección de los derechos humanos y de asistencia a los inmigrantes irregulares, y en donde los organismos supranacionales y la sociedad civil han jugado un papel significativo en el establecimiento de los límites, dinámicas y constricciones de la acción. El coste de las medidas activas y reactivas de control de flujos y la falta de acuerdo con los países de origen son dos de los factores que han influenciado de forma relevante en las dificultades de gobernabilidad de la gestión fronteriza, donde se han suscitado dificultades crecientes para una acción concertada entre los actores implicados en la esfera subnacional, nacional y supranacional.

En este marco podemos identificar los elementos de la filosofía práctica de la política de gobernabilidad de la inmigración en la gestión de fronteras: consolidar la vigilancia y la externalización de políticas. En la vigilancia hay un intento de equilibrar control fronterizo con control interno, así como la incorporación de un número creciente de actores nacionales e internacionales, estatales y privados, y un perfeccionamiento técnico de los mecanismos de control remoto. La filosofía de la externalización en la ejecución de políticas es un paso radicalmente opuesto a los argumentos que inicialmente se defendieron en la cumbre europea de Sevilla 2002, donde el gobierno Aznar quiso introducir, sin éxito, un sistema de penalizaciones a los países de origen para obligarles a que controlen sus fronteras. De lo que se trata ahora es de compartir los diagnósticos que implica la movilidad humana, y de reaccionar con políticas conjuntas en un marco de corresponsabilidad. Esta nueva orientación de la forma de gobernar las fronteras es un claro ejemplo de la filosofía práctica que caracteriza el enfoque español. Volveremos sobre esta última dimensión al tratar los temas relacionados con la dimensión exterior, y el área euromediterránea de las políticas de gobernabilidad.

2. -La filosofía práctica en la gestión de la distribución de competencias

El tema de la distribución de competencias es una cuestión muy enraizada en nuestra tradición democrática, siempre presente en los debates políticos y sociales. Está vinculada a la forma en como se pactó durante la transición democrática un proceso de descentralización política y administrativa sin límites temporales y sin unos mínimos y máximos de competencias establecidos para todos. De ahí que sea un proceso siempre en marcha desde la Constitución de 1978.

En este marco del debate se incorpora el tema de la inmigración, como una materia que no ha sido definida en términos de competencias y que, por lo tanto, no ha sido tampoco definida en términos de distribución administrativa de tareas y funciones (el «quién hace qué» en materia de inmigración y dirigido a las distintas Administraciones). Es un hecho reconocido que las competencias en materia de inmigración no fueron objeto de discusión durante la transición ni tampoco están recogidas en la Constitución Española de 1978. Esta falta de referencia normativa sobre cómo se distribuye administrativa y territorialmente la competencia de la inmigración no es obstáculo para orientar unas prácticas que cada vez están más definidas y reconocidas. En este punto es donde se visualiza más el argumento de que España está siguiendo una filosofía práctica.

En efecto, las acciones del Gobierno y la práctica institucional misma nos permiten afirmar que si bien la gestión de fronteras y todo lo relativo a flujos es materia exclusiva del Gobierno central, los asuntos relacionados con la integración recaen sobre las Administraciones autonómicas y, especialmente, en las administraciones locales, quienes tienen prácticamente la responsabilidad de la acogida y de la integración. En este sentido, el Gobierno ha buscado apoyar las acciones de integración de los inmigrantes mediante la distribución presupuestaria (200.000.000 € en 2007, 240.000.000 € en 2008) entre ayuntamientos y comunidades autónomas para la acogida e integración de los inmigrantes. Esta distribución económica se ha efectuado a través de los órganos gestores de políticas de inmigración de cada comunidad autónoma, y con unos criterios demográficos y objetivos acreditados. A su vez, el Gobierno ha empezado a derivar las competencias sobre gestión interna de la inmigración a favor de las comunidades autónomas tal y como alguno de los Estatutos de estas comunidades demandan y reconocen. Por ejemplo, en Cataluña se reconoce la competencia de la acogida y de la integración de los inmigrantes, así como la gestión de los permisos de trabajo.¹

El mayor problema es, como apunta la contribución de A. Miret en este volumen, que el actual reparto competencial impide que las CC.AA. puedan desarrollar políticas públicas completas sobre inmigración, aunque también es cierto, como él mismo apunta, que la conflictividad competencial en esta materia ha sido escasa hasta el momento.

Es también un hecho distintivo de España, el actual régimen de autonomía local, que permite a las ciudades empadronar según sus criterios sin atender el criterio del Estado. De esta forma se empadronan inmigrantes que están en situación administrativa irregular. Aquí de nuevo se plasma bien esta filosofía práctica que orienta la política de gobernabilidad de la inmigración en España. Atendiendo a objetivos estratégicos básicamente de cohesión y de estabilidad se prefiere hacer visible un problema (mediante el empadronamiento de personas en situación irregular) que mantenerlo invisible y sin protección. Ante esta circunstancia también debemos destacar la filosofía práctica del Estado, quien conoce la situación, pero no genera conflicto con los ayuntamientos. Existe una comprensión tácita y un beneplácito indirecto de la acción de los ayuntamientos. Esta filosofía práctica asegura la gobernabilidad de la inmigración en España.

En este marco se pueden enumerar una serie de retos para mejorar la gobernabilidad. Establecer de entrada unos mecanismos conocidos de coordinación entre la Administración pública estatal, autonómica y local en cuanto a las políticas públicas en materia de inmigración, como también entre las mismas CC.AA. entre sí. Atendiendo a la división de competencias que se está estableciendo mediante la práctica, se debería ampliar la participación de las CC.AA. y de la Administración local en cuanto a la fijación de las políticas estatales en materia de inmigración, incluido el control de flujos y la determinación de contingentes. Pero también falta un reconocimiento más explícito de una realidad: el liderazgo en la gestión de las políticas migratorias recae en el ayuntamiento. En resumen, y como apunta A. Miret, lo más adecuado sería la realización de un Pacto de Estado de Extranjería e Inmigración, en el que además de otras muchas cuestiones, se delimitaran con precisión los ámbitos competenciales, se concretaran los mecanismos de coordinación entre las distintas administraciones públicas, y se determinarían los mecanismos de financiación para hacer frente al reto que hoy plantea la inmigración a la sociedad española. Dicho pacto debe fundamentarse en un consenso político, una coordinación institucional y una concertación social. Quizá también en este punto deberíamos incluir la creación de una Agencia de la Inmigración, que tendría como principal función velar para el cumplimiento y garantizar la implementación del contenido de dicho Pacto.

