

La interculturalidad como política de gestión de la diversidad en el espacio público de Barcelona¹

Lucía Álvarez Enríquez²

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se presenta una reflexión en torno a la operación de la política de interculturalidad que está vigente desde el año 2000 a la fecha en la ciudad de Barcelona, una de las sociedades urbanas más diversas de Europa. Este texto se adentra en la propuesta institucional del modelo intercultural del Ayuntamiento catalán que representa sin duda una de las apuestas más avanzadas en la atención a esta problemática en las sociedades multiculturales del mundo contemporáneo. Y de manera especial se exponen las estrategias mediante las cuales se llevan a cabo procesos de inclusión de la población inmigrante a la vida pública, el espacio público y las políticas públicas de la ciudad.

Se trata de un ejercicio que es resultado de una visita de investigación a esta ciudad en la primavera del 2012, y que coincidió

¹ Este texto es una versión recuperada del artículo: “Interculturalidad: inclusión y exclusión en la política de gestión de la diversidad en Barcelona”, publicado en la *Revista CLAD. Reforma y democracia*, núm. 57, octubre de 2013, Caracas.

² Investigadora del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM.

con los duros efectos de la crisis económica de la Europa mediterránea. Se conocieron y recuperaron los resultados de una política aplicada durante 12 años de dialogo con los diversos sujetos que la conforman. Se tuvo acceso a información de primera mano sobre el modelo institucional de tratamiento del problema inmigratorio, así como la oportunidad de recoger la voz de distintos actores involucrados en este fenómeno: funcionarios públicos, académicos, consultores, miembros de organizaciones civiles y miembros de agrupaciones de inmigrantes.

La exploración del fenómeno en sus distintos planos de expresión permite observar los alcances territoriales, sociales e institucionales del modelo intercultural, así como los límites precisos que de éste emanan (ausencia de derechos políticos), y aquellos impuestos por factores concurrentes, como el advenimiento de la crisis económica. En un segundo plano se advierte también una fuerte limitación por la coexistencia de dos ordenamientos institucionales: el municipal y el estatal que no son coincidentes en la orientación de esta política y operan de manera contradictoria en la misma realidad urbana. El ámbito estatal responde de manera consistente a la política inmigratoria hegemónica en la Unión Europea, que es persecutoria y tiende a excluir,³ mientras que el ámbito municipal de Barcelona pone en acción una política orientada a la inclusión.

³ La política migratoria de la Unión Europea se mueve, por una parte, sobre la base de una serie de restricciones para la regularización de los inmigrantes (de entrada, estancia y trabajo) que ha propiciado el aumento de la ilegalidad y la permanencia de importantes grupos de inmigrantes en situación de clandestinidad. Por otra parte, se mueve en la persecución de los ilegales y su expulsión de los países miembros. La lucha contra la inmigración ilegal es prioridad en la política de inmigración en el ámbito europeo (así se precisó en la cumbre de Sevilla en 2002). Estas tendencias de la política de la UE entran en contradicción con otros fenómenos ligados a la inmigración, como el hecho de que existe virtualmente una fuerte demanda en los países europeos de trabajadores irregulares, que ofrecen importantes beneficios a los empresarios precisamente por su situación de irregularidad; también el hecho de que existe una fuerte demanda de trabajo que no es cubierta por los trabajadores nativos, y hace por ello necesaria la mano de obra de los inmigrantes. De

Esta contradicción representa un freno para el funcionamiento del modelo y un desafío para sus ejecutores y para los propios inmigrantes. Pone en evidencia la incompatibilidad de las políticas institucionales y saca a la luz la importancia de apostar a este modelo avanzado de una convivencia posible asentada en la interacción, la inclusión y el respeto a las personas.

La gestión de la diversidad es un asunto que ha cobrado relevancia en las últimas décadas, a medida que las ciudades se afirman como el centro de la confluencia de las grandes poblaciones y también de las numerosas migraciones. Según datos del Banco Mundial,⁴ actualmente más de la mitad de la población vive ya en áreas urbanas, y para 2030 será 60% de la población la que esté concentrada en ellas. Debido a los movimientos migratorios, cada día se añaden 180 mil personas a la población urbana y es por ello que las ciudades son el virtual receptáculo de la sociedad del siglo XXI.

Las altas tasas de concentración poblacional y los grandes movimientos migratorios campo-ciudad, y ciudad-ciudad (internacional) han dado lugar a fenómenos característicos de la ciudad de la era global que hacen de los enclaves duales, divididos y desintegrados, los sitios donde se concentran y coexisten las poblaciones más privilegiadas y las más desfavorecidas. También las actividades económicas y financieras se concentran en los centros urbanos y en sus áreas metropolitanas, en torno a las cuales se sitúan los principales centros de negocios a la vez que se aglomera un alto número de asentamientos ilegales. En las metrópolis habitan actualmente más de mil millones de personas (Neuwirth, 2004, citado por Ziccardi, 2011).

esto deriva que “La presencia de inmigrantes irregulares es una consecuencia inevitable de las políticas restrictivas y una realidad del fenómeno migratorio”. Véase Gemma Garcialoro. “Los ejes de la política migratoria de la Unión Europea”. *Papeles del Este*. Madrid: Universidad Complutense, pp. 21-38.

⁴ Véase Banco Mundial <<http://www.unhabitat.org>> y <<http://www.citiesalliance.org>>.

La presencia de las migraciones enriquece la diversidad social y acentúa el fenómeno de la multiculturalidad que consolida otro rasgo prototípico de los centros urbanos de nuestra era y se convierte en un reto fuerte para la gestión de la ciudad. Existen migraciones de élite, pero sin duda las más nutridas son las que corresponden a los grandes grupos de marginales y sectores de trabajadores que llegan en busca de empleo y mejores oportunidades de vida, estableciéndose en condiciones cualitativamente desiguales con respecto al resto de la población. En general, estos sectores mayoritarios se ubican en los suburbios de las ciudades o se establecen en enclaves segregados en donde tienden a reproducir las prácticas culturales de sus lugares de procedencia.

