

Es un hecho cada vez más reconocido que la política del siglo XXI será una política de identidad. Es un hecho también que en el momento actual del debate, lo que falta por abordar son las interacciones entre las diversas formas de multiculturalidad. Este libro se plantea esta cuestión en el contexto de Cataluña, donde se interrelacionan dos procesos: el proceso ya existente de demandas de autogobierno de naciones minoritarias y el nuevo proceso que resulta de la inmigración. Teniendo Cataluña como objetivo último, este libro se interesa por la forma en que Flandes, en Bélgica, y Quebec, en Canadá, han resuelto (o están resolviendo) sus interrogantes en contextos y con demandas similares.

La finalidad es poder identificar los principales temas del debate institucional y académico que contribuyan a plantear los términos del debate en Cataluña.

También pretende servir de referencia para iniciar un debate en la España plural, que interesará tanto a los académicos e investigadores, como estudiantes y actores comprometidos con la gestión de la inmigración.

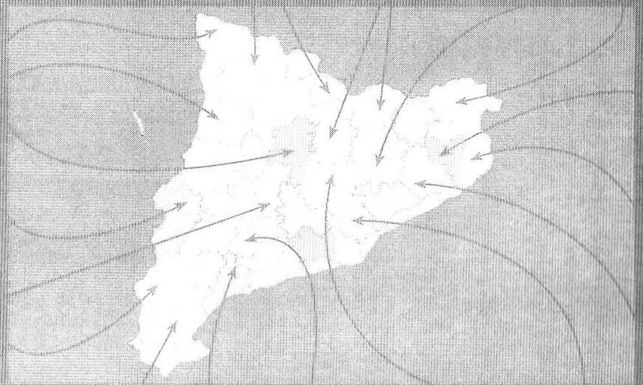
Ricard Zapata-Barrero

Ricard Zapata-Barrero

La inmigración en naciones minoritarias

Flandes, Quebec y Cataluña en perspectiva

Icaria  Ακαδημία
POLÍTICA



La inmigración en naciones minoritarias



93

PVP: 15 €



Generalitat de Catalunya
Departament d'Acció Social i Ciutadania
Secretaria per a la Inmigració

Wolfgang Sütz
Emancipación o violencia

Manuel Canto
Derechos de ciudadanía

VV AA
Concordia civil en Euskadi

Miguel Pajares
La integración ciudadana

Xavier Antich, Ángel Castiñeira
y Joaquim Colominas (dirs.)
Cataluña-España

Ernesto Ganuza Fernández
y Carlos Álvarez de Sotomayor (coords.)
Democracia y presupuestos participativos

Sixte Garganté, Miguel Pajares,
Lorenzo Cachón, Vera Egenberger
La discriminación racial

Pedro Ibarra, Salvador Martí
y Ricard Gomà
Creadores de democracia radical

Ricard Zapata-Barrero es profesor titular de Ciencias Políticas en la Universidad Pompeu Fabra. Sus principales líneas de investigación giran en torno a los problemas que encuentra la democracia liberal en contextos de diversidad cultural. Director del Grup de Recerca sobre immigració i innovació política (GRIIP). Sus libros más recientes son: *Multiculturalidad e inmigración* (Síntesis, 2004), *Multiculturalism, Muslims and Citizenship: A European Approach* (Routledge, 2006) (Coedición con T. Modood y A. Triandafyllidou), *Conceptos Políticos en el contexto de España* (Síntesis, 2007).

ÍNDICE

Agradecimientos 9

Nota del autor a la edición de Icaria 11

Introducción. Inmigración y gobierno en naciones
minoritarias: razones de un debate 13

I. Debate teórico: perspectivas y argumentos para la
interpretación 17

Marco conceptual compartido y diferencias de
perspectiva: J. Carens, W. Kymlicka y R. Baübock 17

El derecho lingüístico en contextos de naciones
minoritarias con una lengua diferenciada: bases de la
teoría normativa 36