3. La filosofía práctica en la gestión de las políticas de bienestar

El Estado de bienestar en España es muy joven en comparación con los otros países europeos. Tiene dos características importantes. Se construye tras la crisis de los Estados de bienestar de los años setenta del pasado siglo, y sin la presencia de inmigrantes desde sus inicios, como ocurrió en Francia y Alemania por ejemplo, donde los inmigrantes también contribuyeron directamente a la reconstrucción de la sociedad tras la Segunda Guerra Mundial. Quizás esto nos

puede ayudar a explicar algunas de sus debilidades. También hay otro tema que ya es consustancial a los Estados de bienestar de los otros países europeos. El tema de cómo se va vinculando paulatinamente bienestar, identidad, diversidad y oportunidades. Este vínculo es clave para entender la lógica de la gobernabilidad en España. Sus mayores problemas: la exclusión social de los inmigrantes o españoles de origen que en la próxima década se incorporarán seguramente en el mundo laboral. Aquí de nuevo los argumentos que se pueden dar contribuyen a conformar esta *filosofía práctica* que orienta la política de gobernabilidad de la inmigración en esta materia de bienestar.

Siguiendo el argumento de F. J. Moreno, la llegada de inmigrantes, además de un reto, constituye una oportunidad para identificar los puntos débiles de nuestro régimen de bienestar con objeto de garantizar su sostenibilidad futura. La investigación social sobre este tema debería contribuir a identificar dichos puntos débiles y refutar los argumentos simplistas que responsabilizan a los inmigrantes del deterioro del Estado de bienestar.

Existe también un vínculo muy propio de España bien identificado por F. J. Moreno: el que se establece entre bienestar e integración. Esta relación es fundamental para entender las políticas de gobernabilidad de la inmigración en materia de bienestar. En este marco, existen dos instrumentos básicos. Por un lado, los programas de aseguramiento social proporcionan protección ante determinados riesgos (invalidez, paro o jubilación) para aquellos inmigrantes que hayan trabajado en la economía formal. Por otro lado, los programas de cobertura universal (educación, sanidad y en cierta medida servicios sociales), constituyen una red básica de protección que garantiza una serie de derechos sociales elementales que actúan como mecanismos de redistribución, de garantía de las oportunidades vitales y del desarrollo de las potencialidades de los inmigrantes. Por último, F. J. Moreno también destaca que las transformaciones experimentadas en los últimos años por el familismo tradicionalmente vigente en España, derivadas de los cambios en nuestra sociedad (creciente participación laboral de la mujer, evolución de las estructuras familiares, reducción de las expectativas de cuidado intergeneracional, etc.), definen una estructura de oportunidades particularmente favorable al desarrollo de nichos laborales en el ámbito de la reproducción social receptivos a la mano de obra inmigrante.

En este marco, un tema en el que España debe anticiparse es precisamente el de la movilidad social. Desde esta perspectiva seguimos lo que apunta F. J. Moreno en este volumen. Una parte importante de los esfuerzos por diseñar modelos de incorporación viables vendrá dada por la necesidad de garantizar las posibilidades de movilidad social ascendente para los descendientes de los inmigrantes, así como la aplicación de políticas efectivas contra la discriminación, de forma que se garantice la igualdad de oportunidades. Por esta razón se debe vincular bienestar con la promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico, que quizás ningún otro país europeo destaca con tanta voluntad. F. J. Moreno insiste en que la consecución de estos objetivos resultará clave, especialmente para anticiparse a los problemas que tendrán los hijos de los primeros inmigrantes, educados en un contexto bicultural y habiendo crecido y estudiado en la sociedad española.

La filosofía práctica que orienta la política de gobernabilidad de la inmigración en España prepara instrumentos para anticiparse a sucesos como lo ocurrido en noviembre 2005 en Francia. La experiencia francesa, donde ciudadanos de origen inmigrante se rebelaron contra un Estado que les excluye, a pesar de haberlos educado con unos valores republicanos de igualdad de oportunidades, es un claro aviso para el débil Estado de bienestar español. Estos «españoles de origen» compartirán, como de nuevo señala muy bien F. J. Moreno, expectativas de vida personal y laboral con sus compañeros autóctonos y no estarán por tanto dispuestos a aceptar de modo acrítico los empleos (y las condiciones laborales) que para sus padres representaban un salto cualitativo respecto a los de sus países de origen.

En esta misma lógica, la lucha contra la exclusión social que padecen los inmigrantes, con menores recursos para luchar contra las desigualdades sociales, está relacionada con el sector de precariedad laboral en el que se encuentran. Por esta razón F. J. Moreno apunta que el ámbito que más requiere desarrollarse es el de las políticas de protección social, debiendo ajustar sus

pautas de actuación a la diversidad derivada de la presencia de inmigrantes a través de dos ejes básicos de actuación: garantizar la igualdad (acceso a las prestaciones y servicios), y avanzar hacia la equidad (consecución de la igualdad de resultados, aunque esto suponga tratamiento diferencial). Una de las dimensiones prácticas en que se plasmará de modo más directo dicho debate es en la decisión acerca de la forma de atender las demandas específicas derivadas de la diversidad étnica: a través de servicios de carácter generalista, o mediante el establecimiento de sistemas paralelos especializados. El debate acerca de las ventajas e inconvenientes de ambos modelos permanece abierto, aunque la tendencia que caracteriza la filosofía práctica española es la de defender la lógica normalizadora o generalista.

