

COHERENCIA ENTRE LA GOBERNANZA Y LA POLÍTICA MULTINIVEL EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: ESPAÑA COMO LABORATORIO**Por Ricard Zapata-Barrero**

Departamento de Ciencias Políticas y Sociales Universitat Pompeu Fabra

Director del GRITIM-UPF (Grup de Recerca Interdisciplinari sobre Immigració).

<http://dcpis.upf.edu/~ricard-zapata/> (ricard.zapata@upf.edu)**I. INTRODUCCIÓN: OPORTUNIDADES PARA EL ANÁLISIS**

Tras la bonanza económica del 2002-2008, más allá de los debates económicos y políticos que podamos hacer, la actual crisis financiera tiene una clara función socializadora, especialmente si ralentiza una dinámica social que previamente era muy voluminosa y diversa, como lo es la migración, e incluso invierte el saldo migratorio (diferencia entre el número de personas que entran y las que salen), que antes era positivo llegando por vez primera a ser de menos de 50.090 personas para el 2011. Frente a la falta de tiempo para planificar, la crisis permite tener una mirada más amplia sobre la metodología que España está siguiendo, teorizar sobre lo que se ha hecho y sobre lo que se puede hacer. Se requiere diseñar unos primeros esbozos de un modelo heurístico que permita interpretar el proceso en el que nos encontramos. Queremos situar bien esta dinámica como un proceso de construcción de un marco de gobernanza y de política multinivel. Para ello, debemos asumir la premisa de que una de sus características distintivas 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 una estructura descentralizada. Tras unas primeras décadas de gestión de conflictos, es el momento de plantearse cómo estructurar la gobernanza y la política multinivel de la inmigración, y proyectar enfoques y argumentos, como el que propondré al final con un enfoque de la coherencia y la democracia como argumento para el análisis.

Si queremos hacer un balance rápido, hasta ahora la inmigración se ha introducido respetando la actual distribución territorial de competencias, pero se está haciendo sin una teorización propia, de forma muy pragmática. Podemos decir que existen dos fuerzas motrices: 1) eficiencia (como cualquier criterio del gobierno de un Estado mononacional), 2) identidad (especialmente en algunas entidades territoriales históricas). Su interrelación articula la mayor parte de los distintos argumentos que justifican la innovación en las políticas de inmigración. En general, el Gobierno Central tiene un programa, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 y ahora el de 2011-2014 (PECI I y PECI II), que trata de coordinar las políticas siguiendo una serie de criterios comunes para todos, orientado por los principios de gobernanza cooperativa. Pero las Comunidades Autónomas (CCAA), y especialmente Cataluña como la más innovadora, están siguiendo sus propios enfoques, a través de recursos jurídicos y políticos propios, y optimizando 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. Los problemas claves vienen dados por las siguientes preguntas globales: en una España multinivel, si se aceptan distintos enfoques, entonces, ¿cómo garantizar una coherencia entre políticas? Si tenemos que combinar un enfoque pluralista de políticas con cierta consistencia entre los diferentes territorios y el gobierno central, ¿hay una manera única de modelar este sistema, o podemos pensar en sistemas diferenciados? Estas tensiones actuales tienen la lógica de un dilema entre la práctica tal como se está desarrollando y la teórica forma ideal de actuación en una gobernanza y una política multinivel que sea coherente. Es esta tensión la que quisiera tratar en este breve escrito, tomado el caso de las políticas locales en general, y sus formas de actuación frente a conflictos, en particular. Al final, quisiera hacer una reflexión más

amplia sobre qué modelo heurístico puede ayudarnos a interpretar este proceso que está, como sabemos, en sus inicios, y proporciona a España, al menos vista desde fuera y en términos académicos, el carácter de un laboratorio.

En resumen, quisiera hacer una diagnosis de la gobernanza y la política multinivel, pero desde una perspectiva local, y proponer las bases de un modelo heurístico, que sirva para proporcionar argumentos y fundamentos que nos ayude a hacer visibles temas para el debate y llevar una agenda sobre la diversidad de interpretaciones y prácticas, y la diversidad de arreglos institucionales y políticas posibles en materia de políticas de inmigración.