II. Indicadores contextuales: Cataluña, Flandes y
Quebec 43

Contexto geográfico y socioeconómico 43

Contexto demográfico 45

Contexto político: resultados electorales y sistema
político 47

III. La filosofía pública de la inmigración en Flandes y
en Quebec 49

Principales momentos del proceso de innovación
institucional 49

Flandes 50
Política de ocupación belga para trabajadores inmigrantes (1933-1980) 50
Proceso de federalización del Estado belga y distribución de competencias en materia de inmigración 50
El ascenso de la extrema derecha y la filosofía política hacia la inmigración. Primeras reacciones estructurales para gestionar la inmigración (1988-1992) 52
De una política de inmigración coordinada a una política de minorías coordinada (1995 y 1998) 54
Resumen: Una innovación conceptual 55
Quebec 56
Ministère de l'Immigration du Québec (1968) 57
Primer vínculo: Lengua y territorio como criterios de identidad (la Ley 101 de 1977) 58
Segundo vínculo: La noción de «comunidad cultural» y la cultura de convergencia (1978) 59
Tercer vínculo: Ministère des Communautés culturelles et de la immigration. Igualdad cultural y social (1981-1985) 60
Cuarto vínculo: Cambio de gobierno y reafirmación de los derechos individuales (1986-1990) 62
Quinto vínculo: L'Énoncé de politique en matière d'immigration y un contrato de pertenencia, 1990 62
El debate institucional actual 65

Principales temas del debate académico: estado de la cuestión 67

Flandes 67
El debate entre comunidades y la inmigración 68
Pluralismo de enfoques para interpretar el tema de la inmigración 70
La gestión de identidades y el debate público dominado por el discurso antiinmigrante del Vlaams Blok 72

La gestión de situaciones de multigobernabilidad e inmigración: sistema federal y oportunidades políticas de los inmigrantes 74
Ciudadanía, identidades múltiples e inmigración 76
Quebec 78
Ciudadanía y pluralidad cultural: la interculturalidad como enfoque 78
Relaciones entre gobiernos 82
Argumentos demográficos, económicos y lingüísticos 83

IV. Instituciones y programas como herramientas de autogobierno 87

Legislación y estructura institucional vigente 87
Programas y planes vigentes: Flandes y Quebec 95

V. Construyendo una *filosofía pública de la inmigración* en Cataluña 111

Introducción: Razones de un debate que vincule inmigración, autogobierno e identidad 111
Buscando las bases de una *filosofía pública propia*: primeras acciones estratégicas 114
Bases institucionales: De la *vía catalana* al enfoque de la ciudadanía, y de una interpretación administrativa a una interpretación social y política 118
Elementos de innovación: Programa para próximas actuaciones conceptuales e institucionales 129

VI. Balance final: Líneas de reflexión y de acción futuras 143

VII. Apéndice: el asociacionismo inmigrante como indicador de cambio y su lugar en un contexto bilingüe. El caso de Cataluña 147

Introducción 147

El asociacionismo de inmigrantes como indicador de cambio: elementos definitorios 148

Movilización inmigrante en España y Cataluña: un estado de la cuestión 154

A modo de conclusión. Modelo asociativo y modelo comunitario de la movilización inmigrante: tendencias futuras 173

VI. Referencias bibliográficas, documentales y direcciones web 175

AGRADECIMIENTOS

Este estudio ha sido posible gracias a la financiación de la Fundació Trias Fargas, que apoyó desde el primer momento esta iniciativa. Agradezco especialmente a su presidente, Vicenç Villatoro, y a su director, Antoni Vives, así como a Josep Pera, del área de gerencia y comunicación, su inestimable repaso final.

A lo largo de este estudio he podido tener conversaciones y mantener debates, así como recibir la ayuda de diversas personas, entre las cuales muchos amigos. Querría dar las gracias particularmente a: Carles Campuzano, Salvador Cardús, Àngel Castiñeira, Agustí Colomines, Enric Fossas, Rafel Jorba, Isidor Marí, Àngel Miret, Josep Ribera, Ferran Requejo, Irene Rigau, Adela Ros y Anna Terrón.

Sant Pol de Mar, enero de 2006

* * *

Algunas partes de este estudio han aparecido publicadas en primeras versiones:

— La primera parte del cap. I (Debate teórico: perspectivas y argumentos para la interpretación) apareció en «Multinacionalidad y la inmigración: premisas para un debate en España» («Prólogo» a D. Juteau, *Inmigración, ciudadanía y autogobierno: Québec en perspectiva*, Documentos de Trabajo CIDOB - Serie

Ciencias Políticas de la Universidad de Lovaina (Bélgica) en un workshop titulado «Ethnic Mobilization in the New Europe» (<http://soc.kuleuven.be/iieb/ethnicmobilization/proceedings.htm>).

Sant Pol de Mar, septiembre de 2006.

