

Otra ciudadanía, otra vecindad

Razones para seguir apostando por políticas de convivencia intercultural en un contexto de crisis económica

Another citizenship, another neighborhoodness
Reasons for the promotion of intercultural policies
in a context of Economic Crisis

Emilio José GÓMEZ CIRIANO
(Universidad de Castilla La Mancha)
emiliojose.gomez@uclm.es

Resumen

¿Qué razones pueden esgrimirse para que en un contexto de crisis económica como el actual, se deba seguir apostando por implementar políticas de gestión de la convivencia intercultural? ¿Qué podrían aportar estas políticas en un momento en que la cohesión social se encuentra en grave riesgo? ¿Qué podría suceder si no se llevaran a cabo medidas de este tipo? ¿Hasta qué punto ello afecta al modelo de ciudadanía que se está promoviendo? Preguntas como éstas son a las que trataremos de dar respuesta mediante el presente artículo.

Palabras clave

Ciudadanía, vecindad, interculturalidad, multiculturalismo, democracia, derechos, sector público.

Abstract

What are the reasons to justify that in a context of economic crisis like ours, the promotion of intercultural policies is still a relevant and efficient option? Are these policies still useful for strengthening coexistence while vulnerability is increasing. And social cohesion is at stake? What could happen in our societies, in our neighborhoods if intercultural policies are not finally

implemented . Is the concept of social citizenship at risk? We will try to reflect over these questions in this article

Key words

Citizenship, neighborhoodness, interculturalism, multiculturalism, democracy, public sector, rights

1. UN LARGO CAMINO RECORRIDO

La política de extranjería española —al menos desde el punto de vista más formal— tiene un recorrido de veintiséis años, sin embargo no fue hasta bastante más tarde de sus comienzos y después de varios episodios relevantes (manifestación de 1.990 en el que con el slogan «Yo también soy extranjero» miles de personas se manifestaron para reivindicar mayores derechos para los inmigrantes. Asesinato de la inmigrante dominicana Lucrecia Pérez (en 1992) cuando los responsables políticos tuvieron que acabar por entender que un asunto como la integración no podía regularse desde un «laissez faire» basado en el binomio integración= empleo, y que se hacía preciso definir un marco más comprehensivo que contemplara otros aspectos (educación, sanidad, vivienda, acceso a servicios sociales, participación) en el que participara el entonces incipiente tejido social de apoyo a los inmigrantes. La política de integración se articuló a través de un órgano de Participación (Foro para la Integración social de los inmigrantes) un texto (El Plan para la Integración Social de los inmigrantes) y el compromiso de mayor coordinación de los distintos ministerios implicados en materias que pudieran estar relacionadas con la integración de los inmigrantes. (Comisión Interministerial de Extranjería).

Al primer Plan de Integración Social de los inmigrantes siguieron otros. En la actualidad se encuentra en vigor el segundo Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (hasta 2014) además de los distintos planes de integración social de las Comunidades Autónomas y los planes de integración locales. Toda esta atomización de planes acaba produciendo una maraña confusa y, en ocasiones, contradictoria de planteamientos, ideas e iniciativas como bien señala Antidio Martínez de Lizarrondo (2008).

Con todo, es un lugar común entre no pocos autores la percepción de que, a pesar de las distintas filosofías —en ocasiones contradictorias— que

han inspirado las distintas políticas de integración, los inmigrantes llegados a España han podido, por lo general, encontrar cauces para su asentamiento y establecimiento legal. Al tiempo que se destaca la capacidad de «encaje» que una sociedad como la española —históricamente poco propicia al contacto con el exterior—, ha tenido, al recibir la incorporación sin resaltable dificultad, de una nueva realidad demográfica llegada en muy poco tiempo y en mucha cantidad. Existe, en fin, acuerdo en concluir que la coexistencia y convivencia mutua entre personas de diversas referencias culturales ha sido en general francamente positiva para el país (Casas Mínguez 2008:101).