II. ESPAÑA COMO LABORATORIO: LA PRÁCTICA DE LA INFERENCIA COMO INDICADOR PARA EL ANÁLISIS MULTINIVEL

España es un laboratorio de la diversidad, y también como un laboratorio de un proceso de definición de la gobernanza multinivel (relación tres niveles: local, autónomo, estatal), en el que la gestión de la inmigración es un tema nuevo que necesita ser definido en términos administrativos y políticos: ¿quién hace qué? y ¿quién decide la respuesta? Es uno de los principales centros del debate.

Como laboratorio, hace visible lo que quizás en otros países existe desde hace tanto tiempo que es difícil divisarlo analíticamente, porque ya han sido construidos con la política de inmigración, como EE.UU., Australia, Canadá; o bien porque la política de inmigración ha llegado tarde pero ha sido incorporada en una estructura federal multinivel ya consolidada y sin ningún tipo de dimensión multinacional (Alemania), o incluso con una estructura multinacional, pero con una división estricta de territorialización de la identidad / lengua, como en Suiza y en Bélgica (excepto Bruselas, como sabemos).

Desde esta perspectiva, España es una excepción y este carácter único donde se mezclan multinacionalidad, multinivel, federalismo en algunos puntos, pero centralismo en otros, nos permite estudiar estos asuntos como un proceso de construcción dinámico. Para el debate actual sobre el nexo entre gobernanza/política multinivel y gobernanza/política de la inmigración, España es un caso interesante porque nos permite categorizar prácticas, hacer visibles tensiones, y conceptualizar parámetros e incluso a teorizar heurísticamente modelos diferentes.

España es también un laboratorio para analizar la dinámica de un proceso de construcción de un marco multinivel donde el inmigrante se encuentra en interacción con el carácter multinacional de España (la identidad como criterio de gestión), y el proceso de descentralización centrípetas y centrífugas de la mayoría de los ámbitos (la eficiencia como criterio de gestión), afectando, como veremos al final también, e introduciendo la dimensión democrática en nuestro análisis, la distribución de derechos y la aplicación igualitaria de estos derechos. Vemos en la siguiente sección el debate donde nos adentramos y el argumento que defendemos dentro de dicho debate.

III. DEBATE Y ARGUMENTO: UN MODELO HEURÍSTICO

El vínculo entre política de inmigración/gobernanza y política multinivel es una línea de análisis emergente en el debate internacional. La pregunta básica se construye a partir del vínculo entre política y territorio: ¿Cómo se territorializa no la inmigración como dinámica social, sino más bien la política de gestión de esta dinámica? En la respuesta nos interesa particularmente enfocarnos en aquellos puntos donde la pregunta interpela la estructura descentralizada existente y reclama innovación.

Desde este punto de vista, existen básicamente dos enfoques. Un enfoque procedimental (que se mueve con criterios de coherencia de políticas, y de eficiencia) y un enfoque más normativo (que se mueve con criterios de buen gobierno, y de justicia). Aunque este no es el marco para desarrollar este argumento, asumimos la premisa que una política puede ser eficiente (dimensión procedimental), ser justa (dimensión normativa), pero no legal. Por lo tanto quisiera invitar al lector, y lo digo como politólogo teórico, a que haga un esfuerzo de ir más allá de la perspectiva legal y Constitucional como marco para definir una política eficiente y justa.

En este punto también debemos considerar dos preguntas que nos recuerda las reflexiones del clásico *Who Governs?* (1961) del politólogo americano R. Dahl: ¿Quién decide? ¿Quién hace? Esto es el ámbito de la decisión y el ámbito de la implementación. Este “¿quién hace?” (implementación) es una cuestión más administrativa y de gestión, mientras que el “¿quién decide?” estas cuestiones, es más una cuestión de proceso de decisión política (decision-making process). Lo que también nos interesa destacar para tener unas primeras bases para construir este modelo heurístico, es que estas cuestiones implican dos perspectivas: una perspectiva orientada por los conflictos (entre administraciones por ejemplo, o cómo cada administración resuelve conflictos similares relacionados con la inmigración), y por los agentes. La perspectiva orientada por los conflictos pone en relación las dinámicas sociales, las respuestas políticas y el marco jurídico. En esta relación se producen conflictos, que se expresan bajo forma de retos y nos proporciona información. Bajo el punto de vista heurístico proponemos interpretarlos como indicadores que nos ayuden a analizar los cambios necesarios que se requieren en el proceso de construcción de un marco de gobernanza y de política multinivel. El caso, por ejemplo, del defensor del pueblo que considera inconstitucional una ley aprobada por el Parlamento Catalán, *La Llei d’acollida* (Ley de acogida, 2009), para dar respuesta basada en la identidad de una dinámica de llegada de inmigrantes, es un buen ejemplo de análisis de esta perspectiva.