INTRODUCCIÓN INMIGRACIÓN Y GOBIERNO EN NACIONES MINORITARIAS: RAZONES DE UN DEBATE

Es un hecho cada vez más reconocido que la política del siglo XXI será una política de identidad, frente a la política del siglo XX, más centrada en aspectos sociales y económicos. Es un hecho también que los debates académicos sobre multiculturalidad suelen tratar los temas centrándose en una sola dimensión.¹ En el momento actual del debate, lo que falta por abordar son las interacciones entre las diversas formas de multiculturalidad. El presente estudio se plantea esta cuestión en el contexto de Cataluña, donde se interrelacionan dos procesos: el proceso ya existente de demandas de autogobierno de naciones minoritarias y el nuevo proceso que resulta de la inmigración.

La pregunta sobre cuáles son los efectos mutuos cuando dos procesos coinciden históricamente en un contexto determinado tiene unas implicaciones teóricas e institucionales importantes para el futuro desarrollo de cada una de las formas de expresión de la multiculturalidad. En el caso de Cataluña, las relaciones tienen un significado vital ya que, según como se gestionen, pueden provocar tanto nuevas oportunidades como retrocesos dentro de cada uno de los procesos. Lo que está claro es que las demandas de respuestas

1. Ya sea lo que resulta de la inmigración, las demandas de autogobierno por parte de naciones minoritarias dentro de un estado multinacional, el proceso de construcción de la Unión Europea, el proceso de reivindicación feminista, ecologista, movimientos gay, etc. y hasta el movimiento gitano y otras formas de expresión identitaria cultural que no están recogidas dentro de la esfera pública dominante.

institucionales a los interrogantes que plantea la interacción entre inmigración y gobierno tienen el carácter político de estar decidiendo cómo vivirán las generaciones futuras.

Teniendo Cataluña como objetivo último, este estudio se interesa por la forma en que otros contextos con demandas similares, como son los casos de Flandes en Bélgica y de Quebec en Canadá, han resuelto (o están resolviendo) sus interrogantes. La finalidad es poder identificar los principales temas del debate institucional y académico que contribuyen a plantear los términos del debate en Cataluña (lo que llamaremos *filosofía pública*), donde la inmigración empieza a tener una importancia vital para el proceso nacional de gobierno. Hasta tal punto que el futuro del autogobierno de Cataluña pasa por saber qué respuestas dará a las demandas que plantea la nueva inmigración.

En este marco, mi reflexión parte de la constatación que Estado de acogida y sociedad de acogida no necesariamente coinciden. Esta premisa es la principal fuente generativa de argumentos. Por esta razón, el estudio empieza problematizando precisamente este supuesto. Partimos de la constatación que dentro de los estados existen sociedades procedentes de naciones minoritarias que no necesariamente comparten la cultura política de la sociedad y cultura dominantes y que, por tanto, los efectos que provocan la llegada y permanencia de inmigrantes son diferentes. En consecuencia, para cerrar la presentación del marco del estudio, percibimos la inmigración como algo que produce efectos negativos sobre el proyecto nacional, si no se regula y se dispone de órganos competentes de control.

La unidad básica de análisis es la relación entre inmigración y autogobierno de naciones minoritarias. Si bien la sociedad catalana ha tomado conciencia del hecho de que está ante un proceso de llegada de inmigrantes, principalmente procedentes de países en vías de desarrollo, y que esta presencia empieza a modificar el paisaje urbano y social, aún no se ha concienciado sobre el efecto que puede tener sobre la construcción nacional.

Desde este punto de vista, el estudio parte de la premisa de que las transformaciones que tienen como base la inmigración²

2. Sobre los procesos de transformación y de cambios que se derivan de la inmigración, véase G. Aubarell y R. Zapata (eds.), 2004. Una reflexión en el marco del estudio de la teoría política se encuentra en R. Zapata-Barrero (2005c).

también afectan a las naciones minoritarias.³ Nos interesará desarrollar la dimensión de una política de inmigración entendida como construcción política de identidad nacional. En este sentido, una política de inmigración es concebida como una política de reconceptualización y redefinición de la comunidad.⁴

En este marco nos planteamos cuáles son los elementos que podrían dar forma a la *filosofía propia* de Cataluña, teniendo en cuenta sus características comunitarias propias.⁵

Somos conscientes que si bien Quebec y, en alguna medida, Flandes (aunque sea para no abordarlo de forma explícita, como ya veremos más adelante) ya tienen una cierta tradición en la gestión del vínculo entre inmigración y autogobierno, Cataluña está en un momento clave para iniciar su reflexión. Es cierto que Cataluña ha sido siempre un país construido a partir de la inmigración y que, por tanto, la llegada de inmigrantes forma parte de su historia y también de su identidad. Este hecho no puede justificar, sin embargo, la inexistencia de una forma propia de gestionar esta nueva fase de inmigración que se incorpore dentro de su historia y adquiera un carácter político y reivindicativo, cuando nos centramos en su relación con el estado central.