La aceleración de los procesos de urbanización ha ido de la mano del aumento de la pluralidad étnica y cultural en las ciudades, y esto ha producido procesos de interpenetración social, así como grandes conflictos interétnicos y tensiones sociales entre las formas de vida diferentes y desiguales. Casi por norma, la desigualdad viene aparejada con la formación de los barrios de inmigrantes y se convierte en uno de sus signos más distintivos. Los inmigrantes constituyen la mano de obra para una gran cantidad de actividades económicas asociadas a la informalidad y los servicios urbanos y sus ingresos están por debajo de la media de la sociedad urbana.

En las ciudades contemporáneas con tintes globales, el capital transnacional y la fuerza de trabajo de los inmigrantes, ligados ambos a redes de carácter transnacional, son dos actores decisivos que se contraponen en la ciudad con demandas y exigencias opuestas que expresan desde ópticas distintas el derecho al lugar. Esto es así porque la ciudad global ha surgido también como un lugar para nuevas reclamaciones: por parte del capital global, que la utiliza como “artículo de consumo organizativo”, pero también por parte de los actores desaventajados de la población urbana que frecuentemente han tenido una presencia tan internacionalizada como la del propio capital (Sassen, 1995).

Las nuevas reclamaciones con respecto a la ciudad han hecho surgir nuevas formas de ciudadanía y demanda de derechos, que tienen en *el lugar* su principal foco de atención. La ciudad como espacio de inversión y realización del capital y la ciudad como espacio de oportunidades de trabajo, sitio de asentamiento, reconocimiento de culturas y ejercicio de capacidades. Los inmigrantes son en esta polarización actores dinámicos que nutren el mercado de demandas al tiempo que ejercen nuevas prácticas ciudadanas.

La presencia de esta multiplicidad de culturas y demandas ha representado un desafío para los gobiernos de las ciudades, cuya misión es gestionar el bienestar en el territorio y proveer condiciones de seguridad, convivencia y cohesión social. La multiculturalidad no sólo es una problemática a resolver sino es también una realidad portadora de riqueza de posibilidades y potencialidades de realización humana; igualmente, la multiculturalidad supone el reconocimiento de una realidad ya instituida que clama por la búsqueda no de una solución a la inmigración, parar o desaparecer el fenómeno, sino de una realidad diversa a construir.

Pero, ¿cómo y hacia donde orientar esa gestión? La organización de la diversidad ha merecido diversos tratamientos y ha tenido numerosos acercamientos que parten de distintos enfoques sobre qué hacer con la diversidad; desde el que supone el reconocimiento de “los diferentes” como “lo otro”, en clave negativa que entraña su rechazo y clama por su virtual eliminación (racismo, xenofobia, antisemitismo, *apartheid*), en el sentido de la *exclusión*; hasta la aceptación del paradigma del *pluralismo cultural*, que asume la existencia de la diversidad como algo positivo, valioso de conservar y tiene por tanto como principio distintas formas de *inclusión*.

En las sociedades modernas la tendencia mayoritaria se ha orientado en clave de *inclusión* haciendo prevalecer los principios pluralistas que ponen el acento en la igualdad o la no discriminación en función de raza, cultura, etnia, religión, lengua,

nacionalidad etc., y el principio del derecho a la diferencia o la aceptación del *otro* (Giménez, 2003: 11-20).

Bajo el principio de la *inclusión* destaca el modelo intercultural, que reconociendo la diversidad y el derecho a la diferencia destaca la *interacción* entre las distintas entidades culturalmente diferenciadas, y hace de esto su rasgo distintivo. Como modelo inserto en el paradigma pluralista pone de relieve la convivencia en la diversidad y enaltece la tolerancia y la no discriminación. Pero a diferencia del multiculturalismo, no se exalta el valor de cada cultura sino la relación entre ellas y no se enaltece tampoco la identidad de cada una sino la convergencia entre las culturas minoritarias, y entre éstas y la cultura mayoritaria. Lo que predomina son los vínculos entre las distintas culturas y los puntos en común, así como el aprendizaje mutuo, la cooperación y el intercambio (Giménez, 2003).

La diferencia es el vehículo para la relación y no el motivo para la separación y la segregación. Nada más alejado de este enfoque que la proclividad a apartarse y encerrarse en su nicho. Para el modelo intercultural la convivencia entre los diferentes constituye el centro de su propuesta y por este motivo, se promueve la interrelación como estrategia de sobrevivencia, lo que hace posible la regulación de la conflictividad interétnica y la construcción de la convivencia.

En el ámbito amplio que alude al Estado-nación, la interculturalidad es entendida como “un planteamiento pluralista sobre las relaciones humanas que debería haber entre actores culturalmente diferenciados en el contexto del Estado democrático y participativo, y de la nación pluricultural, multilingüe y multiétnica”; es también la promoción sistemática y gradual desde el Estado, y desde la sociedad civil, de espacios y procesos de interacción positiva capaces de abrir y generalizar relaciones de confianza, reconocimiento mutuo, comunicación efectiva, diálogo y debate, aprendizaje e intercambio, regulación pacífica del conflicto, cooperación y convivencia (Giménez, 2010: 24, 25).

Esto opera sobre la base del reconocimiento de tres principios: 1) el de ciudadanía, que alude al reconocimiento pleno y la búsqueda constante de igualdad real y efectiva de derechos, responsabilidades y unidades, así como la lucha permanente contra el racismo y la discriminación; 2) el principio del derecho a la diferencia, que conlleva el respeto a la identidad y derechos de cada uno de los pueblos, grupos étnicos y expresiones socioculturales, y 3) el principio de unidad en la diversidad, concretado en la unidad nacional, no impuesta sino construida por todos y asumida voluntariamente. (Giménez, 2010: 25). Como se ve, en la perspectiva intercultural resulta sustantivo afirmar *lo común* y *lo convergente*, y la idea guía de *compartir* el espacio y las prácticas; así como exaltar los valores de la igualdad, la libertad cultural y la convivencia.