Pueden destacarse como aspectos favorecedores de los procesos de integración los siguientes:

- Los sucesivos procesos de regularización y normalización, que —si bien fueron criticados con el argumento de producir un efecto llamada— contribuyeron a dignificar las condiciones laborales de muchos inmigrantes que trabajaban en la economía sumergida, propiciaron su acceso a la legalidad administrativa y permitieron un aumento del número de cotizantes a la Seguridad Social. Estos procesos se produjeron en los años 1985, 1991, 1996, 2000, 2001 y 2005.
- El reconocimiento por ley de un sustrato de derechos básico para todos los inmigrantes que se encontraban en España independiente de su situación de regularidad administrativa que comprendía el acceso a la educación, sanidad y servicios sociales básicos. Ello se positivizó en la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero.
- La importancia del empadronamiento como herramienta facilitadora del acceso a los derechos a que hacíamos referencia en el párrafo anterior, y las campañas de sensibilización que se hicieron para promoverlo. En este sentido tuvo mucha importancia la desarrollada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales entre los años 1.997 y 1.998 denominada «De inmigrante a ciudadano: Empadrónate» así como campañas afines desarrolladas en otras comunidades autónomas como la titulada «Soy de aquí» de la Junta de Andalucía.
- El progresivo carácter holístico, colaborativo y participativo que han ido adquiriendo las políticas de integración definidas en los últimos dos Planes Estatales de Integración Social de los Inmigrantes y la consolidación de concepto de integración como un proceso bidireccional de adaptación mutua.

Pero si importantes han sido los anteriores hitos para la integración de los inmigrantes, ello ha sido en buena medida gracias al papel desempeñado por el llamado «Tercer Sector Migrante». Su trabajo comprometido en la intervención social, en la sensibilización, en la incidencia política y en la denuncia, ha resultado fundamental en la promoción y en la defensa de los derechos de los inmigrantes. Gracias a su esfuerzo se ha conseguido atenuar el carácter restrictivo de muchas normas, se han modulado políticas y se ha avanzado en la concientización de los inmigrantes respecto de sus propios derechos (Gómez Ciriano 2008:354).

Autores como Laparra y Pérez Eransus (2010: 469) han llamado la atención acerca del momento inmediatamente anterior a la crisis económica como especialmente propicio para profundizar en la integración por existir un número sustantivo de inmigrantes asentado de forma estable en España que ya había echado raíces así como por haber una memoria suficiente de los aciertos y errores cometidos en las distintas administraciones y en las entidades del tercer sector migrante. Ciertamente esto es así. Sin embargo no debe obviarse que también en aquellos momentos empezaban a cobrar fuerza determinadas posturas tanto de instituciones como de gobiernos, así en el ámbito español como en el europeo que no nos permiten compartir plenamente este diagnóstico (Gómez Ciriano 2010). Con todo, sí estamos de acuerdo en que la crisis económica ha cambiado radicalmente el campo de juego para la integración interculturalidad y está definiendo otro modelo de convivencia.

2. NUEVOS ESCENARIOS PARA LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN

En el momento actual se asiste a un cambio de paradigma respecto a las políticas de integración motivado, de un lado, por la aparición de un nuevo concepto de ciudadanía denominado «ciudadanía activa cívica», y de otro por el cambio de prioridades en las políticas sociales destinadas a los inmigrantes como consecuencia de la crisis económica.

2.1. Un nuevo marco conceptual y normativo

El marco conceptual de la integración se ha modificado sustancialmente desde que la Comisión Europea promovió el desarrollo de un modelo de integración común europeo que, debido a la influencia de algunos países

y la complicidad de otros (Carrera 2009, López Pitch 2007) ha devenido en profundamente asimilacionista. Ha surgido un nuevo concepto, denominado «integración activa cívica», que actualmente inspira las políticas de integración de los estados miembros, y que se caracteriza por los siguientes elementos:

- Apuesta por la integración individual basada en el propio esfuerzo del inmigrante sin tener en cuenta la comunidad cultural de la que forma parte. Se entiende el multiculturalismo como una rémora para la integración del inmigrante por cuanto le «encierra» en comunidad en lugar de permitirle centrar sus energías en adaptarse a la sociedad receptora. Por ello se exigirá al extranjero un número de pruebas justificativas de su capacidad de integración, concretadas en tests de conocimiento de la lengua y cultura de la sociedad receptora y de los valores europeos. Estos tests serán preceptivos tanto en el momento de iniciar su proceso migratorio (examen realizado en el consulado del país de destino) como a lo largo de todo su periodo de residencia en el mismo. En el supuesto de no superar los mínimos exigibles se negará la entrada en el país (si se trata de futuros inmigrantes) o se podrá llegar a limitar el acceso a prestaciones sociales e incluso denegar la renovación de las autorizaciones de residencia cuando se trata de inmigrantes ya residentes. El llamado «contrato de integración» es quizá el elemento que visibiliza mejor este aspecto.
- Mayor dificultad para el acceso a la reagrupación familiar de los familiares del extranjero residente en el país de destino, y ello por dos razones. Primero: porque se considera que la familia reagrupada puede constituir una dificultad para que el inmigrante regrese en tiempos de crisis a su país de origen, al tiempo que suponer un mayor coste para las arcas públicas. Segundo porque se entiende que la familia remite al individuo a su contexto cultural de origen y podría distraer al inmigrante en su apertura y contacto con los nacionales del país dificultando así su integración.
- Menor responsabilidad institucional en el proceso de integración: El hecho de que la integración se haga depender del propio esfuerzo del individuo conlleva que él deberá asumir la «carga» de la misma quedando las instituciones públicas, que hasta ese momento habían tenido un papel primordial, en lugar subsidiario. Se considera que la aplicación de recursos públicos para la integración ha favorecido la pasividad del inmigrante. Por tanto habrá menos recursos, se orien-

tarán de otra manera y se harán depender de los resultados de integración del inmigrante. «Integrarse pasa así de ser un proceso a ser un requisito (Carrera 2009:5)».

2.2. El contexto de crisis económica

La irrupción de la crisis económica a partir de año 2008 y la gestión que de la misma se ha realizado en España en materia de políticas públicas de protección social tanto desde el gobierno central como desde los gobiernos autonómicos no sólo no ha mitigado el impacto sobre los sectores más vulnerables de la población sino que lo ha acentuado debido a la aplicación de severas políticas de ajuste inducidas por los mercados que se han traducido en una reducción en el gasto público y en unas relaciones laborales cada vez más desreguladas.

A consecuencia de ello se ha generalizado entre la población un sentimiento de mayor incertidumbre y fragilidad ante el futuro. Sentimiento que se agudiza entre la población inmigrante que sufre con mayor virulencia el azote del paro (Pajares 2010:158) y que al tener vinculada en muchos de sus individuos su situación administrativa a su situación laboral, siente que incluso puede quedar en situación irregular y fuera del espacio normalizado.

Los recortes en las políticas sociales públicas están suponiendo también el debilitamiento del tercer sector migrante. Su atomización y la alta dependencia de las subvenciones públicas le están obligando a reconvertirse, de modo que las entidades más grandes, con fondos propios y con una suficiente diversificación en sus vías de financiación son las únicas que van a poder sobrevivir, si bien con unas prioridades redefinidas y con unos recursos más ajustados. Al tiempo que muchas entidades de pequeño tamaño que operaban en ámbitos vecinales y barriales están cerrando sus puertas. Ello perjudica a la población destinataria de los mismos que es testigo de cómo un espacio destinado a atender su situación de necesidad y a hacer valer sus derechos desaparece.