Hemos organizado el estudio en cinco capítulos. En el *capítulo primero* abordamos las perspectivas y argumentos principales que existen en el debate teórico, basándonos en las aportaciones de J. Carens, W. Kymlicka y R. Bauböck, que pueden ayudarnos a interpretar el vínculo entre inmigración y autogobierno. En el *capítulo segundo* presentamos los principales indicadores contextuales de los tres casos de estudio: Cataluña, Flandes y Quebec: indicadores geográficos y socioeconómicos, demográficos y políticos. En el

3. Aunque se trate más de un tema de perspectiva, de ahora en adelante adoptaremos el término más correcto de nación minoritaria, aunque hay una literatura extensa, entre la que se encuentra W. Kymlicka (2001) y R. Bauböck (2001), que continúa utilizando el término de *minoría nacional*. Es cierto que el término correcto debería de ser «nación minorizada», destacando así un hecho: que la relación mayoría/minoría no debe entenderse en términos cuantitativos, sino de relaciones de poder (véase referente a este argumento D. Juteau, 2005). Por tanto, un grupo no es minoría en sí, sino que ha sido minorizado por un grupo mayoritario.

4. Adapto la idea de *Politics of reconceptualising community* de A. Favell (2001: 24).

5. Podríamos decir que se trata de analizar lo que A. Favell llama «filosofía de la integración» (Favell, 2001), es decir, la filosofía pública que orienta el marco institucional.

capítulo tercero introducimos la filosofía pública en Flandes y en Quebec siguiendo dos secciones. En una primera sección hacemos un repaso histórico de los principales momentos de innovación institucional de Flandes y de Quebec; y en una segunda sección identificamos y discutimos los principales temas del debate académico. En el *capítulo cuarto* se comparan las instituciones y programas relacionados con la gestión de la inmigración, como herramientas de autogobierno en Flandes, Quebec y Cataluña. En el *capítulo quinto*, y con el objetivo de abrir este debate en Cataluña, damos unas primeras respuestas a la pregunta de cuáles han de ser los principales temas de una *filosofía pública de la inmigración propia en Cataluña*, basándonos en prácticas ya existentes y comparaciones con contextos similares en Flandes y en Quebec. Finalmente, en el *capítulo sexto*, este estudio se cierra con un balance final, donde se recogen las principales líneas de reflexión y de análisis futuras.

I. DEBATE TEÓRICO: PERSPECTIVAS Y ARGUMENTOS PARA LA INTERPRETACIÓN

Marco conceptual compartido y diferencias de perspectiva: J. Carens, W. Kymlicka y R. Baübock

Hablar de inmigración lleva implícitas algunas premisas que constituyen las bases sobre las cuales construimos los argumentos; son básicamente dos: que suponemos que los inmigrantes se quedan y que estamos ante un proceso irreversible con un carácter transformador sobre nuestras sociedades.

Estas premisas son, además, especialmente pertinentes si pretendemos analizar la relación entre la inmigración y el autogobierno de naciones minoritarias. Con su reconocimiento institucional empieza el proceso de construcción de un marco para gestionar la inmigración. Mientras que este vínculo está presente en la agenda política de Quebec y, en cierta medida, de Flandes, aún no está presente en la de Cataluña.

Nos encontramos, también, ante una unidad de análisis —la relación entre inmigración y autogobierno— que aún no se ha introducido de forma directa en el debate académico internacional. Solamente existen algunas reflexiones dispersas en trabajos sobre inmigración y multiculturalidad, especialmente en casos de estudio de territorios donde existe esta doble dimensión. Recogemos los argumentos de tres autores que nos pueden servir para delimitar el tema y avanzar en el estudio: J. Carens, W. Kymlicka y R. Bauböck; entre los tres obtenemos una cartografía muy exhaustiva de enfoques y temas básicos.