

**Ricard Zapata-Barrero**

Profesor de Ciencia Política en la Universidad Pompeu Fabra\*

# TEORIZANDO EL ENFOQUE ESPAÑOL: COHERENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS, INTERCULTURALIDAD Y GOBERNANZA MULTINIVEL

\* Ricard Zapata es director del GRITIM-UPF ([www.upf.edu/gritim](http://www.upf.edu/gritim)) y del Máster Universitario en gestión de la inmigración. Trabaja diferentes líneas de investigación relacionadas con diversidad y fronteras. Para más información: <http://dcpis.upf.edu/~ricard-zapata/>

1. Introducción: construyendo desde ahora el *después de la crisis*.
2. Marco teórico: coherencia de políticas públicas.
3. Primera acción estratégica: la interculturalidad como política contra la exclusión social y como política para la innovación y el desarrollo.
4. Segunda acción estratégica. Gobernanza multinivel: enfoques centralista, cooperativo y asimétrico.
5. Dos acciones estratégicas para la agenda política de la próxima década 2011-2020.

## RESUMEN

La gestión del fenómeno migratorio en España se ha basado en un enfoque pragmático, centran- do la respuesta de la acción pública en la inserción laboral del colectivo inmigrante. La actual coyun- tura de crisis económica y sus efectos sobre los flujos migratorios justifican reforzar la coherencia de las políticas públicas y abrir un debate basado en dos estrategias para abordar el fenómeno du- rante la próxima década: la interculturalidad y la gobernanza multinivel. Respecto a la gestión de la diversidad y el diálogo intercultural, estas se encuentran en primera línea de la agenda europea, que ofrece un marco de actuación global. En cuanto a la necesidad de establecer un marco de gobernanza multinivel, esta plantea distintos en- foques e importantes retos para nuestro país en un debate que tiene en la nueva Ley de Extranje- ría un primer instrumento de referencia práctica.

## 1. INTRODUCCIÓN: CONSTRUYENDO DESDE AHORA EL *DESPUÉS DE LA CRISIS*

Toda crisis tiene una función socializadora, especialmente si ralentiza una dinámica social que previamente se manifestaba de forma muy voluminosa, multilateral, imprevisible, dispersa y diversa, como lo es la migración. Frente a la falta de tiempo para reaccionar, para planificar, para vincular políticas y acciones estratégicas, la crisis permite tener una mirada más amplia sobre la metodología que España está siguiendo para gestionar la inmigración, teorizar sobre lo que se ha hecho y sobre lo que se puede hacer. Reforzar orientaciones, desechar malinterpretaciones. Siempre habrá un antes y un *después de la crisis* en políticas de inmigración.<sup>1</sup> El propósito debe ser analizar cómo se han estado enfocando las cosas para poder construir desde ahora ese después. Es el momento de identificar enfoques para definir políticas a largo plazo para la próxima década.

De entrada, existe una falta de coherencia en el hecho de que el gobierno haya optado por elevar a rango de ministerio la inmigración, compartido con el trabajo, y la carencia de haber hecho más explícito que lo que quiere resolver son los problemas laborales de los inmigrantes, las dificultades que tienen de vincularse con un trabajo estable, de su elección, de acuerdo con su formación, y que sea laboralmente reconocido. Para el enfoque práctico español, el problema de la inmigración es básicamente un problema de inserción laboral, pero sin valorar más contundentemente a qué precio. Hablar de inmigración es hablar de trabajadores, y, por lo tanto, es en dicha lógica laboral donde se deben plantear políticas de gestión de la inmigración. Consideraciones sociales, culturales, o de otra índole, que también son importantes para la integración de los inmigrantes, han pasado a través de unos fondos de cohesión que han revolucionado las prácticas locales permitiéndoles crear estrategias y equipos humanos, que han quedado ahora «tocados» por unos recortes injustificados dado el presupuesto general del Estado. Este enfoque laboral da directrices estratégicas para enfocar la acción política, pero desequilibra una integración que necesariamente va más allá de la mercantilización de la vida del inmigrante.

El enfoque que está adoptando España para gobernar la inmigración es pragmático (Zapata-Barrero, 2010a). No está basado sobre una idea preconcebida, una tradición filosófica, o una teoría preestablecida, sino sobre las preguntas y las respuestas que genera la propia práctica. Caso por caso, conflicto por conflicto, paso a paso. Esta filosofía práctica tiene, además, la

---

<sup>1</sup> Un primer diagnóstico se realizó en el Anuario de la Inmigración en España, edición 2009, editado por E. Aja, J. Arango y J. Oliver Alonso.