Finalmente las instituciones públicas, garantes de derechos en el ámbito educativo, sanitario o de servicios sociales también ven comprometido su modo de funcionamiento a causa de fuertes restricciones en sus recursos que acaban repercutiendo en la calidad de la atención que prestan a unos usuarios precarizados por la crisis y que sienten que las prestaciones a las que tienen derecho no llegan, llegan disminuidas o llegan tarde, que sienten

cómo aumentan los tiempos de espera en los consultorios, cómo en las aulas existe un mayor ratio de alumnos por docente o cómo se eleva el baremo para disfrutar de una ayuda a la dependencia. En definitiva, usuarios que comprueban cómo la calidad en el disfrute de sus derechos desde lo público se va deteriorando mientras proliferan servicios alternativos en lo privado.

En este escenario de recortes sociales y de incertidumbre creciente, el inmigrante que hace uso de los recursos públicos es frecuentemente percibido como causante de la merma de la calidad de los mismos e incluso estigmatizado como acaparador de las ayudas públicas (Cea D'Áncona y Vallés 2010:253). Al tiempo que esto sucede, va cobrando forma en la opinión pública un discurso partidario del acceso preferente de los autóctonos frente a los inmigrantes en el empleo, a la educación o a la vivienda. Este discurso que preconiza que «primero los de casa porque no hay para todos» resulta extremadamente funcional para canalizar sentimientos de frustración y está siendo capitalizado de modo irresponsable por algunas fuerzas políticas.

Pero existe otra víctima de la situación de crisis actual: la confianza. Y es que, como bien afirma Bauman «En un contexto de inseguridad predomina la desconfianza en los demás y en sus intenciones, así como también una actitud que niega o considera imposible tener fe en la constancia y en la fiabilidad del compañerismo humano» (Bauman 2006:7).

Con todos los anteriores componentes se genera una cultura del individualismo, del «sálvese quien pueda», de competencia por los recursos y de falta de solidaridad que termina precipitando a la población a una situación de dualización social y geográfica en la que, de un lado están los «integrados», con empleo estable, recursos propios suficientes para abordar la crisis, y ubicados en barrios de clase media y alta y de otro están los «precarizados», cada vez más numerosos, golpeados por las medidas de ajuste, con un «paraguas social» endeble e incierto y que se suelen ubicar en barrios degradados de las ciudades y en el que se encuentra la inmensa mayoría de la población inmigrante.

3. A MODO DE CONCLUSION: LA CIUDADANÍA EN RIESGO

Cuando Michael Walzer (1985) afirma que «La democracia exige la vida y el diálogo en la plaza» no hace sino evocar un modelo de ciudadanía en sentido amplio, basado en el ejercicio efectivo de los derechos, en

clave de proximidad, desde un espacio de vecindad en el que el tejido comunitario se ocupa de su promoción y defensa y donde existen unos recursos educativos, sanitarios, culturales, sociales y participativos suficientes, garantizados por ley que hacen accesibles estos derechos en condiciones de dignidad e igualdad para todos los vecinos.

Si hablamos de integración y de convivencia intercultural, la existencia de «la plaza» es fundamental. Porque en ella se encuentran las personas en su condición de vecinos. Los «nuevos» (vecinos inmigrantes o de contexto inmigrante) y los «viejos» (vecinos autóctonos «de toda la vida»). Porque en «la plaza» es donde se teje el movimiento comunitario, donde operan las asociaciones, y los colectivos, donde emergen las reivindicaciones, surge el intercambio de ideas y la mediación y también donde se desmontan los prejuicios. Porque es, en definitiva, donde se ejercen los derechos. Por eso sostenemos que una ciudadanía multicultural sólo es posible desde su articulación con la vecindad intercultural (Gómez Ciriano 2007).

La reducción del entramado de instituciones públicas encargadas de proveer protección social y garantizar los derechos de contenido social a la población como consecuencia de la reducción de los recursos públicos y de la entrada de operadores privados en la gestión e incluso en la titularidad de los mismos. La «jibarización» del tercer sector migrante que tan importante papel ha jugado en la promoción y defensa de sus derechos. La implementación de las nuevas políticas de integración activa cívica que desprecian todo referente comunitario (cultural y/o asociativo) y la proliferación de expresiones y actitudes de tinte xenófobo que hipervisibilizan al inmigrante y lo catalogan como sujeto amenazante y competidor por el empleo y los recursos están destruyendo la posibilidad de construir una basada en la convivencia intercultural.