La segunda perspectiva es la está basada en los agentes influyentes que hacen tareas administrativas o de implementación de políticas. No sólo estoy hablando de los agentes influyentes (stakeholders), y de actores públicos/privados que tengan un papel en los diferentes niveles de gobierno, sino de otros actores, como, por ejemplo, los partidos políticos y sus discursos / prácticas. Aquí pienso en los partidos que actúan en todos los niveles de los gobiernos (comparación vertical) o en el mismo nivel (comparación horizontal). Tienen entre ellos el mismo discurso? No sólo aquellos del mismo color político, sino incluso dentro de la misma ideología (el ala izquierda/derecha, principalmente), y aquellos que se pronuncian por un interés territorial (los partidos nacionalistas, por ejemplo). En este punto el análisis de los conflictos concretos siguiendo esta perspectiva puede ayudar a tener unos argumentos interpretativos sobre el proceso en el que nos encontramos.

Este modelo heurístico puede resumirse gráficamente de la forma siguiente:

	Descripción, criterio básico y principios	Preguntas claves y tensiones potenciales
<p><i>Dimensión procedimental</i></p> <p>¿Quién Decide?</p> <p>¿Quién Hace?</p> <p>¿Cómo se distribuyen los poderes relacionados con la gestión de la inmigración?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Analizar los asuntos relacionados con los mecanismos de colaboración, es decir, dos prácticas: <ul style="list-style-type: none"> - coordinación (para evitar los efectos negativos de una decisión tomada a otro nivel de gobierno) y - cooperación (compartir un marco común) • Dirigido por la eficiencia • Principio de subsidiariedad 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el procedimiento más efectivo? • Si tenemos que combinar un marco de gobernanza multinivel y cierto grado de eficiencia, ¿hay una única manera de crear este sistema o se puede pensar en otros sistemas según los diferentes niveles de gobierno para lograr la misma eficiencia en los resultados? • Sin embargo, elegir entre diferentes sistemas/técnicas dirigidas a asegurar la eficiencia y cierta autonomía política entre los diferentes niveles puede chocar con el marco constitucional de distribución de competencias. ¿Cómo gestionamos dicha tensión?
<p><i>Dimensión normativa</i></p> <p>La distribución de poderes puede ser un asunto de interpretación. ¿Cuáles son los fundamentos teóricos de esta distribución?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La buena gobernanza y la coherencia en las políticas entre los diferentes niveles de gobierno, además de la coherencia entre los diferentes intereses – en conflicto o convergentes– entre los niveles gubernamentales • Dirigidos por la consistencia entre los diferentes niveles gubernamentales • Principio de coherencia 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los criterios para una buena gobernanza multinivel sobre la política de inmigración? • En un determinado marco de gobernanza multinivel: ¿encontramos una única política de inmigración o varias? • Si se aceptan diferentes enfoques a la inmigración, ¿cómo nos aseguramos la consistencia (marco cooperativo de coordinación)

Hasta ahora hemos hablado de gobernanza y de política multinivel conjuntamente, pero ya sabemos que existen unas diferencias en la literatura. La gobernanza enfoca el debate multinivel desde el punto de vista de las administraciones y los gobiernos en los distintos niveles territoriales; las políticas multinivel inciden más en las formas de distribución de bienes que suponen la gestión de la inmigración. Desde la admisión y la recepción, hasta todos los temas relacionados con la integración (vivienda, educación, trabajo, servicios sociales, etc.), hasta las políticas de naturalización y de adquisición de la ciudadanía jurídica.