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 nuestro enfoque. Este saber «jugar con ventaja» frente a otros estados europeos forma también parte de su filosofía. Conocemos resultados de otras políticas, y sobre una reflexión de esta evaluación construimos nuestra política para gobernar la inmigración (Zapata-Barrero, 2009b). Esta metodología inductiva se debe sin duda a que la estructura institucional española, que arranca del mismo proceso de transición española, no tuvo en cuenta la inmigración en su agenda política ni social. Una política construida sin referentes teóricos, muy vinculada al marco constitucional, y por lo tanto muy «juridicalizada». En los debates políticos, el referente hasta ahora no ha sido si una política era buena o mala para la cohesión, sino, ante todo, si era legal y/o de acuerdo con la Constitución o no. Muchas de las tensiones han venido marcadas por esta diferenciación de referentes. Es un hecho que una política puede ser buena (dar derecho al voto a todos los inmigrantes con residencia permanente, por ejemplo, en una primera fase local), aun siendo ilegal o anticonstitucional. El marco legal en general ha actuado muy directamente como restricción y de referente para orientar este pragmatismo de la política española.

**DOS TIPOS DE ACCIONES ESTRATÉGICAS SON VITALES PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN INMIGRACIÓN DURANTE LA PRÓXIMA DÉCADA: LA INTERCULTURALIDAD Y CREAR UN MARCO DE GOBERNANZA MULTINIVEL**

Gracias a este enfoque práctico de las políticas de integración en España se ha conseguido la gobernabilidad de la inmigración. Si estas políticas no estuvieran tan conectadas con la práctica, quizás en estos momentos estaríamos hablando de España, al menos en el debate internacional, como un ejemplo de ingobernabilidad. Seguramente también ha tenido, y sigue teniendo un papel relevante, el hecho de que España está gestionando la integración de los inmigrantes de primera generación, y deberemos esperar, para confirmar esta orientación, que también sepa dar respuestas inmediatas a las segundas y terceras generaciones. Los inmigrantes jóvenes todavía no han llegado a nuestras universidades; y todavía los que trabajan no han estado formados, en su mayoría, aquí. En un futuro muy próximo volveremos a plantear los mismos interrogantes a una realidad generacional distinta.

Esta política conducida por el conflicto (*a conflicto-driven policy*) (Zapata-Barrero, 2010a: 426) requiere ahora de una teoría (*a theory-driven policy*). Esta teoría debe estar basada, y este será

el argumento que defenderé, en una coherencia entre políticas públicas aplicada a dos tipos de acciones estratégicas que propongo para la próxima década (2011-2020): la interculturalidad como principal estrategia de gestión de la diversidad y un marco de gobernanza multinivel. En ambas estrategias se plantean dilemas y diversos escenarios que intentaré señalar. Veamos antes qué quiero decir con coherencia entre políticas públicas.

## **2. MARCO TEÓRICO: COHERENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Tomamos esta perspectiva del último Informe de la Organización Internacional del Trabajo (ILO, 146-148). La coherencia de políticas públicas significa asegurarse de que las políticas y los programas que se producen a todos los niveles de gobierno no se contradicen entre ellos, o pueden convertirse en freno para el desarrollo de otros. «Establecer un enfoque coherente de la migración internacional es el primer paso para una mejor gobernanza nacional» (GCIM, 2005: 68).

En el ámbito económico, significa que los gobiernos deben tomar medidas para asegurarse de que no se vulneran los derechos de los trabajadores, que se aseguran salarios equiparables, que no existe una correlación entre estatus y salario, con un sistema de sanciones explícito y contundente si no se cumple, que no fomentan el empleo de trabajadores irregulares sin abocarlos al crimen.

En cuanto a la organización administrativa, la coherencia política significa una coordinación e información compartida entre los distintos departamentos y ministerios que tratan diferentes dimensiones de las políticas de inmigración. Una falta de coherencia política significa también una falta de cooperación entre distintos niveles del gobierno, y entre gobiernos y agentes influyentes (*stakeholders*). La coherencia también debe expresarse entre los discursos (qué dicen) y acciones (qué hacen) los partidos políticos, y saber gestionar las presiones que tienen los partidos de sus votantes. También entre acciones de gobierno y discurso de gobierno. Por ejemplo, puede tener un discurso intransigente con los irregulares, y luego apoyar su empleo y explotación en el mercado laboral. En el ámbito internacional, la coherencia política se expresa facilitando el diálogo y la cooperación entre países emisores y países receptores, con el objetivo de beneficiar ambos a los migrantes. Asegurar que las políticas sean coherentes y complementarias exige reconocimiento de los estrechos vínculos entre la migración internacional de desarrollo y otras cuestiones fundamentales, incluido el comercio, la ayuda, la seguridad del Estado, la seguridad humana y los derechos humanos (GCM, 2005: 4).