4. -La filosofía práctica en la gestión del asociacionismo inmigrante

El asociacionismo es uno de los indicadores más consolidados de nuestra reciente historia democrática. En España existe un vínculo muy estrecho entre asociacionismo y movimiento social, en tanto que se asume que una de las funciones de la vida asociativa es la crítica y la presión social, con voluntad de incidir en el cambio social. Esto no es casual, forma parte de nuestra historia, donde asociarse era signo de delito, y por lo tanto el vínculo entre asociarse y movilizarse contra el régimen de Franco se implicaban mutuamente. Este supuesto tan arraigado en nuestra tradición también se reproduce, de nuevo, con los inmigrantes, que se encuentran en un contexto político que les niega ciertos derechos y les dificulta la oportunidad de expresar sus religiones y prácticas culturales. Este marco explica en parte por qué el asociacionismo inmigrante es un instrumento de reivindicación social y política, una vía para canalizar las demandas de los inmigrantes y transmitir las al sistema. Con su vínculo con las administraciones, las asociaciones de inmigrantes están adquiriendo, no obstante, otro papel, no tanto ya a nivel de demandas, sino a nivel de implementación de políticas destinadas a los inmigrantes. En este nivel, las asociaciones de inmigrantes dejan en segundo plano su carácter de movimiento y se transforman en ONG. En España esta doble función del asociacionismo inmigrante, como movimiento social y como asociación asistencial y altruista, es un hecho. Esta realidad está en parte potenciada por su relación con las administraciones en general y las administraciones locales en particular, y donde las asociaciones se transforman en «aliadas» de las políticas locales, tanto en el diseño como especialmente en la implementación de políticas.

En este marco se produce un dilema que cada ayuntamiento resuelve de forma diferente. Esto es, no hay una respuesta estatal, ni una directriz política que oriente a la administración local para que diseñe una forma determinada de relacionarse con esta realidad asociativa inmigrante: el dilema entre promoción y generalización, incluyendo al asociacionismo inmigrante dentro del entramado de las asociaciones de ciudadanos, sin distinción ni tratamiento específico constituye uno de los ejes centrales para debatir la política de gobernabilidad del asociacionismo inmigrante en España (R. Zapata-Barrero, 2004, 147-159). De nuevo, la orientación de este debate expresa una *filosofía práctica*.

En este punto, la contribución de L. Morales, A. González y L. Jorba se pronuncia claramente. Para las autoras, las políticas locales de integración que promuevan el desarrollo y la consolidación del asociacionismo inmigrante contribuyen a garantizar la inclusión de dicha población en el *demos* efectivo y activo de la ciudad. La cuestión, sin embargo, es determinar qué políticas de promoción del asociacionismo inmigrante son más eficaces. En este caso, el dilema se plantea entre políticas de promoción del asociacionismo que identifican el asociacionismo inmigrante como colectivo diferenciado y, por tanto, promueve la formación y la consolidación del asociacionismo de y entre inmigrantes; y las políticas de promoción del asociacionismo de carácter generalista que no dan mayores facilidades a la formación de asociaciones de inmigrantes. Las primeras tienden a facilitar la creación de un tejido asociativo «propio» de los inmigrantes que pueden, en ciertos casos, llegar a «segregarse» del tejido asociativo del conjunto de la población. Las últimas pretenden que los inmigrantes no formen

sus propias asociaciones en torno a identidades culturales propias y que se incorporen al tejido asociativo ya existente.

La contribución de L. Morales, A. González y L. Jorba también nos recuerda que las asociaciones de inmigrantes son correas de transmisión y agentes de recepción y desarrollo de las políticas públicas destinadas a permitir la integración de los inmigrantes y sus descendientes, pues desarrollan ciertas funciones imprescindibles para el reconocimiento y la redistribución entre los colectivos presentes en la ciudad. Las asociaciones permiten la agregación de demandas, y su defensa desde plataformas de mayor poder simbólico, al mismo tiempo que canalizan y promueven la participación de sus miembros. Pero además, las asociaciones constituyen instituciones de primera acogida y apoyo psicológico-emocional en el proceso migratorio, en clara complementariedad con la labor de las instituciones de la sociedad receptora. Finalmente, permiten de forma colectiva la auto-expresión, y el mantenimiento de la identidad como algo valioso para los propios individuos que la sostienen.

5. -La filosofía práctica en la gestión del enfoque de la ciudadanía

Resulta relevante que mientras que en muchos países europeos se esté haciendo un uso de la retórica de la ciudadanía para designar una política restrictiva, que obliga a los inmigrantes a pasar un test cívico antes de poder acceder a derechos de residencia y/o de ciudadanía (Holanda, Dinamarca, Alemania, por ejemplo), el uso que se hace de la categoría de ciudadanía en España es precisamente contrario a todo tipo de sistema que establezca un régimen de obligaciones y exámenes, que ni siquiera deben pasar los ciudadanos españoles. La categoría de ciudadanía tiene una connotación conservadora y un sentido reactivo en prácticamente todos los países europeos, y en España tiene una connotación progresista y un sentido pro-activo. En este punto, el enfoque de la ciudadanía que está siguiendo España se aleja radicalmente de la tendencia general europea. Esta diferencia puede explicarse o bien porque España es muy joven como país de tradición de inmigración, que no ha agotado todos sus efectos sobre la sociedad; o bien, que, conocedora de las otras políticas, quiere intencionadamente desmarcarse de esta lógica conservadora. El primer caso sería posible si coincidieran otros países que se han incorporado más recientemente a la tradición de inmigración, como es el caso de Grecia y de Italia. Pero la realidad muestra que estos dos países del sur también están queriendo adoptar este enfoque reactivo de la categoría de la ciudadanía. Seguramente también existe un tercer elemento: los efectos secundarios que podría ocasionar una muy explícita apuesta por los tests de ciudadanía, y que haría visible la problemática de la pluralidad de identidades en España. En este último caso, quizás sea mejor la opción progresista que la conservadora. Lo que también resulta claro, que si bien en el contexto español apenas se contextualiza el debate de la inmigración en términos de identidad, en las diferentes nacionalidades no estatales que lo componen, este lenguaje de la identidad, que ya es consustancial a su debate político, es también el que impregna su filosofía política, como bien señala la contribución de S. Gil en este mismo volumen. En este último caso, el uso que se hace de la ciudadanía mezcla tanto la lógica conservadora como pro-activa. Es quizás la gestión de este equilibrio el que conforma la filosofía catalana, por ejemplo.