III.1. Inmigración como gobernanza multinivel: administrar el giro local para evitar incoherencia

No cabe duda de que este último año 2011 ha sido un año en el que las políticas de inmigración han dado un giro hacia lo local. Los municipios, especialmente catalanes, comienzan a activar sus recursos legales (ordenanzas) y administrativos (gestión del

empadronamiento) y políticos (acogida, gestión del pluralismo religioso y del espacio público, gestión de discursos y conflictos sociales) para conformar sus perspectivas más inmediatas, sin tener en cuenta una visión global ni la coherencia de políticas, ni los efectos que puede tener sobre la propia dinámica migratoria. Este giro que va de la perspectiva estatal a la perspectiva local es muy significativo, y hasta el momento no hay una respuesta global ni a nivel estatal ni tampoco autonómico. Sabemos que este giro se mueve por la lógica que tienen los gobiernos locales de interpretar y reaccionar ante zonas y hechos conflictivos concretos. Desde la perspectiva de análisis multinivel se pueden plantear qué efectos tienen sus decisiones locales tanto a nivel horizontal (con otras administraciones locales) como a nivel vertical (con otros niveles de gobierno). En efecto, se producen incoherencias, mensajes y políticas contradictorias entre gobiernos locales, y entre gobiernos locales y gobierno autonómico y central, especialmente en temas de gestión de varios asuntos donde la división de competencias no está bien delimitado o son simplemente concurrentes, casi la mayoría relacionados con la acomodación de la inmigración: temas técnico-administrativos de empadronamiento, acogida y primera asistencia, gestión espacio público/religión, cultura, urbanismo, vivienda, escuelas.

También interesa destacar que las administraciones locales tienen un tripe papel que pueden activar, con diferentes grados de importancia:

- Papel activo autónomo: como gestor de políticas relacionado con diversidad y aspectos técnico-administrativos (empadronamiento). Por ejemplo, en la gestión de gitanos rumanos en Badalona, (quien es responsable de la gestión?).
- Papel gestor de entidad que administra decisiones de otros gobiernos superiores y colabora en políticas de otros niveles de gobierno. Aquí entramos en temas de delegación de poder, como por ejemplo, el tema de enraizamiento de los inmigrantes ordenado por administración central, pero ejecutado por entes locales, o como los municipios, al controlar inmigrantes, colaboran con políticas de control. En este punto, hay que reconocer que los municipios están haciendo más de lo que pueden (de gestión española de fronteras europeas a gestión municipal de políticas estatales y regionales). El papel del municipio no es fácil ya que recibe presión muy directa de las dinámicas sociales, haciendo visible muy directamente los problemas sociales, pero no tiene instrumentos adecuados para su gestión.
- Papel territorial: en este punto, quizás es importante recordar que la ciudad territorializa sus políticas, y por lo tanto al mismo tiempo que decide políticas, establece lo que podríamos llamar unas “fronteras locales” que afectan directamente la movilidad de los inmigrantes. La realidad práctica del inmigrante que llega es la siguiente: no sólo tiene que pasar la frontera estatal sino ahora la autonómica (si se le exige un tiempo de residencia para que se le conceda derechos sociales, como está insistiendo, a pesar de las críticas, el gobierno catalán) y la municipal. La idea de que existen unas fronteras locales significa que estamos ante una situación histórica nueva que ponen en entredicho nuestras exigencias democráticas de igualdad de derechos y de deberes para todos los que residen en un territorio, y un tratamiento digno. Salirse de esta regla es muy fácil. Mantenerse en ella, exige convicciones democráticas muy interiorizadas de que existen unas líneas rojas en la gestión de la inmigración que no podemos admitir en un proceso de constitución de un marco multinivel para la gobernanza de la inmigración.