Si bien este modelo de gestión opera en el ámbito de los estados nacionales que son asiento de importantes migraciones, ha sido también recuperados y puestos en práctica por los gobiernos de las ciudades multiculturales, que tienen en la diversidad cultural un fuerte desafío. El caso de Barcelona es un ejemplo ilustrativo donde el enfoque de la interculturalidad ha guiado las políticas migratorias de los tiempos recientes en busca de una gestión más igualitaria.

INTERCULTURALIDAD EN BARCELONA

Barcelona es una de las ciudades más cosmopolitas de Europa y está ligada desde hace varios años a las redes de la economía mundial. Es la segunda ciudad más poblada de España y la undécima de la Unión Europea.⁵ Desde la Edad Media ha sido una de las ciudades comerciales más importantes del viejo continente y uno de los puertos más dinámicos del mar Mediterráneo. Su

⁵ Barcelona cuenta actualmente con poco más de 1 600 mil habitantes, y con el área metropolitana que la circunda sobrepasa los 5 millones.

economía se ha basado históricamente en el comercio, debido en buena medida a su ubicación estratégica en la costa noreste de la península Ibérica que le ha permitido desarrollar una intensa actividad comercial con Francia, con el resto de España y con los distintos territorios del Mediterráneo. Sin embargo, durante los siglos XIX y XX fue también un importante enclave industrial, destacando en un primer momento en la industria textil, y posteriormente en otros ramos: automovilístico, editorial, químico, farmacéutico, logístico y electrónico. Actualmente es una ciudad que sustenta su economía principalmente en los servicios, sector que ocupa a cerca de 85% de los trabajadores de la ciudad, los cuales se dedican de manera preferente al comercio, los servicios financieros, la restauración y el turismo. Su importancia cultural, financiera, comercial y turística la ha convertido en una ciudad global emergente del siglo XXI (Sassen, 1995).

Por sus condiciones geográficas y económicas ha sido en diversos periodos un fuerte polo de atracción para la población trabajadora, primero de las comarcas de la provincia de Cataluña, después de las provincias del sur de la península y posteriormente de distintas partes del mundo. Los flujos migratorios recurrentes han generado en la ciudad una importante tradición de convivencia con la diversidad, que constituye actualmente uno de sus rasgos distintivos.

Por ello, la multiculturalidad es un fenómeno que se ha arraigado en Barcelona, y actualmente se reafirma esta tendencia como resultado de la llegada y permanencia de inmigrantes vinculada a los procesos de la globalización; esto constituye hoy en día una realidad inapelable que forma parte sustantiva de la estructura demográfica de la ciudad. Desde hace algunas décadas, pero en particular a partir del año 2000, los inmigrantes forman parte de la conciencia colectiva del país y de la ciudad, y han dado lugar a un proceso social que ya no es asumido por el Estado sólo como un asunto técnico y administrativo, sino que ha pasado a ser un asunto de orden político y social (Zapata, 2005: 199).

En efecto, a la tradicional atracción de población que históricamente ha propiciado la ciudad catalana, se ha añadido un fenómeno más reciente caracterizado por la intensificación y diversificación de las inmigraciones, las cuales han llegado a alcanzar un porcentaje cercano a 20% de las 1 600 000 personas que constituyen la población local. Este porcentaje está constituido por población procedente de numerosos países de los cinco continentes y ha variado significativamente del año 2000, cuando representaba apenas 3.5% de la población, a la fecha, cuando ha alcanzado 17%, habiendo llegado en 2009 a 18.1%, es decir, cerca de 300 mil personas. Cabe señalar que después de este último año la cifra de inmigrantes ha tendido a bajar debido a la crisis económica que ha afectado la permanencia de esta población en la ciudad.

La composición de dicha población extranjera es diversa y proviene en su mayor parte de América, en particular Latinoamérica, con 41%, de la Unión Europea, con 25%, de Asia, con 21.5%, de África, con 7.4% y de Oceanía, con 0.1%.⁶ Si tomamos en cuenta las nacionalidades, las principales procedencias son de italianos (24.2%), paquistaníes (21.6%), chinos (16.1%), ecuatorianos (13.6%), bolivianos (13.4%), marroquíes (13.2%), franceses (12.7%), peruanos (12.5%), colombianos (11.5%) y filipinos (8.7%).⁷

La presencia de este amplio conjunto de nacionalidades residentes en Barcelona fluctúa en distintos periodos; algunos tienden a aumentar y otros a disminuir. Existen grupos que aumentaron en el último año (2012-2013), como es el caso de los que provienen de Italia, Francia, Reino Unido, Honduras, Alemania, Rusia, Portugal, China, Filipinas y Suecia; y otros que disminuyeron en el mismo lapso, como son los de: Ecuador,

⁶ Datos obtenidos en *Población extranjera en Barcelona. Información Sociodemográfica*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 2011.

⁷ Datos obtenidos en *Informes estadísticos. La población extranjera en Barcelona, año 2013*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, Departamento de Estadística, Gerencia Adjunta de Proyectos Estratégicos. 2013.

Pakistan, Perú, Colombia, Bolivia, Argentina, Brasil, Marruecos, India, Paraguay y Chile.⁸

A pesar de las alteraciones en su composición, la presencia extranjera se mantiene latente y se distribuye de manera irregular en el territorio urbano. Aunque existen barrios y distritos habitados mayormente por inmigrantes (como Ciutat Vella) y otros donde su presencia es muy significativa (Nou Barris y el Eixample), permean los distintos rincones de la ciudad y acentúan la diversidad. Además de la pluralidad étnica perceptible a simple vista, al igual que la de las numerosas prácticas culturales que se expresan en el territorio, un dato significativo lo representa la multiplicidad lingüística, pues existen en la ciudad alrededor de 160 lenguas reconocidas de inmigrantes empadronados; y si se toma en cuenta al conjunto de Cataluña, se considera que actualmente son cerca de 180 nacionalidades las que se registran y más de 200 lenguas las que se hablan.⁹

Esta multiplicidad de etnias y lenguas que pueblan el territorio urbano ha representado para la población oriunda enormes retos para la interacción y la convivencia, y para el gobierno local ha representado también importantes desafíos para la gestión de las numerosas demandas que de ello emanan y para la gestión de la propia diversidad.