Apliquemos esta coherencia de políticas públicas a dos tipos de acciones estratégicas que propongo para la próxima década (2011-2020): la interculturalidad y la gobernanza multinivel.

### **3. PRIMERA ACCIÓN ESTRATÉGICA: LA INTERCULTURALIDAD COMO POLÍTICA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y COMO POLÍTICA PARA LA INNOVACIÓN Y EL DESARROLLO**

De acuerdo con la 4ª Conferencia de Ministros de la UE sobre integración de inmigrantes que tuvo lugar en Zaragoza los días 15 y 16 de abril de 2010, bajo presidencia de España y estrictamente centrada en temas migratorios, se introducen tres aspectos propios del enfoque español: empleo, educación y apuesta por la diversidad como un recurso positivo para la cohesión en las políticas locales. En su Declaración final,<sup>2</sup> si bien la atención prestada al empleo y la educación sigue ya la lógica que viene desarrollando la UE, quizás lo más innovador, y la aportación más explícita de España, es introducir la idea de participación y la diversidad en el barrio (Zapata-Barrero, 2010c). Esta lógica se había iniciado en la conferencia ministerial de Potsdam de mayo de 2007, confirmando la importancia del diálogo intercultural como instrumento de promoción para la integración de ciudadanos de distintos orígenes, culturas y religiones, y se había reiterado en las Conclusiones del Consejo de 12 y 13 de junio, cuando los estados miembros convinieron en iniciar un intercambio regular de las experiencias adquiridas en este terreno.

Estos precedentes también están en el Programa de Estocolmo cuando se subraya que el lema de la UE de «Unidos en la diversidad» no trata solo de la riqueza resultante de la diversidad entre los estados miembros, sino también de la diversidad que existe dentro de las sociedades. La mayoría de los documentos de la UE a partir de 2008 («Año europeo del diálogo intercultural») llaman a invertir un gran esfuerzo político en destacar que la diversidad enriquece, y no es solo un problema que debe ser «gestionado».

Asimismo, en 2008 el Año Europeo del Diálogo Intercultural (AEDI) se estableció un marco apropiado para el reconocimiento de la diversidad cultural y el enfoque intercultural en la agenda de la Unión Europea, que algunas ciudades españolas aprovecharon para programar actos y políticas que siguieran este enfoque de la diversidad como recurso para el desarrollo y la innovación, y la interculturalidad (Zapata-Barrero, 2010b). De acuerdo con un enfoque explícito y positivo en la interacción intercultural, el Consejo de Europa y la Comisión Europea aprueban que las ciudades y las sociedades exitosas del futuro serán en realidad interculturales –un en-

---

2 [http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/Trabajo/abr15\\_integracion\\_declaracion\\_es.pdf](http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/Trabajo/abr15_integracion_declaracion_es.pdf)

foque visible en la acción conjunta denominada «Intercultural cities programme» con la participación durante el año 2009 de 11 ciudades piloto.<sup>3</sup> Este programa ofrece ahora una red de conocimientos a nuevas ciudades en las políticas y estrategias interculturales. El Eurofund realizó también durante el año 2009 un amplio examen de las políticas y prácticas interculturales en 31 ciudades europeas en la «red europea de ciudades para las políticas locales de integración de los migrantes (CLIP)».<sup>4</sup> Su informe general «Las políticas interculturales en las ciudades europeas» (agosto de 2010) ofrece además una visión de cómo estas ciudades están abordando sus disposiciones de una forma cada vez más diversa, proporcionando también un conjunto de directrices de buenas prácticas para las autoridades.