Lo que la realidad del 2011 nos muestra es que los gobiernos locales (especialmente los de Cataluña) están pasando de tener un papel pasivo a un papel activo en políticas de gestión de la inmigración, en el sentido no de implementar y desarrollar políticas, sino de innovar políticamente y proponer nuevos marcos de relación con otros niveles de gobierno. No es tan dependiente del marco legal y constitucional y se convierte en “enfant terrible” para otros niveles de gobierno superiores (CCAA, Estado). Des un punto de

vista de gobernanza multinivel, el problema no es el paso de la pasividad a la actividad, sino que esto se haga de forma descoordinada, provocando incoherencia, hasta poder retroalimentar populismos. De hecho existen al menos tres factores causales principales por que los gobiernos locales “mueven ficha” en políticas de gestión de la inmigración:

- Crisis económica
- Avance de discursos anti-inmigrantes populistas y conservadores
- Limitación de los Fondos de Inmigración del gobierno central, que ayudo mucho a tener iniciativas propias durante los cinco años anteriores y que se han cortado drásticamente.

Asimismo, ya conocemos las consecuencias del mal uso de la autonomía local aplicado a la administración urbanística, no permitamos que esta ola especulativa invada a una parte de la población por el simple hecho de que no son “los nuestros”. Debemos pedir al gobierno de Cataluña que regule mínimamente las decisiones municipales que rozan una xenofobia silenciosa. Esto significa aplicar al menos un objetivo y un principio claros. Como objetivo, velar por la coherencia de las políticas municipales poniendo límites a lo que se puede decidir. Como principio, aplicar la subsidiaridad, esto es que solo se aplique la autonomía local si es un asunto específico y no de todos los municipios, en cuyo caso debería ser gestionado por el gobierno superior (en este caso el Autonómico). Dejar que los municipios obren según su contexto es una forma retórica de desentenderse e irresponsabilizarse por parte del gobierno. La acomodación de la diversidad que implica la presencia de los inmigrantes no puede depender de una “soberanía” municipal. En Cataluña, no podemos hacer que la dignidad de los inmigrantes esté en manos de unos gobiernos locales que hacen lo que pueden porque no reciben respaldo ni instrucciones del gobierno. Y sabemos lo que algunos son capaces de hacer con la especulación de su territorio en urbanismo!

El gobierno catalán debe reaccionar institucionalmente ante tan creciente especulación municipal en materia de gestión de la inmigración, de lo contrario pronto tendremos unas tensiones entre municipios que instrumentalicen el tema en sus programas electorales, hasta tal punto de que sea, de nuevo, un abono para el discurso populista, que como el especulador financiero, actúa sin un interés público de igualdad. Una creciente especulación emocional sin límites en tiempos de incerteza generalizada sobre nuestras propias vidas y las de nuestras familias puede quebrar nuestra débil maquinaria democrática. La crisis económica en la que estamos, la crisis de nuestra democracia, como forma de organización de la sociedad, puede estar en pocos años en plena actualidad si ahora no se toman las medidas correctoras mínimas oportunas. Lo que se haga y lo que ocurra aquí sirve de referencia para lo que se puede y lo que no se debe hacer en otras Comunidades Autónomas. La Agencia de Migraciones prevista en la ley de acogida de Cataluña no puede demorarse más, sus objetivos de promover la cooperación y coordinar las actuaciones municipales, es en estos momentos crucial. Actuar con visión anticipativa de futuro dada las exigencias de la inmediatez es una lógica estatal que el gobierno catalán debería liderar, estando como está a muchos pasos adelante frente a otras CCAA que lo toman como referencia.

Además existe una dinámica europea que hay que tener en cuenta, puesto que puede motivar más el ejercicio de la autonomía local descoordinada. El hecho que los entes locales comiencen a ser vistos por la UE (Comisión) como interlocutor válido para la gestión de la inmigración, hasta tal punto que la relación UE-Gobierno local se está iniciando una relación institucional con promoción de redes, proyectos, iniciativas conjuntas con Consejo Europeo, a espaldas de los Estados, quienes se convierten en un segundo interlocutor. Esta perspectiva local no es nueva, sino que también ha sido una de las ideas fuerza de la presidencia española. Repasemos la relación nueva multinivel UE/local en materia de inmigración, y especialmente en gestión diversidad.