Con el propósito de encontrar una respuesta propia a las necesidades emanadas de las permanentes inmigraciones, durante la primera década del siglo XXI, se ha diseñado desde el Ayuntamiento una *política intercultural local*, en cuyo diseño han intervenido funcionarios públicos, académicos, consultores y otros actores involucrados en la problemática de la gestión de la diversidad. La idea que ha guiado esta política ha sido la de dar respuesta a situaciones distintas que refieren a demandas básicas como el acceso a servicios, y a aspectos relacionados con la adap-

⁸ *Ibid.*

⁹ Entrevista con Dolores Comas, Consejera del Consejo Audiovisual de Cataluña, mayo de 2012.

tación de los recién llegados a las condiciones de la ciudad, y a temas de orden más general relacionados con el reconocimiento de derechos y la asunción de obligaciones.

Una vez superadas las experiencias del asimilacionismo francés y la multiculturalidad anglosajona, que acentúan la homogeneidad y la segregación, respectivamente, la apuesta en Barcelona se ha orientado hacia una tercera, la de la interculturalidad, sustentada en el reconocimiento de la igualdad de derechos (asimilacionismo) y el reconocimiento de la diversidad (multiculturalismo), pero con el acento en ambos casos en la interacción positiva, la creación de un sentido de pertenencia y la construcción de un todo diverso.

En lo relativo a esta elección, y de acuerdo con la tradición histórica de la ciudad, Daniel de Torres, quien fuera Comisionado para la Inmigración y el Diálogo Intercultural para el Ayuntamiento en 2008, comentó:

No era fácil que aquí se adaptara un modelo multiculturalista en el sentido de que está bien que las distintas personas de orígenes diversos se agrupen por comunidades, y vivan por comunidades y se relacionen sólo entre ellos; esto no va con la naturaleza de la ciudad, con lo cual, de alguna manera, en la idea de la mezcla, de la interacción, etc. ya iba un poco con el ADN de la ciudad, en ese sentido no se trataba de forzar las cosas. El problema era como pasar de la teoría a la práctica, y ese es el gran tema, ese es el discurso intercultural y la práctica intercultural. Entonces nosotros, desde el Ayuntamiento, partimos de la idea de simplificar muchísimo los principios con los cuales entendíamos la interculturalidad. Y partimos de tres principios fundamentales, que eran como el pilar de lo que luego debería de ser una estrategia de medio y largo plazo para explicar políticas y prácticas concretas de interculturalidad. Estos principios son: la igualdad, en primer lugar, de derechos y deberes, de oportunidades sociales, y lo que implicaba un compromiso fuerte y contundente contra la discriminación y la exclusión [...] El segundo era el valor que desde el discurso tiene la diversidad; hay que tener un discurso absolutamente en clave constructiva, positiva, de lo que es la diver-

sidad. Y el tercer principio es la apuesta por la interacción, por el intercambio y la mezcla, porque si no hay interacción ni se rompen los prejuicios ni los estereotipos, ni se obtienen los beneficios que la diversidad en sí puede aportar.¹⁰

El principio de la interacción positiva es el que propiamente define a la interculturalidad, al poner el acento en la construcción de aspectos y ámbitos comunes y compartidos a partir del contacto directo entre los diferentes. La convivencia y la construcción en común, así como el sentido de pertenencia que se propicia al barrio y a la ciudad, son el sustento para la cohesión que está orientada a evitar la segregación, la permanencia de prejuicios y estereotipos, y las prácticas racistas y discriminatorias.

Con estos tres principios se pretende generar, de acuerdo a Ricard Gomà, presidente del Partido Iniciativa per Catalunya en el Ayuntamiento de Barcelona “un marco cohesionador, no segmentador, no fragmentador de la ciudadanía”, se trata de generar “marcos comunitarios de interacción positiva, tendentes no a la guetización ni a la segmentación territorial de las comunidades, sino al mestizaje”.¹¹ En este sentido, se trata de evitar el encierro de los inmigrantes en sus grupos de origen y de evitar también potenciar la endogamia, para propiciar la distribución de éstos en todo el territorio y su incorporación a las prácticas comunitarias del conjunto de la sociedad.

Las políticas basadas en los principios de la interculturalidad se han echado a andar en Barcelona desde 1997, poniendo en práctica distintas estrategias encaminadas a la promoción de espacios y procesos de interacción positiva, orientadas a generar relaciones de confianza, reconocimiento mutuo, dialogo, aprendizaje, intercambio, regulación del conflicto, cooperación y convivencia. Pero la política central en esta dirección se concentra, a partir del año 2010, en el *Plan Barcelona Interculturalidad*, instrumento de creación colectiva, en el que participaron con su aporte las dis-

¹⁰ Entrevista con Daniel de Torres, mayo de 2012.

¹¹ Entrevista con Ricard Gomà, mayo de 2010.

tintas áreas del Ayuntamiento de Barcelona y numerosos agentes externos: organizaciones sociales y civiles, consejos sectoriales y territoriales, redes y plataformas ciudadanas, organizaciones distritales y expertos y especialistas en la temática.

EL PLAN BARCELONA INTERCULTURALIDAD

Como ocurre con el conjunto de la política intercultural, el eje de este Plan es el principio de interacción positiva, y es en torno a ésta que se articulan las distintas líneas estratégicas para la promoción de la interculturalidad. El Plan se concibe como “una estrategia global de ciudad para promover la interacción, como la mejor manera de garantizar la socialización normalizada de la diversidad en todos los espacios y ámbitos de la ciudad”.¹²

Se ubica a la ciudad como el escenario natural donde tiene lugar la interacción, pero se considera que la interacción está condicionada por factores de diverso orden, que tienen que ver con aspectos relacionados con la existencia o inexistencia de derechos y obligaciones iguales para todos, con la movilidad social, con la comunicación de los habitantes en distintas lenguas, con la existencia de espacios públicos que propician el encuentro entre las personas o si son de carácter excluyente, con la existencia de prácticas discriminatorias y de procesos de segregación. En todos estos casos se trata de inhibir los factores que impiden la interacción y, al mismo tiempo, de facilitarla y promoverla.