En este marco contextual, en España la ciudadanía se ha convertido en una categoría que designa un enfoque político y una forma de orientar los planes/programas de inmigración en todos los niveles de la Administración, desde el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración* (2007-2010) del Gobierno español, al *Pla de Ciutadania i Immigració 2004-2008* de la Generalitat de Catalunya, hasta los planes de ciudadanía que recorren muchas administraciones locales. Este enfoque de la ciudadanía es distintivo de España. En él se incorporan los principios de igualdad y de inclusión, y se hace explícita una orientación de las políticas de integración: el objetivo de tratar a los inmigrantes como ciudadanos. A través de este enfoque se tiene un marco discursivo para reclamar cambios legislativos, especialmente los constitucionales que obstaculiza la igualdad efectiva de derechos de todos los ciudadanos. Éste es el argumento básico que recorre la contribución de J. de Lucas en este volumen. Este enfoque tiene también

un componente republicano en tanto que se defiende la práctica ciudadana de los inmigrantes y el criterio de la residencia a través de los mecanismos del empadronamiento, cuyo uso es también distintivo de España.

En este sentido, el uso que se hace del criterio de ciudadanía en España tiene mucho vínculo con la concepción urbana de la ciudadanía, como habitante de la ciudad. Por lo tanto, como merecedor de todos los derechos que proporciona el municipio a todos sus habitantes, sin seguir la distinción jurídica establecida por el Estado entre inmigrante y ciudadano. Éste es uno de los argumentos conclusivos de la contribución de J. de Lucas, el de tratar el Padrón en su función positiva de título de vecindad (y no en la negativa policial en la que se pretende centrar el recurso a este instrumento).

Este enfoque se usa también como orientación para los discursos pro-activos, tanto para designar las políticas que buscan gestionar el proceso mediante el cual los inmigrantes pasan a ser considerados como ciudadanos plenos (la retórica de la inclusión), como para contextualizar las políticas que se centran en la gestión de la interacción entre inmigrantes y ciudadanos (la retórica de la acomodación) (R. Zapata-Barrero, 2009a, 102-114). Suponiendo este uso discursivo de la retórica de la ciudadanía J. de Lucas también concluye que debe criticarse toda mención a los inmigrantes como «nuevos ciudadanos», si con ello se hacen invisibles todas las condiciones de desigualdad que tienen los inmigrantes respecto de los ciudadanos.

6. La filosofía práctica en la gestión del derecho de voto

El derecho de voto de los inmigrantes es uno de los principales debates actuales relacionados con la gobernabilidad de la inmigración en España. Este tema inicialmente social ya ha comenzado a entrar en el ámbito parlamentario. Las reivindicaciones para la promoción de este derecho se hacen cada vez más presentes antes de cualquier tipo de elecciones, no sólo por parte de las asociaciones de -inmigrantes, sino también de otros actores sociales y algunos partidos políticos de izquierda (Izquierda Unida se ha pronunciado claramente a favor de este derecho democrático).

La filosofía práctica de España se expresa en este caso bajo dos dimensiones: «la dimensión territorial» que plantea en qué nivel territorial deben votar los inmigrantes (¿nivel local, autonómico, estatal?) y la «dimensión jurídica», que abarca por lo menos tres tipos de argumentos: el argumento del criterio de nacionalidad (antes de obtener el derecho de voto los inmigrantes deben obtener la nacionalidad española), el argumento relacionado con el principio de reciprocidad presente en la Constitución española, elemento polémico en la gestión del derecho de voto en España, como bien lo argumenta al final la contribución de J. de Lucas. Por último, el tercer argumento trata sobre el tiempo de residencia necesario para obtener el derecho de voto.

Además de este complejo marco bidimensional, también hay dos obstáculos legales importantes que hacen difícil la promoción de este derecho. Los esfuerzos para promover el derecho de voto de los inmigrantes chocan con obstáculos como la dificultad técnica para cambiar la Constitución, el temor de los partidos políticos principales para hacerlo, así como el hecho de que esta cuestión puede afectar negativamente a los intereses electorales del partido gobernante. Además, existe una evidente «etnicización» en el Código Civil (o la discriminación por origen, a fin de obtener la nacionalidad española) que discrimina a los inmigrantes por su origen a la hora de concederles el derecho a la nacionalidad española, como única vía de acceder al derecho al voto. En este sentido, podemos ver que hay más una «etnicización» estructural, que social o política. La reforma del Código Civil sería un paso importante, a fin de armonizar el acceso a la nacionalidad española sin discriminación por nacionalidad, cultura, u origen, y por lo tanto, para promover sin discriminación por origen el derecho de voto de los inmigrantes.

En este sentido, en la actualidad parece que el Gobierno está dando los primeros pasos para promover el derecho de voto a los inmigrantes, con la aprobación de un embajador especial que tendrá la misión de mejorar los acuerdos de reciprocidad, así como con la decisión de crear una

subcomisión en el Congreso de los Diputados que estudiará las posibles reformas constitucionales y legales. Sin embargo, estos primeros pasos pueden convertirse en un importante fracaso si no hay una reforma constitucional a medio plazo. Sin esta reforma, la promoción de los acuerdos de reciprocidad implicará la concesión de un derecho fundamental (como es el derecho de voto) a través de acuerdos bilaterales, con implicaciones directas sobre diferentes estatus jurídicos para los inmigrantes, dependiendo de si «sus» Estados han negociado a su favor o en su contra. En definitiva, todos los argumentos claman una *filosofía práctica* que todavía, en este caso, no acaba de expresarse con la contundencia que lo hace en otros casos: la necesidad final de una reforma constitucional a medio plazo que evite la perpetuación de las desigualdades entre grupos de diferentes orígenes. Esto demuestra que la reforma constitucional es esencial para promover el derecho de voto de los inmigrantes sobre la base del criterio del tiempo de residencia, y sin que medie ningún tipo de exclusión.

7. -La filosofía práctica en la gestión de la antidiscriminación en el mercado de trabajo

La discriminación de los trabajadores inmigrantes en España está directamente vinculada con la economía sumergida. En estas situaciones, los inmigrantes se enfrentan a duras condiciones de trabajo, sin derechos básicos ni protección. Sobre este tema las directivas de la UE han llegado a España antes de que hubiera un debate social y político sobre la igualdad de trato y de oportunidades de los trabajadores inmigrantes. Su transposición se realiza sin debate político, y con un uso muy marginal de instrumentos para hacer efectiva la nueva legislación, especialmente en términos del marco jurídico del Consejo para la igualdad de tratamiento. Las directivas han estimulado desde el principio la evolución de las políticas contra la discriminación y las consideraciones de lucha contra la discriminación en la negociación colectiva. Sin embargo, la lucha contra la discriminación de los trabajadores inmigrantes sigue estando limitado en gran parte a la lucha contra la explotación de los trabajadores irregulares, y depende en gran medida de las iniciativas locales y de los agentes no gubernamentales.