Por lo tanto, esta lógica intercultural se consolida ahora como una nueva dinámica apoyada con la Presidencia española. La premisa fundamental no es solo el reconocimiento europeo de que las ciudades y sus barrios son zonas privilegiadas para impulsar el diálogo intercultural, así como promover la diversidad cultural y la cohesión social, sino la importancia de traducir en acciones este reconocimiento para que los municipios obtengan capacidades para gestionar mejor la diversidad y luchar contra el racismo, la xenofobia y todas las formas de discriminación. En este marco, se debe avanzar en el diseño de mecanismos para evaluar políticas interculturales, y poner a punto herramientas que ayuden a las ciudades a elaborar políticas públicas adaptadas a las diversas necesidades de la población. En este contexto, se propone prestar especial atención e incentivar la inversión en los barrios segregados, así como luchar contra la desigualdad.

Por lo tanto, la diversidad y las políticas interculturales se encuentran en lo más alto de la Agenda Europea (véanse Wood y Landry, 2008; Bloomfield y Bianchini, 2004), pero ambas siguen siendo nociones vagas y teóricas (sobre el concepto, véase Giménez, 1996, 1997 y 2000), y siempre se definen en términos de nociones y principios. Aunque teóricamente la interculturalidad puede ser argumentada como una tercera vía entre la asimilación y el multiculturalismo vinculada a la cohesión social, podemos identificar dos enfoques básicos entre las estrategias interculturales, que pueden dar lugar a dos escenarios diferentes: o bien como una política contra la exclusión social, o como un medio para el desarrollo urbano y la innovación, vinculado a crear una *cultura de la diversidad* (Zapata-Barrero, 2010b). Se trata quizás de explorar estas dos vías básicas para entender las políticas interculturales, y combinarlas. En la próxima década,

<sup>3</sup> Council of Europe and the European Commission (2009) «Intercultural cities programme» [http://www.coe.int/t/dg4/culture-heritage/culture/Cities/Default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/culture-heritage/culture/Cities/Default_en.asp) [verificado nov. 2010]

<sup>4</sup> Eurofound «European network of cities for local integration policies for migrants (CLIP)» <http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/clipinterculturalcases.htm> [verificado nov. 2010]

la estrategia de la interculturalidad está más que justificada. Invertir fondos para su desarrollo y su promoción puede ser una de las bases para la futura política española. La cohesión de nuestras ciudades está en juego.

Recordamos que la interculturalidad también se introduce de forma explícita en el Plan estratégico de ciudadanía e inmigración (PECI, 2007-2010) como uno de los principios políticos orientativos de las acciones del Plan (junto con la igualdad y la ciudadanía), y definido como «mecanismo de interacción entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural», pero tan solo se cita como principio, sin que haya conseguido su conexión con los gobiernos autonómicos y locales. Se trataría pues de traducir en prácticas lo que en el PECI aparece como principio (Zapata-Barrero, 2009c). La coherencia entre «el decir», «el querer hacer» y «el hacer realmente» debe ser una de las fuerzas motrices.

#### **4. SEGUNDA ACCIÓN ESTRATÉGICA. GOBERNANZA MULTINIVEL: ENFOQUES CENTRALISTA, COOPERATIVO Y ASIMÉTRICO**

Una de las características distintivas en España es que la inmigración no se incluyó en la agenda de la transición democrática y, por lo tanto, no se consideró como una competencia que debiera ser definida en términos administrativos y de política pública. Ni en el marco constitucional ni en otra ley orgánica, la inmigración ha sido considerada como una competencia de poder en la nueva España descentralizada. Como tema en la agenda, la inmigración surgió más tarde, como un asunto administrativo y técnico en los años noventa, y como una cuestión política y social a partir del año 2000 (Zapata-Barrero, 2003; Cachón, 2006). Tras una primera década de administración y política basada principalmente en la gestión de conflictos, ahora es el momento de plantear cómo estructurar la gobernanza de la inmigración en España a dos niveles: gestión intergubernamental y políticas multinivel.

**ES NECESARIO DESARROLLAR  
UN MARCO DE GOBERNANZA  
MULTINIVEL QUE INCLUYA  
GESTIÓN INTERGUBERNAMEN-  
TAL Y POLÍTICAS MULTINIVEL**

Partimos de la base de que estamos ante una realidad social sin una estructura institucional política y administrativa preparada para gestionarla. España está desarrollando su gestión en materia de inmigración por inducción, siguiendo un enfoque práctico, y una política orientada por el conflicto, haciendo uso de los instrumentos que ya tiene en su estructura administrativa

y política, en buena parte ya descentralizados (véanse, entre otros, Roig, 2006 y Cachón, 2008). Es necesario ahora conducir políticamente este proceso institucional, interpretado como un proceso de construcción de un marco de gobernanza multinivel que incluye gestión intergubernamental y políticas multinivel. El proceso iniciado en esta primera década del siglo XXI requiere una monitorización política.