En este sentido, se establece que “La apuesta del Plan Barcelona Interculturalidad es definir una estrategia para garantizar un escenario ciudadano donde las personas de diferentes orígenes puedan interactuar y por lo tanto socializarse de forma positiva y libre”.¹³ Tal estrategia se expresa en un conjunto de 10 ejes al que se reconoce como “Decálogo Barcelona Interculturalidad”.

¹² *Plan Barcelona Interculturalidad*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 2010, p. 99.

¹³ *Ibid.*

Los 10 ejes del Plan se concentran en los siguientes aspectos.

1. *De la vecindad a la ciudadanía.* Destaca el sentido de avanzar hacia una igualdad real de derechos y deberes de todos los ciudadanos y ciudadanas, y la construcción de una cultura democrática. Los derechos no sólo se deben tener formalmente, sino que deben poder ejercerse, de tal manera que es necesario garantizar tanto la igualdad formal de los derechos y deberes como la igualdad de oportunidades para acceder a ellos.

2. *De las oportunidades a la movilidad social.* Este punto está referido a la promoción del ascenso social que depende de factores externos como el sistema educativo, el mercado laboral, el entorno urbano y el conjunto de políticas públicas que influyen en que las oportunidades sean compartidas por las mayorías. Se trata de la función del Ayuntamiento orientada a garantizar que las personas sean libres de realizar su proyecto vital, minimizando el impacto negativo de los factores contextuales externos.

3. *Del aula diversa a la ciudad educadora.* Este punto refiere al propósito de garantizar un sistema educativo y generador de oportunidades para todas las personas. Entre sus objetivos destacan los siguientes: incorporar en los programas de apoyo al éxito escolar en la etapa básica y obligatoria, nuevos instrumentos y metodologías para dar respuesta a la mayor diversidad sociocultural de los alumnos.¹⁴

4. *Del aislamiento a la comunicación.* Aquí se hace referencia a la necesidad de garantizar el aprendizaje de lenguas comunes poniendo de relieve el conocimiento del catalán como factor de cohesión y generador de oportunidades.¹⁵

5. *De la diversidad cultural al enriquecimiento cultural.* En este eje se pretende promover el reconocimiento de la diversidad cultural sobre la base del patrimonio cultural de la ciudad, y al promover la interacción, el conocimiento y el dialogo intercultural. Entre sus principales objetivos destaca: fomentar el conocimiento de

¹⁴ *Ibid.*, pp. 108-109.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 110-111.

la historia y el patrimonio cultural de la ciudad de todos los ciudadanos, en particular de los recién llegados, poniendo de relieve las aportaciones que a lo largo de su historia han hecho personas y colectivos de orígenes diversos.¹⁶

6. *De la construcción de ciudad a la vida de barrio.* Esta es una estrategia dirigida a generar una práctica urbanística que incorpore los debates de la construcción social y cultural a la construcción física de la ciudad. Los objetivos para este propósito tienen que ver con asuntos referidos a: desarrollar nuevas herramientas de diagnóstico que integren el dinamismo de los procesos urbanos y las visiones e interpretaciones diversas, e integrar en la práctica urbanística la escala del barrio, la de mayor cotidianidad, para reconstruir el dialogo, el consenso y la complicidad con la ciudadanía.

7. *De la indiferencia a la convivencia.* En este punto se pretende fomentar la responsabilidad cívica y abordar proactivamente las complejidades que derivan del aumento de la diversidad cultural, para incentivar buenos niveles de convivencia. Entre los objetivos que se plantean en esta dirección destaca: ampliar los contenidos sobre las normas de convivencia en las sesiones informativas de acogida y en todos los espacios informativos dirigidos a las personas recién llegadas; y promover la figura del “gestor de espacio público”, con el fin de que propicie el establecimiento de normas y pautas de regulación del uso de los espacios públicos.¹⁷

8. *Del estereotipo al conocimiento.* La preocupación central de este eje es prevenir y combatir los estereotipos desde la información y el debate cotidiano. Los principales objetivos giran en torno a difundir más información y con más eficacia entre la población barcelonesa sobre la diversidad cultural existente en la ciudad, así como entre la población recién llegada respecto de las características sociales y culturales de la ciudad; y el diseño

¹⁶ *Ibid.*, pp. 112-113.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 116-118.

de una estrategia de ciudad contra los rumores negativos y sin fundamento que dificultan la convivencia en la diversidad.¹⁸

9. *De los intereses comunes a los espacios compartidos.* El propósito de este eje es mantener la convivencia y la cohesión social, con lo cual se evita la fragmentación y la segregación, y se propicia un tejido asociativo como base de la participación y el compromiso ciudadano para la convivencia en la diversidad. Los principales objetivos se orientan entonces hacia el impulso de estrategias de apoyo para la incorporación de personas de diferentes procedencias a las redes asociativas de la ciudad, así como de las entidades de colectivos de origen inmigrante a las redes asociativas y los órganos participativos.¹⁹

10. *De la diferencia a la excelencia.* El sentido de este punto es aprovechar la diversidad como un activo estratégico y como factor de competitividad de las actividades económicas, culturales y sociales de Barcelona en el contexto internacional. Destacan entre sus objetivos: incorporar el concepto de diversidad como un activo positivo en el discurso y la estrategia de desarrollo económico de la ciudad; e identificar, aprovechar y poner en valor el capital humano con que ya cuenta la ciudad sea cual sea su procedencia.²⁰

Con este conjunto de estrategias que configuran el Plan se plantea llevar a cabo un proceso sucesivo de inclusión de los inmigrantes en la vida social y cultural de Barcelona. Este proceso parte desde la acogida, que incluye las políticas de recepción e introducción de los recién llegados a las condiciones históricas y de vida cotidiana de la ciudad (la lengua, el establecimiento barrial y la inserción escolar para los infantes), hasta la fase del asentamiento, donde intervienen las condiciones laborales, la intervención en los espacios de participación y numerosas prácticas interculturales, pasando por diversas actividades de intermediación. Desde

¹⁸ *Ibid.*, pp. 118-120.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 121-122.