Asimismo, la recepción y la aplicación de las directivas de la UE en España debe evaluarse en el contexto específico del proceso de multiculturalidad. Aunque la inmigración se ha convertido en una realidad consolidada de la sociedad española, las políticas que tratan de asegurar la gobernabilidad se encuentran en la primera fase del proceso de multiculturalidad (R. Zapata-Barrero, 2004). Esta primera fase se centra principalmente en la igualdad de acceso a los derechos, mientras que sólo en la segunda fase (cuando la igualdad de derechos está garantizada o ya no forma parte prioritaria del debate) aparece el tema de la discriminación.

Es un hecho que si bien existe una preocupación creciente acerca de cómo gestionar la diversidad en las empresas, por ejemplo las demandas que hacen los trabajadores musulmanes relacionados con sus pautas religiosas de vida, no se aborda desde una perspectiva de no discriminación y de igualdad de oportunidades, sino más bien es percibido como un problema práctico que debe ser tratado de forma pragmática por parte de las empresas (y, a menudo, fuera de los acuerdos de negociación colectiva).

La contribución de L. Cachón en este volumen también apunta a que uno de los problemas no es sólo la falta de debate sobre la discriminación, sino su aplicación. En este sentido, propone dos vías prácticas: por un lado, la necesidad de que la misma Administración pública se aplique la política antidiscriminación para frenar la «discriminación institucional»; y, por otro lado, potenciar el desarrollo de -políticas de redistribución, reconocimiento y representación en el campo de la inmigración y de todos los colectivos que pueden ser víctimas de discriminación.

Recordando nuestro marco constitucional, especialmente el art. 14 de la Constitución Española («Los españoles son iguales ante la ley, sin que puedan prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social»), L. Cachón también defiende que la lucha contra la discriminación ha de constituir un elemento clave para juzgar las políticas y las prácticas de los actores públicos y privados en España. Lo ha sido en el caso de la igualdad de trato por motivos de género, pero hay que incorporar consecuentemente en todos los niveles de actores la lucha

contra las otras formas de discriminación: sea por motivos raciales o étnicos, sea por edad, discapacidad, religión o convicciones, orientación sexual y otros motivos que pueden merecer esa protección especial.

En el campo normativo L. Cachón insiste en que se debería avanzar hacia una ley general por la igualdad de trato y de oportunidades *por todos los motivos* señalados en las directivas comunitarias (sexo, origen racial o étnico, discapacidad, orientación sexual, religión o convicciones y edad) que recogiera y armonizara toda la normativa ya en vigor en España (en la lógica de aclarar y de unificar los textos normativos); que se revise la legislación a la luz de esas directivas comunitarias y de otros instrumentos internacionales que plantean algunos aspectos más avanzados en la lucha contra la discriminación. En este marco de discusión sobre las políticas que se pueden hacer para asegurar la gobernabilidad de la inmigración, también recogemos la importancia de que la Ley incluya la igualdad de trato y de oportunidades, y que a su implementación puedan también contribuir los actores implicados, con sus efectos socializadores y pedagógicos contra los estereotipos y los prejuicios que están en la base de las prácticas discriminatorias.

8. -La filosofía práctica en la gestión de las comunidades musulmanas

Las políticas destinadas a la gobernabilidad de los asuntos relacionados con las comunidades musulmanas están directamente vinculadas con la forma en que España está gestionando el tema del pluralismo religioso. En España este tema tiene, además, un trasfondo histórico en tanto que los musulmanes estuvieron ocho siglos de nuestra historia, y que, por lo tanto, forma parte de la tradición española la presencia de musulmanes. Aunque luego, como sabemos, han habido construcciones de identidad española relacionada con la noción de Hispanidad para borrar esta parte del legado musulmán (R. Zapata-Barrero, 2006). Los principales temas relacionados con la comunidad musulmana tienen relación con las infraestructuras religiosas y la educación. El mayor problema que existe está no sólo en la escasa implementación de los acuerdos de 1992, donde se regulaba de una forma muy abierta y liberal la relación entre la comunidad musulmana con el Estado, junto con las demás religiones de España, sino también en la dificultad por parte del Estado de encontrar unos interlocutores representativos.

En este punto, la contribución de B. Álvarez-Miranda en este volumen concluye que el relato del proceso de incorporación del islam al sistema de cooperación entre Estado e Iglesia deja preguntas abiertas relativas a la capacidad de la Comisión Islámica y de las federaciones de asociaciones para representar a la creciente población musulmana, y para cumplir las funciones de implementación del Acuerdo de 1992 que le corresponden; a las que se suman preguntas sobre la capacidad y voluntad de las diferentes administraciones públicas de desarrollarlo. Los escollos encontrados en la implementación del mismo, como por ejemplo los conflictos en torno a la construcción de mezquitas, las quejas por la escasez de profesores del islam, o los pocos casos de expulsión de niñas musulmanas de las escuelas por vestir al modo tradicional, por su parte, trasladan a España debates públicos que datan de más antigüedad en otros países europeos. B. Álvarez-Miranda sigue argumentando que la comparación con Gran Bretaña, Alemania y Francia muestra que, aunque todos los Estados garantizan la libertad de culto y permiten la enseñanza religiosa plural, los arreglos institucionales y los grados de apoyo que prestan a la práctica colectiva y la enseñanza islámica varían, quedando el diseño español más cerca del alemán, más liberal, que el de los otros dos.

Además, España no puede escapar de los problemas de gobernabilidad que plantea a nivel global el vínculo de seguridad entre religión musulmana y terrorismo, así como de tener que replantearse su relación con la Iglesia católica para asegurar el laicismo estatal que se baraja como la única respuesta a las demandas de los musulmanes.