- 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 a nivel local.
- 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.
- 4ª Conferencia de Ministros que tuvo lugar en Zaragoza el pasado 15-16 de abril 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 a nivel de políticas locales.
- Programa de Estocolmo lema de la UE de “Unidos en la diversidad” no trata sólo de la riqueza resultante de la diversidad entre los Estados miembro, sino también diversidad dentro de las sociedades a nivel local.
- 2008 («Año Europeo del Diálogo Intercultural») donde se promueve la idea de que la diversidad enriquece, y no es sólo problema que debe ser “gestionado”.
- El programa piloto del Consejo de Europa 2008-2010 de Intercultural Cities, renovado en 2011-13 como acción conjunta con la Comisión Europea, de la que España coordina la Red de Ciudades Interculturales (RECI) por parte del GRITIM-UPF, de la Universidad Pompeu Fabra.

Si vamos de Europa a España, y nos centramos en el Plan estratégico de ciudadanía e inmigración (PECI, 2007-2010) se dice en los principios orientativos de las acciones del Plan que se pretende proporcionar guías y ser un recurso para ayudar a definir acciones, pero lo que está claro es que la relación Estado/CCAA/municipios ha sido una relación orientada por la economía, y no por la política. Esto es mediada por unos Fondos de ayudas económicas, pero sin una orientación política clara que le siga. En este sentido, el PECI sigue teniendo una dimensión poco pragmática (no combina deseo y realidad) del contexto español en materia de inmigración y su maquinaria administrativa multinivel. Se debe una vez más considerar como un documento desideratum y por lo tanto más retórico que realista. Pretende seguir un método abierto de coordinación, al estilo de la UE, con su principio de subsidiaridad, de seguimiento territorial y su enfoque integral, pero esto en la práctica no se ejecuta.

III.2. Inmigración como política multinivel

En políticas de inmigración, debemos diferenciar entre políticas genéricas, esto es, aquellas que ya existen para otras materias, de las que la inmigración es nueva y potencialmente puede alterar la dinámica de su ejecución y distribución del bien que supone la política. Aquí entran principalmente políticas que están relacionadas con la integración de inmigrantes: vivienda, educación, salud, servicios sociales, trabajo.

También existen políticas específicas, esto es, aquellas que solo se dan por la materia que gestionan: la migración. Son principalmente aquellas relacionadas con la gestión de la movilidad y el cruce de las fronteras, como la de la pertenencia a la comunidad nacional: las políticas de admisión, de recepción, de ciudadanía. Pues bien, teniendo en cuenta esta división, constatamos la siguiente distribución de competencias en España, atendiendo al carácter multinivel de las políticas de inmigración.

		Políticas multinivel (implica ejecución de todos los niveles de la administración)	Implica algunos pero no todos los niveles de la administración	Implica solo un nivel de la administración, como competencia exclusiva
Sentido genérico	Vivienda Educación Salud Bienestar social Trabajo	XXXX		
Sentido específico	Admisión			Xxx (central)
	Recepción		Xxx	
	Ciudadanía			Xxxx (central)

Es cierto que aquí la tabla anterior se tornaría más compleja si introducimos a esta descripción de política multinivel, la dimensión de gobernanza multinivel, esto es, la dicotomía del quien gobierna, esto es, quien decide sobre qué (decisión), y quién hace qué (implementación). De ahí que tengamos varios posibles modelos, como mostraré en el siguiente apartado.

III.3. El vínculo entre gobernanza y política multinivel: diferentes escenarios

Partimos de una definición que nos pueda servir de referencia y que vincule la gobernanza y las políticas multinivel, teniendo en cuenta la materia de inmigración. Siguiendo su definición, entendemos por cooperación multinivel de gobierno como un modelo en el que el gobierno central retiene el control primario sobre la inmigración y la supervisión de toma de decisiones, pero designa a autoridades sub-nacionales como socios menores y les permite una cierta discrecionalidad para afirmar o dar cuenta de determinadas categorías las necesidades nacionales.

Podemos así trazar la siguiente tabla de modelos.