²⁰ *Ibid.*, pp. 123-125.

la versión oficial del mismo Ricard Gomà, quien fuera uno de los artífices de esta política, se hace una valoración de la misma:

La apuesta del gobierno de la ciudad entre el 2000 y el 2012 ha sido una apuesta muy potente desde el punto de vista de las políticas, de los programas, de los recursos económicos, de los profesionales, educadores, mediadores, etc. que han ido apoyando, acompañando y construyendo la convivencia intercultural. Ha habido muchos recursos de todo tipo, desde la *Sayer*, que es un servicio municipal, gestionado a través de una plataforma de entidades, sindicatos, Cruz Roja, Colegio de abogados, asociaciones de exiliados y demandantes de asilo, etc. que se ha convertido en una plataforma de servicios para gestionar los procesos de acogida de las personas que llegaban a la ciudad durante la fase álgida del ciclo migratorio, entre 2003 y 2008, cada año llegaban a la ciudad entre 35 y 40 mil personas extranjeras, y el servicio municipal de acogida atendía aproximadamente a 2 de cada 3 de esas personas, entre 20 y 25 mil personas, ofreciendo vivienda, inserción laboral, acceso al conocimiento de las lenguas, etc. Ha habido una apuesta muy importante para que la acogida no se realizara de manera estrictamente espontánea, sino acompañada, a través de un servicio municipal muy potente. En el terreno de la mediación intercultural, a través de un servicio municipal con un conjunto de conocedores de todas las culturas de origen, y además de conocedores de la cultura de la ciudad, que intervenían ante cualquier persona o familia que accedía y accede. Es un servicio que todavía sigue funcionando; si se identifica algún problema derivado de la falta de conocimiento de la lengua o la cultura de la ciudad, inmediatamente se activa el servicio de intermediación cultural, y los profesionales apoyan el acceso normalizado de esa familia, que no conoce el idioma, a un centro de salud, a una escuela infantil, a un centro de servicios sociales, a una biblioteca, es decir, a cualquier equipamiento o centro de la red de servicios públicos de la ciudad. También hemos actuado mucho en clave comunitaria, en los barrios, que son los espacios de la convivencia; esto a través de lo que llamamos *planes comunitarios*, que son planes que gestionan las mismas plataformas que las entidades de los barrios, pero con financiación pública del ayuntamiento y del gobierno de la Generalitat. Muchos de esos

planes han tenido a la interculturalidad como eje vertebrador, creando condiciones de convivencia tanto en los espacios públicos como en las escaleras de vecinos y en los servicios públicos en los barrios; o el mismo servicio de acogida lingüística, como en cualquier centro de servicios sociales de la ciudad, es posible atender a una persona en 60 lenguas diferentes, a través de una plataforma tecnológica que permite activar el servicio, y un profesional conocedor de cualquiera de esas 60 lenguas pueda atender a esa persona, de tal manera que no exista ninguna barrera lingüística de acceso a un servicio social. Pero también es importante que cualquier persona que accede a ese servicio de atención multilingüe se compromete inmediatamente a inscribirse a un curso para conocer el catalán y el castellano y por tanto a no cronificar la dependencia lingüística. Por lo tanto, sí ha habido una apuesta muy fuerte, desde el punto de vista de las políticas, de los recursos y de los profesionales, para acompañar todo este proceso durante 10 años; yo creo que sin esa apuesta, no hubiera funcionado. Solamente enunciando los principios y criterios del modelo pero sin la traducción de esos principios en políticas públicas, en programas, en recursos, en mediadores, el modelo no hubiera funcionado.²¹

El conjunto de políticas y programas que aterrizan el modelo intercultural tienen la característica de operar de manera transversal, en una estrategia orientada a evitar la separación de los inmigrantes del resto de la población y de convertirlos en un grupo específico, diferenciado, en sus prácticas y acceso a los servicios. Existen, en efecto, políticas específicas para los inmigrantes, pero éstas están concentradas en la primera etapa de la inserción de los recién llegados, la etapa de la *acogida*, durante la cual se pone el acento en la enseñanza del catalán, la explicación de la situación jurídica, el tema de los derechos y las obligaciones y la familiarización en torno a temas culturales e históricos de la ciudad.

De acuerdo con Ramón Sanahuja, director de Inmigración e Interculturalidad del Ayuntamiento de Barcelona, las estrategias de inclusión e interacción en las que se basa el modelo están sus-

²¹ Entrevista a Ricard Gomà, mayo 2012.

tentadas en un principio de transversalidad, que involucra a las distintas áreas del Ayuntamiento. De esta manera,

las políticas de inmigración, las de interculturalidad, no las hace sólo la Dirección de Inmigración, sino que las hacen todas las direcciones del Ayuntamiento que tienen la obligación de asumir el paradigma intercultural, y en sus acciones diarias deben tenerlo en cuenta. Cuando organizan cosas deben pensar que no tienen que hacer cosas para grupos específicos; tienen que intentar que todo el mundo venga, independientemente del origen, y que todas las actividades generen esa interrelación.²²

Se trata de propiciar la mezcla y generar políticas y actividades cotidianas destinadas al conjunto de la población, incluidos los inmigrantes: en el deporte, en la cultura, en las actividades artísticas o las prácticas femeninas.