En este sentido, la cuestión de qué espacio y qué apoyo se den al culto y la enseñanza islámicos plantea también preguntas más amplias, en cuanto a los efectos del reconocimiento de la religión como paso previo para facilitar la integración de los inmigrantes. Los dilemas que encuentra España ante las demandas de las personas de confesión islámica todavía no están

resueltos. En este punto, la política de gobernabilidad de España tiene que dar todavía pasos no ya en el terreno teórico de unos acuerdos de 1992, apenas implementados, sino más bien en el terreno práctico.

La acomodación de la comunidad musulmana tiene todavía muchas preguntas que resolver. B. Álvarez-Miranda, al final de su capítulo lo expresa de forma gráfica. Si se concede amplio reconocimiento a la diferencia religiosa, ¿se tiende a una convivencia de corte «multicultural» que puede implicar aislamiento entre comunidades y prolongación de las desigualdades en el tiempo? Si se niega tal reconocimiento, ¿se puede generar una reacción de descontento y reivindicación mal canalizada de la identidad musulmana? ¿En cuál de los dos casos se favorece la convivencia entre comunidades religiosas, y entre éstas y los numerosos europeos (e inmigrantes de países musulmanes) que no practican ninguna religión?

9. La filosofía práctica en la gestión del género inmigrante

El tema de cómo España reacciona ante las desigualdades estructurales relacionadas con el género tiene ya una cierta tradición académica. El desafío más directo es cómo España incorpora a las mujeres inmigrantes como sujeto de las políticas de igualdad de género. Lo nuevo es quizás cómo se unen dos dinámicas de desigualdad muy bien teorizada por S. Parella: la de ser mujer y la de ser inmigrante. Este vínculo genera unas situaciones de discriminación múltiple no resueltas por las políticas de España. Quizás estemos en la fase de identificación del problema, pero también existen pocos medios para asegurar una igualdad de las mujeres en situación irregular, y/o que tra-bajan en la economía sumergida del trabajo de limpieza del hogar, el cuidado, y otros sectores laborales ocupados especialmente por las mujeres inmigrantes.

También contribuye al problema de la gobernabilidad del género inmigrante el hecho de que, como apunta la contribución de S. Parella, estamos ante un marco interpretativo que tiende a seguir un régimen del bienestar de corte «familiarista» para garantizar la «gestión del cuidado», sobre la base de procesos de alterización y de subordinación de las mujeres inmigrantes. Al mismo tiempo, las medidas legislativas orientadas a promover la igualdad de género o a facilitar la gestión del cuidado tienen como sujeto teórico a las mujeres consideradas como categoría homogénea. S. Parella argumenta que tal homogeneidad no existe, y que las medidas para asegurar la gobernabilidad del género sólo atienden las necesidades e intereses de ciertos grupos de mujeres. Se garantiza, así, la disponibilidad de mano de obra femenina a bajo coste para que las familias puedan gestionar un trabajo de cuidado que ha dejado de ser asumido en su totalidad por las mujeres de forma no remunerada, y que sigue sin ser atribuido al sistema social en su conjunto.

¿Cuáles son los principales desafíos normativos en aras de superar las desigualdades de género desde sus múltiples conexiones e intersecciones con los distintos tipos de discriminación, tanto a escala estructural como en los procesos de elaboración de las políticas? S. Parella proporciona una serie de argumentos que podrían orientar unas políticas de gobernabilidad en esta materia. En primer lugar, el actual reglamento de extranjería obstaculiza la inserción laboral de la mujer inmigrante fuera del «servicio doméstico». En este sentido, debe revisarse el procedimiento de homologación y convalidación de títulos académicos y profesionales extranjeros, así como repensar los criterios para la obtención de la autorización de trabajo de las personas reagrupadas. En segundo lugar, y siguiendo las propuestas de cambios necesarios para asegurar la gobernabilidad, se necesita avanzar hacia cambios legales que permitan que el empleo doméstico tenga condiciones dignas de trabajo y no discriminatorias con relación al resto de los sectores laborales. Con tal fin, la supresión del Régimen Especial de Empleados de Hogar (REEH) y su equiparación al Régimen General constituye una prioridad.

10. La filosofía práctica en la gestión de la identidad

El tema de cómo España gestiona las diferentes formas de pertenencia y las diferentes respuestas que pueden darse a la pregunta sobre ¿quién soy? en términos de identidad nacional, forma quizá parte de su misma historia, incapaz de resolver este tema de la multiplicidad de identidades nacionales y de enarbolar el reconocimiento mutuo. Ante este hecho ya complejo se añade el tema de las identidades que traen consigo los inmigrantes. Cada identidad nacional territorialmente delimitada (como Cataluña, Galicia y el País Vasco), puede también quedar afectada en la forma en cómo el Estado español gestiona los temas de identidad relacionados con los inmigrantes. Aquí se producen unas situaciones que todavía no han sido diagnosticadas en toda su profundidad en España. R. Zapata-Barrero (2008, ed. 2009) ha abierto este programa de análisis teniendo en cuenta la perspectiva de Cataluña y el Estado multinacional español. Pero también en temas de identidad para el caso del Estado se encuentra la etnicización del código de nacionalidad, como ya hemos apuntado al tratar del derecho al voto, que privilegia en tratamiento (con reducción de años exigidos para tener opción de aplicar) a ciertos nacionales, como los latinoamericanos, los filipinos y, en general, los miembros de antiguas colonias españolas, dejando fuera de esta lista de privilegiados a la comunidad marroquí, una de las más numerosas en España.

A pesar de esta realidad estructural, y como también ya hemos apuntado al tratar del enfoque de la ciudadanía, no existe un debate sobre la identidad en España. Quizá este hecho es una de las distinciones más visibles frente a los debates de identidad que existen en otros Estados europeos. Si se analizan los discursos parlamentarios, como fuente muy directa de argumentación, apenas existen referencias a la identidad (R. Zapata-Barrero, 2009, 119). Siguiendo este diagnóstico, S. Gil sentencia que esta falta de debate dificulta poder hablar de una *filosofía española de la integración de inmigrantes*. Quizá esto se deba también a que el tema de la identidad nacional no está todavía resuelto en España. La pregunta ¿qué significa ser un ciudadano (del Estado) español? No tiene una única interpretación. La cuestión de pertenencia nacional en España es un tema irresuelto.