## **LA NUEVA LEY DE INMIGRACIÓN PUEDE LEERSE COMO UN PRIMER INSTRUMENTO JURÍDICO QUE CONTRIBUYE A UN TRIPLE ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS MULTINIVEL: EL CENTRALISTA, EL COOPERATIVO Y EL ASIMÉTRICO**

En estos momentos la gestión de la inmigración se introduce en la administración y la política pública, respetando o bien alterando la actual distribución territorial de competencias, dada la naturaleza transversal (intersectorial) y multinivel (intergubernamental) de la política de inmigración, pero se está haciendo sin una teorización del enfoque propio que puede proponerse para España. Además, España es también un escenario casi experimental para analizar la dinámica de un proceso de construcción de gobernanza multinivel, en temas de inmigración (Zapata-Barrero, en prensa). Por su propia naturaleza, la dinámica de gestión seguida en España es la siguiente: el gobierno central gestiona la admisión y los flujos junto con la naturalización (es decir, las dos políticas de gestión de fronteras principales: territorio y pertenencia, es decir, ciudadanía), y deja a las comunidades autónomas (CCAA) y gobiernos locales la responsabilidad de la gestión del proceso de integración, ya que la mayoría de las políticas de integración (recepción, vivienda, educación, trabajo) son competencias otorgadas de forma exclusiva a las CCAA o compartidas entre gobierno central y CCAA.

En este planteamiento de objetivos generales, también quiero señalar que una de las características de España, que tiene un papel destacado en este proceso, es que se trata de un Estado con diferentes autonomías con identidad histórica. Esto significa que hay dos criterios que tienen un rol activo en el proceso de construcción de un marco de gobernanza multinivel para las políticas de inmigración: 1) eficiencia (como cualquier criterio del gobierno de un Estado mononacional) y 2) criterio de identidad (ya que las políticas de integración conllevan también una preocupación por la identidad en algunas entidades subestatales) (Zapata-Barrero, 2008). Esta interrelación entre eficiencia e identidad articula la mayor parte de los distintos discursos que justifican la innovación y el cambio en las políticas de integración, lo que confirma la hipótesis lingüística de Erk y Koning (2010), quienes argumentan que el cambio hacia la descentralización

está mucho más relacionado en escenarios territoriales con una configuración lingüística heterogénea que en los homogéneos. En general, el gobierno central tiene un programa de integración común para todos (el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, llamado PEI, 2007-2010), que trata de coordinar las políticas de integración siguiendo una serie de criterios comunes para todos, orientado por los principios de la eficiencia y de gobernanza multinivel cooperativa. Pero las entidades subestatales están siguiendo sus propias definiciones y enfoques, a través de recursos jurídicos y políticos, y optimizando en algunos casos los instrumentos de autogobierno, forzando una disposición asimétrica en España. Se plantea así una cuestión que sigue hoy sin respuesta, en torno a si una disposición asimétrica de los asuntos de inmigración puede ser operativa en términos de eficiencia, ya que el principio de libertad de movimiento a través de subunidades dentro de la estructura descentralizada daría lugar a un incoherente estado de la cuestión, ya que la libertad fundamental de movimiento se rompería. Sin embargo, la ley de inmigración actual (diciembre de 2009) puede leerse como un primer instrumento jurídico que contribuye a un triple enfoque, el centralista, el cooperativo y el asimétrico (para una buena descripción, véase Moya, 2009). En este momento estamos en este proceso político y en tres escenarios potenciales.

Relativo a la nueva competencia de la inmigración, los problemas claves vienen dados por las siguientes preguntas globales: ¿cómo conciliar la unidad de España (y la gestión de los intereses generales en el marco autonómico) y el ejercicio del derecho de autogobierno de las CCAA (y la gestión de la realidad e intereses diferenciados de las distintas CCAA dentro de la unidad). Se siguen otras preguntas claves más específicas que aún permanecen sin respuesta en el proceso de construcción de una gobernanza multinivel española en la política de inmigración. En un determinado Estado multinivel, ¿nos encontramos con una política de inmigración única o con distintas políticas de inmigración? Si se aceptan distintos enfoques, entonces, ¿cómo garantizar una coherencia entre políticas multinivel y políticas estatales? Si tenemos que combinar un enfoque pluralista a la inmigración con cierta consistencia entre los diferentes territorios y el gobierno central, ¿hay una manera única de modelar este sistema a través de un Plan estratégico, o podemos pensar en sistemas diferenciados, con ritmos variables?