La cohesión, no sólo social, sino intercultural, está siendo puesta en grave riesgo por unos irresponsables definidores de las políticas públicas sumisamente obedientes a los dictados del mercado. Bericat es muy explícito al afirmar que «Cuando la explotación y la humillación se dan la mano, las minorías reaccionan potenciando sus vínculos comunitarios e identitarios y las minorías culturales intensifican su grado de monoculturalismo como forma de resistencia» (Bericat 2009:10). Es por ello imprescindible volver a tomar medidas para recuperar la cohesión, restablecer el tejido social dañado, apostar fuertemente por lo público y no ceder al mercado espacios de gestión del ejercicio de derechos ciudadanos. Se hace

necesario apostar por un modelo de ciudadanía amplio y comprehensivo fuertemente conectado con lo vecinal y en el que sea posible participar en igualdad desde el respeto a las diferentes referencias culturales.

Movimientos como el «15-M», y más específicamente en el ámbito de la inmigración, el denominado «Ferrocarril clandestino» situado en el barrio madrileño de Lavapiés y en el que están involucrados cientos de personas han demostrado que cuando se niega la vida y el diálogo en la plaza, los vecinos concienciados son capaces de recrearla, implicarse activamente en la defensa de los derechos, generar mecanismos de solidaridad y de este modo reivindicar otra ciudadanía más plena y más participativa. El campo de juego para conseguirlo está todavía abierto.

BIBLIOGRAFÍA:

- BERICAT, E. (2009). «La valoración social del multiculturalismo y el monoculturalismo en Europa». *Papers. Revista de sociología*. Universidad de Barcelona.
- BAUMAN, Z. (2006). *Confianza y temor en la ciudad. Vivir con extranjeros*. Arcadia Barcelona.
- CARRERA, S., y WIESBROK, A. (2009). *Civic integration and third country nationals. Nationalism versus Europeanism in the common EU immigration policy*. Brussels Centre for Policy Studies, Bruselas.
- CASAS MÍNGUEZ, F., y BENBENASTE, N. (2008). *Inmigración latinoamericana en Castilla-La Mancha. Un estudio exploratorio*. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha. Colección Estudios, n.º 118. Cuenca.
- CEA DÁNCONA Y VALLÉS (2010). *Evolución del racismo y la xenofobia en España. Informe 2010 del Observatorio Español del racismo y la xenofobia*. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid.
- GÓMEZ CIRIANO, E. J. (2007). «Ciudadanía multicultural, vecindad intercultural: Una articulación para la convivencia», en *Documentación Social: Revista de Estudios sociales y de Sociología Aplicada*, n.º 144 Madrid. Caritas Española pp. 197-209.
- (2010). «¿Excluyendo desde la integración? Un análisis del modelo de integración activa cívica». En *Documentación Social: Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, n.º 159. Madrid, Cáritas Española pp. 85-101.
- LAPARRA, M., y PÉREZ ERANSUS, B. Eds (2010). *El primer impacto de la crisis en la cohesión social de España*. Colección estudios FOESSA, n.º 32. Madrid.

- LÓPEZ PITCH, P. (2007). «La política de integración europea», en *Migraciones: Revista del Instituto Universitario de Estudio sobre Migraciones*, n.º 22. Madrid. Universidad pontificia de Comillas, pp. 221-256.
- MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A (2008). «Una mirada a los planes de integración de las Comunidades Autónomas», en L. CACHÓN y M. LAPARRA (comp) *Inmigración y política social*, Barcelona. Bellaterra.
- PAJARES, M. (2010). *Inmigración y mercado de trabajo: informe 2010*. Colección documentos, n.º 25. Observatorio Permanente de la Inmigración. Madrid.
- WALZER, M. (1983). *Spheres of Justice*. Blackwell. London.