Sobre estos temas, el enfoque de las afinidades étnicas que atraviesan las políticas migratorias y de nacionalidad españolas que caracteriza la contribución de S. Gil es muy interesante. Esto nos lleva a asumir como premisa que en temas de gestión de la identidad, el enfoque de España está todavía muy atado a su pasado colonial. S. Gil no duda en interpretar esta situación en términos de relaciones de poder, bien explícito en la superioridad que también impregna el término Hispanidad en su acepción peninsular. Por ejemplo, la inclusión de los hijos y nietos de españoles en la nacionalidad española y las facilidades otorgadas a los considerados más similares (y asimilables), junto con la exclusión de muchos de los que habitan su territorio, reproducen esta idea de superioridad étnica, y ponen de manifiesto los vínculos entre las políticas de ciudadanía y los mitos fundacionales de la nación.

Sin embargo, como señala muy bien S. Gil, si nos desplazamos del marco estatal al marco nacional no estatal, como es el caso de Cataluña, el debate de la identidad, que ya forma parte de la tradición nacional, se está configurando en los temas relacionados con los inmigrantes. Se identifican preguntas diferentes a las del Estado, especialmente en términos de competencias para la gestión de la inmigración, pero también en términos de identidad (R. Zapata-Barrero, 2007b); y también se dan respuestas diferentes a preguntas compartidas con el Estado (como el rechazo a considerar el criterio de la lengua española como único válido para permitir la entrada de inmigrantes latinoamericanos). La política de inmigración se va paulatinamente configurando como política de reconceptualización de la noción misma de comunidad nacional, y como política lingüística, especialmente por el tema de la lengua catalana (R. Zapata-Barrero, 2007a).

Ante este escenario nacional no estatal, S. Gil nos ofrece un análisis crítico, en tanto que estos temas pueden también esconder unas realidades de diferencias socioeconómicas del inmigrante. En este sentido, argumenta que los actuales postulados dominantes entienden que las principales diferencias que atraviesan la sociedad catalana son lingüísticas y de origen, y dejan en segundo plano referencias a las categorías transversales de clase social o capital cultural. S. Gil señala muy acertadamente este vínculo falso: «La consigna integrarse y así catalanizarse de los años ochenta parece haber dejado paso a su reverso: catalanizarse y así, integrarse». Esto es, la idea de que un inmigrante en Cataluña puede muy bien decir «parlo català pero encara no em

sento integrat» (hablo catalán pero todavía no me siento integrado) (R. Zapata-Barrero, 2009b). Esta concepción de lo lingüístico-cultural como el eje primordial de diferenciación bajo el cual se subsumen o silencian otras desigualdades, explica que los inmigrantes latinoamericanos de habla castellana sean identificados como posible amenaza para la extensión del proyecto nacionalista. Sobre estos asuntos, todavía se está construyendo una filosofía práctica que deberá sin duda poner frente a frente el Estado español y Cataluña, para debatir sus convergencias y divergencias en sus formas de plantear preguntas y dar respuestas a los temas de identidad que inevitablemente ocasiona la llegada de inmigrantes.

11. La filosofía práctica en la gestión de la opinión pública

Una de las características de la opinión pública sobre la inmigración es su ambivalencia (R. Zapata-Barrero, 2008) cuando se trata de comparar la opinión negativa en temas de fronteras y la opinión favorable en temas relacionados con la integración. Esto muestra que existe un vínculo entre la actitud negativa, los medios de comunicación y las políticas de inmigración, básicamente centradas en la gestión de fronteras. Existe, así, una correlación entre la agenda mediática, la agenda política y los temas que presentan más rechazo por parte de la ciudadanía.

Esta ambivalencia también puede desembocar en el argumento de que la opinión pública negativa no debe interpretarse tanto como expresión de una percepción de la inmigración, sino como una evaluación de las políticas migratorias que hace el Gobierno. Ésta es la «hipótesis de la gobernabilidad» de la que habla R. Zapata-Barrero (2009a, cap. 6), a saber, la actitud negativa no está dirigida tanto hacia la inmigración, sino hacia el Gobierno (y la política) y su (in)capacidad de gobernar los asuntos relacionados con la inmigración y de dar respuesta a las preguntas que se plantea la ciudadanía.

El argumento central que se desprende es que el contexto tiene un papel significativo. Podemos argumentar que los factores concretos que influyen en la «problematización» de la inmigración son de varios órdenes: los cambios legislativos y la percepción de la mala gestión de la inmigración (sobre indocumentados, gestión de flujos, etc.), los conflictos puntuales que exigen pronunciamientos sociales y políticos más allá de la administración local donde se produce, las políticas de inmigración masivas por decreto (especialmente las políticas de regularización/normalización), y las políticas de discursos reactivos de los partidos políticos (R. Zapata-Barrero, 2009a, 197-198).

En este marco que vincula opinión pública y políticas de inmigración, la contribución de J. Díaz-Nicolas en este volumen ofrece argumentos críticos que nos ayudan a describir la situación que caracteriza actualmente España. Su diagnóstico es que posiblemente al constatar que el Gobierno no está logrando un eficaz control de fronteras, y que ello está provocando un incremento acelerado del número de inmigrantes, la opinión pública española está variando hacia posiciones más favorables al retorno de los inmigrantes a sus países de origen, y menos favorables a su integración en la sociedad española.

No obstante, debe subrayarse que las encuestas de 2006 y 2007 contrastan significativamente con todas las anteriores en cuanto que muestran unas actitudes de los españoles hacia la inmigración bastante menos favorables que las anteriores, lo que sugiere que, al haber empeorado sensiblemente la situación económica, y sobre todo el nivel de empleo en España a lo largo de 2008 y del primer mes de 2009, es razonablemente previsible que la opinión pública habrá empeorado también.

12. La filosofía práctica en la gestión de la dimensión exterior

Esta dimensión exterior expresa la necesidad de separar bien la política de gestión de flujos de la política de fronteras. Ambas, inicialmente vistas como indisociables, se están separando no sólo en teoría, sino también en la práctica política. España, en esta materia, está siendo pionera

para la Unión Europea (R. Zapata-Barrero y J. Zaragoza, 2008; G. Aubarell, R. Zapata-Barrero y X. Aragall, 2009).