Estas tensiones actuales tienen la lógica de un dilema. España se encuentra, sin duda, todavía en un proceso de definición de su enfoque. En este sentido, existen tres posibles alternativas: un enfoque centralista, un enfoque colaborativo y un enfoque asimétrico. Sin embargo, el enfoque colaborativo es el que parece por lo menos conducir teóricamente al actual gobierno a través de su Plan Estratégico (PEI). Aunque también existe una tendencia a un enfoque asi-

métrico, en el que cada comunidad autónoma pueda tener autonomía para gobernar los efectos que la inmigración puede plantear en términos económicos, culturales, sociales e incluso demográficos. La tensión entre el enfoque cooperativo y el enfoque asimétrico es tal vez la clave del debate en los próximos años. En materia de política de inmigración, ¿vamos hacia una gobernanza multinivel centralista, asimétrica o de colaboración en España? Esto es, y en general, ¿cómo organizar la gestión y las políticas de la inmigración, y qué tipo de estructura intergubernamental, tanto vertical (entre el Estado central y las CCAA) como horizontal (entre diferentes CCAA), es la que combina mejor el criterio de la eficiencia y de la identidad? ¿Qué instrumentos de política pueden ser desarrollados a través de acuerdos bilaterales y multilaterales dentro de la pluralidad territorial española?

La realidad dice que, a pesar de los esfuerzos hacia una gobernanza multinivel colaborativa por parte del gobierno español en temas de inmigración, las acciones de las CCAA no son homogéneas. Por varias razones, entre las cuales, la identidad y la realidad histórica, si tienen o no su propia lengua, cómo funciona su sistema educativo, cuáles son las necesidades de mano de obra, la densidad y los perfiles de los inmigrantes, si están concentrados en un territorio o no. Estas variables informativas también pueden generar respuestas diferentes a preguntas comunes, e incluso cuando dentro de estas variables añadimos factores de identidad, lengua y tradición nacionalista diferenciada, preguntas también diferentes (Zapata-Barrero, 2009a, 2008, en prensa).

En este punto, tal vez podemos describir dos tensiones principales en la fase actual del proceso de construcción de la gobernanza multinivel para las políticas de inmigración. En primer lugar, no es solo la definición de la competencia (Miret, 2009), que sigue la actual división de competencias para todas las áreas relacionadas con la integración (vivienda, educación, obras, servicios sociales, etc.), sino las tres competencias específicas de la inmigración: la admisión, la nacionalidad y la recepción de los recién llegados. En este sentido, el resultado del enfoque por inducción que se ha seguido por parte del Estado suele mantener su enfoque hegemónico en la admisión y la naturalización, y dejar la política de recepción de las CCAA. Una de las principales hipótesis al respecto es que es en las políticas de recepción donde se produce la mayor variedad de enfoques, y donde quizás las tensiones entre los tres enfoques se hacen más visibles. Queremos también mencionar las otras dos políticas, las de admisión y las de nacionalidad, que siguen claramente un enfoque centralista, y examinar cómo podrían también expresarse siguiendo un enfoque colaborativo y/o asimétrico. En este caso, no solo una política multinivel de gestión de flujos y de admisión debe ser tema de debate, sino también una política de naturalización donde se explore la posibilidad de una ciudadanía múltiple. Los criterios del

código civil en materia de acceso a la ciudadanía española deben ser revisados, ya que son criterios centralistas, sin ninguna posibilidad de decisión o de colaboración por parte de comunidades autónomas que fundamentan sus políticas con criterios no solo de eficiencia sino de identidad.

## **¿CÓMO ORGANIZAR LA GESTIÓN Y LAS POLÍTICAS DE LA INMIGRACIÓN, Y QUÉ TIPO DE ESTRUCTURA INTERGUBERNAMENTAL, TANTO VERTICAL COMO HORIZONTAL, ES LA QUE COMBINA LA EFICIENCIA Y LA IDENTIDAD?**