	Quién Decide?	Quien Hace?
Enfoque centralista	Centralista	Subsidiaridad territorial
Enfoque cooperativo	Consensual	Intergubernamentalidad
Enfoque asimétrico	Policéntrico	Coexistencia entre diversos modelos de gestión

Vemos que existen tres posibles enfoques que combinan gobernabilidad y políticas multinivel: un enfoque centralista, uno colaborativo, y uno asimétrico.

La realidad dice que a pesar de los esfuerzos hacia una gobernanza multinivel cooperativa que parece conducir teóricamente al gobierno central a través de su PECEI, las acciones de las CCAA no son homogéneas. Por varias razones, entre las cuales la realidad histórica, si tienen o no su propia lengua, tradición nacional, 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 pueden generar respuestas diferentes a preguntas comunes.

En este punto, tal vez podemos describir dos tensiones principales en la fase actual del proceso de construcción de la gobernanza y política multinivel en España. En primer

lugar, no es sólo la definición de la competencia, que sigue la actual división 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 recepción de los recién llegados y la nacionalidad. En este sentido, el resultado del enfoque que se ha seguido hasta ahora suele dejar la política de recepción a las CCAA. Uno de los principales rasgos de España es que en estas políticas se produce la mayor variedad de enfoques, y donde quizás las tensiones entre los tres enfoques se hacen más visibles. Queremos también mencionar las políticas de admisión y las de nacionalidad, que siguen claramente un enfoque centralista, y examinar cómo podrían también expresarse siguiendo un enfoque cooperativo 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. Esto implica que los criterios del código civil en materia de acceso a la ciudadanía española deben ser revisados, ya que no ofrecen ninguna posibilidad de colaboración por parte de CCAA con identidades diferenciadas.

La tensión está servida. Es cierta la premisa principal que lo que una administración decide hacer puede afectar a otras si los inmigrantes se mueven de una CA a otra; pero también lo es cuando aplicamos el argumento que lo que decide el Estado central puede afectar la identidad nacional de CCAA reconocidas como lo es el caso de Cataluña. Aquí la cuestión de las fronteras interiores puede ser un tema candente en el futuro cercano. Por ahora la circulación de personas sólo 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 “descoordinada”, apelando precisamente a la libertad de circulación dentro del territorio español. Esta es probablemente la primera alerta de un próximo debate si se perfila un modelo asimétrico de facto. Por el momento sólo los demógrafos han señalado esta realidad creciente: que los inmigrantes, debido precisamente a su vida volátil, tienden a moverse mucho más que los ciudadanos por la geografía española. Pero no se ha profundizado en las consecuencias que tiene este hecho (la movilidad interna de los inmigrantes) en el proceso de creación de un marco de gobernanza multinivel.

Teniendo en cuenta este marco general, se debe teorizar el nexo gobernanza/política multinivel en temas de inmigración. En concreto mostrar que España debe diseñar su teoría centrada en uno o varios enfoques, que conforman tres escenarios posibles: un escenario centralista, un escenario de colaboración, y un escenario asimétrico. Tenemos un debate pendiente en estos inicios de la segunda década del siglo XXI.

IV. TEMAS BÁSICOS A DESARROLLAR: LA COHERENCIA COMO ENFOQUE Y LA DEMOCRACIA COMO ARGUMENTO

Tal como hemos argumentado, en materia de políticas de inmigración y el nexo gobernanza/políticas multinivel, España es un laboratorio que como tal ofrece muchas posibilidades de análisis desde la ciencia política. Destaquemos el enfoque de la coherencia y la democracia como argumento para el análisis.

Para empezar, está el tema de la movilidad territorial de los inmigrantes, y cómo se conecta esta dinámica real con la estructura de gobernanza y política multinivel. Aquí el criterio de la colaboración entre administraciones es clave, puesto que lo que decide y hace un nivel de la administración puede afectar a otros niveles tanto desde un punto de vista horizontal (entre ciudades por ejemplo), como vertical (entre una ciudad y el gobierno autonómico, por ejemplo).

En este marco quisiera defender el argumento que la actual coyuntura de crisis económica y sus efectos sobre los flujos migratorios justifican reforzar la coherencia de las políticas públicas. Pero entiendo este tema en su forma comprensiva. Vayamos por pasos.