Esta nueva orientación se traduce en la nueva estrategia española basada en promover acuerdos de cooperación al desarrollo y de cooperación migratoria con los países emisores de inmigración de la fachada occidental de África. Dicha estrategia, sostiene G. Pinyol en este volumen, ha contribuido, por un lado, a reducir la inmigración procedente de dicho continente, pero también a «africanizar» el tema en Europa. Una vez iniciada la estrategia, le queda a España construir una agenda.

Sobre esta cuestión, G. Pinyol señala que si bien al principio la acción exterior de la política de inmigración quedaba reducida a la consecución de acuerdos bilaterales con los principales países de origen con la firma de acuerdos de readmisión; en la legislatura socialista 2004-2008, el Gobierno español acentuó notablemente la acción exterior introduciendo cambios sustantivos. La lógica de acción era promover acuerdos mucho más ambiciosos que los limitados a la readmisión, vinculando más estrechamente las políticas de inmigración con los instrumentos de desarrollo, y convirtiendo a dichos instrumentos en incentivos para aquellos países que trabajaran conjuntamente con los países de destino en la regulación ordenada de los flujos migratorios. Por otro lado, si bien no modificó el carácter multi-lateral del diálogo en materia migratoria, amplió notablemente los interlocutores del mismo, y en el marco europeo, promovió las relaciones con países de origen y tránsito migratorio a través de la celebración de conferencias internacionales o su implicación en las acciones FRONTEX.

En los próximos años se deberá prestar atención a la evolución de la dimensión exterior de la política de inmigración española. Especialmente, como concluye G. Pinyol, para desvelar si, tal como parecía indicar el camino iniciado en 2005, se puede y quiere aprovechar el margen de acción que proporciona la diplomacia en la política de inmigración para incorporar una nueva prioridad en la agenda exterior de España.

13. La filosofía práctica en la gestión del área euromediterránea

Si existe una política regional muy directamente vinculada con la gestión del flujo migratorio, ésta es sin lugar a dudas la política euromediterránea, donde España desempeña un papel geoestratégico clave. En este contexto, la acción exterior española se muestra especialmente interpelada por su condición mediterránea a la que se añadirían los importantes vínculos que generan los flujos y la ya numerosa comunidad magrebí presente en España. G. Aubarell destaca especialmente tres retos estratégicos para asegurar una política de gobernabilidad coherente y pro-activa: multilateralidad en el ámbito regional euromediterráneo, fomentar espacios de participación social para la gestión migratoria, y potenciar la interconectividad positiva en la definición de políticas migratorias entre los países del norte y del sur de la cuenca mediterránea.

La importancia de la dimensión de desarrollo como clave de la acción regional euromediterránea acentúa la dimensión preventiva de la filosofía práctica que caracteriza la política de gobernabilidad de la inmigración de España. Esta filosofía suma la dimensión de seguridad humana, con las causas de desarrollo y los instrumentos diplomáticos. Asimismo, G. Aubarell demuestra la utilidad de foros intrarregionales y flexibles como el Diálogo 5+5 en el marco de diferentes iniciativas multilaterales y bilaterales que se desarrollan en el ámbito euromediterráneo. Lo más importante será la oportunidad y capacidad de construir proyectos que permitan aportar operatividad a muchos de los ámbitos de acción migratoria. El lanzamiento de programas especialmente sensibles a actores como los jóvenes o las mujeres; y la formulación de estrategias en ámbitos como el empleo o la educación son especialmente necesarios.

G. Aubarell también insiste en la necesidad de incidir en una agenda euromediterránea de enfoque integrado que favorezca la posibilidad de unas políticas de inmigración ligadas al desarrollo de un área económica y comercial. Un enfoque de seguridad no puede resolver permanentemente este tema, al tiempo que la congruencia de políticas económicas y sociales son cada vez más necesarias. La idea de gestionar las migraciones para sostener el crecimiento

económico al norte y al sur de la cuenca es un reto a compartir. Una política migratoria enfocada a identificar las necesidades reales de mano de obra a una y otra parte, un sistema eficaz de selección de esta mano de obra, la renovación de los permisos de trabajo, la implicación de los socios sociales, así como el establecimiento de mecanismos de compensación, contribuirían a amortiguar los efectos sociales negativos derivados de los ritmos diferentes en la apertura económica de los mercados del sur de la Cuenca.

Bibliografía

- Aubarell, G.; Zapata, R. y Aragall, X. (2009): *New Directions of National Immigration Policies: the Development of the External Dimension and its Relationship with The Euro-Mediterranean Process*, EuroMeSCo paper, 79 February (www.euromesco.net).
- Zapata-Barrero, R. (2004): *Multiculturalidad e Inmigración*, Editorial Síntesis, Madrid.
- (2006): «The Muslim community and Spanish tradition: Maurophobia as a fact and impartiality as a desideratum», en T. Modood, A. Triandafyllidou y R. Zapata (eds.), *Multiculturalism, Muslims and Citizenship: a European approach*, Routledge, Londres, pp. 143-161.
- (2007a): *La inmigración en naciones minoritarias: Flandes, el Quebec, y Cataluña en perspectiva*, Icaria, Barcelona.
- (2007b): «Immigration, self-government and management of identity: the catalan case», en M. Korinman y J. Laughlan (eds.), *The long march to the West*, Vallentine Mitchell Academic, Middlesex, pp. 179-202.
- (2008): «Policies and public opinion towards immigrants: the Spanish case», *Journal Ethnic and Racial Studies*, vol. 31, n. 8.
- (2009a): *Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración*, Trotta, Madrid.
- (2009b): «Building a public philosophy of immigration in Catalonia: the terms of debate», en P. Lang (ed.), *Immigration and self-government of minority nations*, col. «Diversitas», cap. 5.
- (2009c): «Building a public philosophy of immigration in Catalonia: the terms of debate», en P. Lang (ed.), *Immigration and self-government of minority nations*, col. «Diversitas».
- Zapata-Barrero, R. y De Witte, N (2007): «The Spanish Governance of EU borders: Normative Questions», en *Mediterranean Politics*, vol. 12, n.º 1, pp. 85-90.