La tensión principal está servida. Es cierto que la premisa principal de lo que una administración decide hacer puede afectar a otras administraciones y territorios si los inmigrantes se mueven de un territorio a otro; pero también lo es cuando aplicamos el argumento no como una forma de gestión horizontal entre CCAA, sino de una forma vertical entre el Estado y las CCAA. En este caso, también es cierto que lo que decide el Estado central puede afectar la identidad nacional de CCAA reconocidas por tener una tradición histórica diferenciada. Aquí la cuestión de las fronteras interiores estatales puede ser un tema candente en el futuro cercano. Por ahora la circulación de personas solo se ha planteado en el debate público tras la aprobación de la Ley de inmigración en diciembre de 2009, cuando el gobierno de Madrid (Partido Popular) protestó en contra de la Ley por los efectos inesperados de una estructura «des-coordinada», apelando precisamente a la libertad de circulación dentro del territorio español (véase prensa del 1 de septiembre de 2009 a enero de 2010). Esta es probablemente la primera alerta de un próximo debate si se perfila un modelo asimétrico. El problema principal y real estaría sin duda relacionado con la gestión del movimiento de inmigrantes en varios territorios. Por el momento solo los demógrafos han señalado este hecho (Lamela, 2006; Recaño, 2002; Recaño y Cabré, 2003; Izquierdo, 2008): los inmigrantes, debido precisamente a su vida volátil, tienden a moverse mucho más que los ciudadanos hasta llegar a un lugar definitivo, pero sin adentrarse con profundidad en las consecuencias que tiene en el proceso de creación de un marco de gobernanza multinivel.

Teniendo en cuenta este marco general, se debe teorizar la gobernanza multinivel en España en temas de inmigración. En concreto, el argumento principal es mostrar que si bien España hasta ahora ha diseñado su estructura de gestión y su política basándose en la resolución de conflictos concretos, siguiendo un enfoque pragmático, debe pasar ahora a una política basada en una teoría centrada en un enfoque. Este enfoque puede conformar tres escenarios posibles: un escenario centralista, un escenario de colaboración y un escenario asimétrico.

## 5. DOS ACCIONES ESTRATÉGICAS PARA LA AGENDA POLÍTICA DE LA PRÓXIMA DÉCADA 2011-2020

Hemos argumentado que estos momentos de crisis son una buena oportunidad para teorizar sobre el enfoque que ha seguido España. Se ha defendido que hasta ahora ha sido un enfoque pragmático, que ha funcionado por inducción. La crisis nos abre la oportunidad no solo de hacer un diagnóstico, sino de teorizar sobre lo que se ha hecho para intentar construir una teoría que pueda informar sobre la política de la gobernabilidad de la inmigración en España. En este contexto, hemos argumentado que uno de los asuntos marcos básicos para comenzar esta teorización debe estar basado en buscar una coherencia en las políticas públicas. Este marco se ha justificado con la incoherencia básica que existe en el gobierno español de enfocar la inmigración en su dimensión laboral, pero carente de políticas laborales para los inmigrantes. Esta necesaria coherencia se aplica en dos políticas estratégicas básicas: la gestión de la diversidad en las ciudades y el enfoque de la interculturalidad, y la gobernanza multinivel. En ambas estrategias existen diferentes dilemas y escenarios posibles. En la estrategia de la interculturalidad se plantea centrar las políticas de interacción como una política contra la exclusión social, o bien orientarlas hacia el desarrollo y la innovación de la ciudad. En la estrategia de la gobernanza multinivel se han destacado tres escenarios posibles; un escenario centralista, un escenario cooperativo y otro asimétrico. Si, como hemos argumentado, con la crisis tenemos la oportunidad de ir no solo teorizando sino informar a través de esta teoría la gestión del *después de la crisis*, entonces tenemos aquí sin duda dos temas estratégicos que ocuparan los debates de esta próxima década.

---

### BIBLIOGRAFÍA

AJA, E.; ARANGO, J.; OLIVER ALONSO, J. *La inmigración en tiempos de crisis. Anuario de la inmigración en España 2009*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2010

BLOOMFIELD, J.; BIANCHINI, F. *Planning for the intercultural City*. Stroud: Comedia, 2004.

CACHÓN, L. «Los inmigrantes en el mercado de trabajo en España (1996-2004)». En: AJA, E.; ARANGO, J. (eds.) *Veinte años de inmigración en España, perspectivas jurídica y sociológica [1985-2004]* (175-201). Barcelona: Fundació CIDOB, 2006.

--- «La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial». *Política y Sociedad*. Vol. 45. No. 1, 2008. P. 205-235.

COUNCIL OF EUROPE AND THE EUROPEAN COMMISSION «Intercultural cities programme» [http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/Default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/Default_en.asp) [verificado noviembre de 2010], 2009.