El enfoque que está adoptando España para gobernar la inmigración es pragmático. No está basado sobre una tradición filosófica, sino sobre las preguntas y las respuestas que se generan caso por caso. Esta filosofía práctica tiene, además, la ventaja de estar orientada por la anticipación, frente a las experiencias de otros enfoques europeos. A esta filosofía también contribuye 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 “juridicializada”. 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 discursos. Es un hecho que una política puede ser buena (dar derechos al voto a todos los inmigrantes con residencia permanente, por ejemplo, en una primera fase a nivel local), aun siendo ilegal o anticonstitucional. El marco legal en general ha actuado muy directamente como restricción para orientar este pragmatismo de la política española.

Gracias a este enfoque práctico España 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 a nivel del debate internacional, como un ejemplo de ingobernabilidad. Seguramente también han jugado un papel relevante el hecho de que España está gestionando la integración de los inmigrantes de primera generación, y deberemos esperar, para reforzar esta orientación, que también sepa dar respuestas inmediatas a las segundas y terceras generaciones. Los inmigrantes jóvenes todavía no han llegado en 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 práctica requiere ahora de una teoría basada en una coherencia entre gobernanza/políticas públicas. La coherencia de políticas públicas significa asegurarse 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 para la gestión de la inmigración es el primer paso para una mejor gobernanza global. Pero la coherencia debe también aplicarse comprensivamente, esto es teniendo en cuenta todos los aspectos que implican la gobernanza y políticas multinivel. De ahí que, en el ámbito económico, significa que los gobiernos deben tomar medidas para asegurarse que no se vulneran los derechos de los trabajadores, que se asegura 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 fomenta el empleo de trabajadores irregulares sin abocarlos al crimen.

A nivel de organización administrativa, la coherencia política significa una coordinación e información compartida entre los departamentos diferentes 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. A nivel 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 la gobernanza/política multinivel sea coherente 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.

Si, como hemos comenzado, con la crisis tenemos la oportunidad de teorizar la gestión del después de la crisis, entonces tenemos aquí sin duda un tema que debería convertirse en exigencia para planificar esta segunda década de siglo. La falta de coherencia en políticas públicas de la inmigración tiene efectos directos en la cohesión y en la generación de confianza entre la población, entre la población y las instituciones, y sobre todo puede abonar un terreno muy idóneo para los que especulan políticamente con las emociones de los ciudadanos para ganar votos.

Visto desde un punto de vista democrático, y por lo tanto desde una perspectiva de asegurar unos derechos iguales para todos, la pregunta sobre quien decide y la pregunta sobre quién hace qué debe englobarse bajo la pregunta fundamental: ¿Cómo se aseguran y quién define los derechos de los inmigrantes en un marco de gobernanza y de políticas multinivel? Esto es fundamental, puesto que al decidir y al hacer lo que una administración expresa es una determinada forma de incrementar o reducir la diferencia jurídica que supone ser inmigrante y ser ciudadano. Por lo tanto, al mismo tiempo que un gobierno decide o hace, tiene un efecto directo sobre la distribución de derechos de los inmigrantes. En este aspecto el enfoque centralista, cooperativo y asimétrico puede también interpretarse como tres modelos que denotan no solo incoherencias, como hemos visto, sino efectos democráticos de incrementar la diferenciación entre ciudadanos e inmigrantes, y provocar todavía más distancia y tensión en el momento que una persona deba proyectar su vida y la de sus próximos.

La introducción de la democracia como argumento en el debate sobre la gobernanza y la política multinivel está todavía por hacer en España. Estamos hablando, especialmente ante el giro local de las políticas, de temas genéricos y específicos en materia de inmigración como la política de empadronamiento, derechos básicos de sanidad y de educación para inmigrantes en situación irregular, temas de discriminación en el acceso a la vivienda, al mercado de trabajo, por poner los temas recurrentes, que no por serlos carecen de importancia, especialmente cuando descendemos del nivel macro de análisis que hemos hecho, al nivel micro y personal del inmigrante de a pie, que como todos sabemos, tiene una biografía que depende más que la del ciudadano de cómo se establece su relación con los gobiernos y las políticas que se hacen en todos los niveles territoriales. ■