ERK, J.; KONING, E. «New Structuralism and Institutional Change: Federalism Between Centralization and Decentralization». *Comparative Political Studies*. Vol. 43. No. 3, 2010. P. 353-378.

EUROFOUND. «European network of cities for local integration policies for migrants (CLIP)» <http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/clipinterculturalcases.htm> [verificado noviembre de 2010]

GIMÉNEZ, C. «La integración de los inmigrantes y la interculturalidad. Bases teóricas para una propuesta práctica». *Arbor*, CLIV, NO. 607, julio, 1996. P. 119-147.

--- *Guía de Interculturalidad*. 2 vols. I: «Fundamentos conceptuales». II: «El enfoque intercultural en las políticas públicas de desarrollo humano sostenible». Guatemala: PNUD-Guatemala, 1997 y 2000.

GCIM (Global Commission on International Migration). *Migration in an interconnected world: New directions for action*. Ginebra, 2005.

ILO (International Labour Organisation). *International Labour Migration: a right-Based approach*. Ginebra, 2010.

IZQUIERDO, A. «La inmigración hacia dentro: argumentos sobre la necesidad de la coordinación de las políticas de inmigración en un Estado multinivel». *Política y Sociedad*. Vol. 45. No. 1, 2008. P. 11-39

LAMELA, C. «Migración interna de los extranjeros» En: IZQUIERDO, A. *Demografía de los extranjeros: incidencia en el crecimiento de la población*. Bilbao: Fundación BBVA, 2006. P.237-266

MIRET, A. La gestión de la división de competencias en materia de inmigración. En: ZAPATA-BARRERO, R. (ed.) *Políticas y gobernabilidad de la Inmigración en España*. Barcelona: Ariel, 2009. P. 51-71.

MOYA, D. La reforma de la Ley de Extranjería, DT 20/2009. Real Instituto Elcano, 2009.

RECAÑO, J. «La movilidad geográfica de la población extranjera en España: un fenómeno emergente». *Cuadernos de Geografía*. No. 72, 2002. P. 135-156.

RECAÑO, J., CABRÉ, A. «Migraciones interregionales y ciclos económicos en España (1988-2001)». *Papeles de Geografía*. No. 37, 2003. P. 179-197

ROIG, E. «Relaciones intergubernamentales en materia de inmigración: desarrollo de un modelo en construcción». En: AJA, E.; MONTILLA, J. A.; ROIG, E. (coords.) *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*. Valencia: Tirant Lo Blanch (Colección Novedades de Derecho Público), 2006.

SPIRO, Peter J. «Federalism and immigration: models and trends». *International Social Science Journal*, Vol. 53. No. 167, 2001. P. 67-73.

UNIÓN EUROPEA (Presidencia Española) *Conferencia ministerial europea sobre integración*, Zaragoza, 15 y 16 de abril. Declaración Final, [http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/Trabajo/abr15\\_integracion\\_declaracion\\_es.pdf](http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/Trabajo/abr15_integracion_declaracion_es.pdf) [verificado noviembre de 2010], 2010.

WOOD, P.; LANDRY, C. *The Intercultural City*, Londres: Earthscan, 2008.

ZAPATA-BARRERO, R. «The "Discovery" of Immigration: The Politicization of Immigration in the Case of El Ejido». *Journal of International Migration and Integration*. No. 4/4, 2003. P. 523-539.

--- *La inmigración en naciones minoritarias. Flandes, Quebec y Cataluña en perspectiva*. Madrid: Icaria, 2008.

--- (ed.) *Immigration and self-government of minority nations*. Bruselas: Peter Lang, 2009a.

--- (ed.) *Políticas y gobernabilidad de la Inmigración en España*. Barcelona: Ariel, 2009b.

--- «Un compromiso con la diversidad». *El Periódico*, 30 de noviembre, 2009c. P. 8

--- «Managing diversity in Spanish Society: a practical approach». *Journal of Intercultural Studies*. Vol. 31. No. 4, 2010a. P. 383-402.

--- *Diversidad y política cultural. La ciudad como escenario de innovación y de oportunidades*. Barcelona: Icaria, 2010b.

--- «Política de Inmigración en la presidencia española de la Unión Europea». *Claves de la razón práctica*. No. 204, 2010c. P. 62-71

--- «The Spanish autonomy-building process in a multinational context: a view from the immigration policy field». En: GAGNON, A.; KEATING, M. (eds.) *Autonomy: Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*. Vancouver: University of British Columbia Press, en prensa.