Se destacan las actividades barriales porque es en los barrios donde, en el día a día, se realiza mayormente la convivencia y la interacción, pero estas prácticas se extienden al sistema educativo, a los servicios de sanidad pública y a todas las áreas del desarrollo local. En todos los casos se hace frente a diversas dificultades, como las tendencias segregacionistas de los propios inmigrantes, proclives a formar asociaciones endogámicas que buscan relacionarse con otras asociaciones también de inmigrantes, o a las actitudes racistas de la población local que se resisten a la interacción. En tales casos, la política del Ayuntamiento es desalentar la endogamia y echar andar políticas específicas orientadas a combatir el racismo. Una política exitosa en esta dirección ha sido la *estrategia antirrumores*, que fue diseñada para combatir los estereotipos surgidos en el seno de la sociedad catalana en relación a diversas conductas de los inmigrantes que potencialmente atentaban contra el ejercicio de los derechos de los nativos.

El tema laboral y el del acceso a los servicios de sanidad y a las ayudas económicas del Ayuntamiento han estado en el centro de

²² Entrevista a Ramón Sanahuja, en mayo 2012.

esta tensión, dando lugar a eslogans que tienden a convertirse en verdades incuestionadas que estigmatizan a los migrantes como acaparadores de estos beneficios. Esta estrategia está orientada a contrarrestar las falsas concepciones que existen en la ciudad en lo tocante a la población extranjera, como el hecho de que los migrantes gozan de derechos que los catalanes no tienen, que abusan de los servicios sanitarios, que les quitan el trabajo a los locales, que no pagan impuestos y que son delincuentes en potencia.

Esta estrategia ha funcionado mediante la circulación de mensajes en los medios, materiales gráficos (*comics*) y campañas públicas en la ciudad, además de la intervención de numerosos agentes que operan bajo el paraguas de la Red Antirrumores (Red BCN). El objetivo de esta red es contrarrestar la propagación de los rumores negativos y de los comentarios antiinmigrantes que circulan en las calles, en los medios y en los espacios de reunión, y promover entre los ciudadanos la reflexión y el dialogo en torno a este tema para poner de relieve en valor de la diversidad. Esta Red forma parte de las iniciativas del Plan Intercultural de Barcelona para construir la cohesión social a través de promover la convivencia y la interacción.

La promoción de este tipo de políticas ha generado resultados favorables para la convivencia y la interacción y ha tenido como consecuencia una baja expresión de la conflictividad social en este ámbito. En este sentido, la apuesta del Ayuntamiento por un determinado discurso, una determinada actitud política, una determinada forma de relacionarse con el mundo asociativo de los migrantes ha tenido una respuesta positiva.

Esta respuesta es indicativa del éxito relativo de la política general de interculturalidad del Ayuntamiento que es *la acomodación*, la cual refiere al acceso de los inmigrantes a una cierta normalización de su inserción en la vida de la ciudad. Según Ricard Zapata, académico de la Universidad Pompeu Fabra, “es el proceso mediante el cual se gestiona un nuevo contexto para todos,

ciudadanos, inmigrantes, etc. y que resulta de la existencia de una dinámica de mucha expresión de la diversidad”.²³

Cuando se habla de acomodación se está haciendo referencia a la construcción de una dinámica y un contexto de convivencia en donde los distintos grupos sociales participantes aceptan la existencia de la diversidad y están conscientes de que ésta supone renuncias a ciertos particularismos, al mismo tiempo que la aceptación de la convivencia con las diferencias. La acomodación es indicativa de que ha sido gestionado un proceso de cambio de una sociedad que ha aceptado la diversidad, y que esto no significa solamente la asunción de la convivencia con “otros”, sino que implica cambios de pautas de conducta, cambios de marcos de referencia, etc. Esta apertura alude a un proceso operado en el seno de una sociedad en el que se empiezan a incluir todas las dinámicas de la diversidad en un mismo espacio público,²⁴ y supone una doble transformación: la de la identidad de los inmigrantes y la de la sociedad receptora.

De este modo, el modelo intercultural es considerado por los grupos de inmigrantes y por importantes entidades civiles que trabajan con estos grupos (marroquíes, magrebíes, chinos, asiáticos, latinoamericanos) como un modelo que ha dado una respuesta positiva, en el sentido del reconocimiento de la diversidad y de la inclusión de los no nativos, y ha puesto ciertas bases para generar condiciones sociales, políticas, institucionales y culturales para la conformación de un contexto que avala esa inclusión. De la misma manera, ha propiciado el reconocimiento de importantes derechos de los inmigrantes, principalmente en el terreno social y cultural.²⁵

²³ Entrevista a Ricard Zapata, académico de la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, mayo 2012

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Véase entrevistas con Javier Bonomi, de la organización de inmigrantes latinoamericanos, Fedelatina

La posible eficacia de esta política fue comentada así por Umah Yamshe inmigrante paquistaní, y representante de este grupo ante el Consejo de la Inmigración:

Me siento muy contenta con el trabajo del Ayuntamiento, cómo lo hacen; he aprendido todo lo de multiculturalidad a través del Ayuntamiento. Me informaron, hice muchos cursos y luego también yo me siento obligada a colaborar con Ayuntamiento porque ellos hacen todo para bienestar de los inmigrantes y también los autóctonos, los que viven aquí, trabajan muy bien, facilitan todo, y también el Ayuntamiento organiza actividades para la gente se conoce entre ellos, interacción entre vecinos, entre padres, para que gente sepan son los nuevos ciudadanos, sepan que es política de esta ciudad, como trabaja esta ciudad, y luego organizan actividades como fiesta mayor, carnaval, hacen reuniones y luego valoración y también nos preguntan nuestra opinión y siempre intentan mejorar.²⁶

Ante estos alcances positivos de la política intercultural existe, sin embargo, un gran pendiente que es el tema de la representación y los derechos políticos. La participación de los inmigrantes en las elecciones y en los espacios decisorios de las políticas es un ámbito de acceso muy restringido para los inmigrantes:

Este es un tema conflictivo, en relación al cual comenta nuevamente Ricard Gomà:

En cuanto a los derechos políticos, sí tenemos un gran problema, un gran límite, y es que hoy todavía en el conjunto del Estado y para todas las elecciones, para las municipales, las autonómicas, para las estatales y las europeas el criterio que rige el acceso al derecho político al voto no es la residencia sino la nacionalidad. Yo creo que debería ser al revés, pero la que está consagrada es la nacionalidad. Es verdad que se ha abierto una vía interesante, aunque no definitiva, que es la vía de los *convenios de reciprocidad* con los países de origen de los inmigrantes, con lo cual, cuando un determinado

²⁶ Entrevista con Umah Yamshe, Asociación Cultural, Educativa y Social. Cooperativa de Mujeres Paquistaníes (ACESOP)

país otorga derecho al voto a los nacionales de este país ahí, se produce la reciprocidad y se otorga el derecho al voto de ese país aquí. Con bastantes países de América Latina hay convenios de reciprocidad, con algunos países de Europa del Este también, pero con algunos países tan importantes, desde el punto de vista de la inmigración, como Marruecos, por ejemplo, no lo hay, con lo cual la mayor parte de los inmigrantes siguen siendo excluidos de los derechos políticos como es el derecho al voto, a no ser que accedan a la nacionalidad.²⁷

Esta restricción rige para las elecciones del gobierno local, el gobierno autonómico, del Estado y al del Parlamento Europeo; sin embargo, en otros ámbitos de participación política como son los distintos Consejos del Ayuntamiento, los plebiscitos y referéndums, el acceso de los inmigrantes es abierto. Para estos casos no es necesaria ni la nacionalidad ni la residencia, el único requisito formal es que se encuentren inscritos en el padrón. Y la inscripción en el padrón no es considerada como un derecho para los inmigrantes sino como una obligación; cualquier persona que viva en la ciudad, con independencia de su situación jurídica, debe empadronarse para tener derecho a la participación en cualquier ámbito.

Las prácticas participativas de los inmigrantes pueden ejercerse en los distintos niveles del tejido asociativo civil de la sociedad catalana, en igualdad de condiciones que los ciudadanos nativos. Al respecto señala el inmigrante latinoamericano Javier Bonomi:

Nosotros consideramos que no tenemos que ser una entidad de inmigrantes, sino una entidad más del tejido asociativo catalán; tanto es así que somos parte del Consejo de la ciudad de Barcelona, somos parte de la Mesa de Inmigración, somos parte de las Tablas de Ciudadanía, somos parte de una cosa que se llama Tabula o Mesa del Tercer Sector Social de Cataluña, lo que quiere decir que nosotros estamos en el mismo nivel, interactuamos como una

²⁷ Entrevista con Ricard Gomà, presidente del Partido por Cataluña en el Ayuntamiento de Barcelona, mayo de 2012.

entidad catalana, junto a Caritas, a Cruz Roja, la Once; nosotros nos consideramos una entidad más, no queremos que nos tutelen, ni que estén sobre nosotros, ni que haya iglesia ni nadie cuidándonos.²⁸

La participación en los espacios ciudadanos es también una estrategia de integración de los inmigrantes que facilita su inclusión en los diversos temas de la vida urbana y también su asunción como ciudadanos locales, y en este propósito toman parte tanto las instancias gubernamentales como las asociaciones de la sociedad civil.

Además de las organizaciones de barrio, los espacios naturales para la participación de los inmigrantes han sido los Consejos Consultivos adscritos al Ayuntamiento (y que tienen) una competencia estrictamente local. En particular se ha creado el *Consejo de Inmigración*, que opera con representantes de los distintos grupos étnicos organizados y la presencia de funcionarios del Ayuntamiento, incluido el alcalde. Tiene funciones básicamente de consulta, opinión, análisis y propuesta de temas relacionados con la situación de estos grupos en la ciudad; y es concebido también como un espacio para visibilizar las problemáticas que les atañen.

La idea básica de este Consejo es tener una doble función: para el Ayuntamiento contar con un espacio directo de comunicación con los principales protagonistas de esta nueva dinámica que existe en la ciudad, para tener contacto con las necesidades, las características específicas de su situación y con sus reclamaciones; para los grupos de inmigrantes es básicamente un espacio de información y gestión de sus necesidades, de deliberación en torno a las políticas de la diversidad y de formulación de propuestas para la modificación de políticas que los involucran. Como todo espacio consultivo, no tiene efectos vinculatorios y su capa-

²⁸ Entrevista con Javier Bonomi, organización latinoamericana Fedelatina, de Barcelona, mayo de 2012.

cidad de incidencia efectiva es limitada. Aún así, la percepción de Umah Yamshe es positiva para algunos aspectos.

Ellos [el Ayuntamiento] intentan transmitir información, todo información de gobierno que llega a los inmigrantes, entonces es un contacto directo entre los inmigrantes y el gobierno y las instituciones. También es un espacio para realizar reivindicaciones, también hay una Comisión de Urgencia, para ver el cambio de reglamento o retirada de algo o alguna facilidad o alguna cosa, entonces sí que hay Comisión Urgente, hacemos propuestas y luego con un informe consensuado llegar a autoridades. Y también ayudar, facilitar cuando se sacan tarjetas de salud, como se usan, los usuarios de las bibliotecas y también los espacios públicos, cómo se pueden pedir, cómo hay que respetar normas pero a la vez disfrutar de los servicios, y también hacen celebración del Día de la Inmigración, durante todo el año hay propuesta.²⁹

El tema de los derechos políticos afecta a la capacidad real de representatividad de los inmigrantes también en el ámbito político de la función pública y del grupo decisor de las políticas de inmigración. Es el Ayuntamiento quien gestiona la migración en Barcelona y no existe participación de los grupos de inmigrantes en el diseño de estas políticas, pues claramente sólo puede ser funcionario público aquella persona que es de origen español. Existe un canal de transmisión hacia el Ayuntamiento mediante el Consejo de Inmigración, y una vocación en el Ayuntamiento por atender las peticiones y tomar en consideración las propuestas que emanan del Consejo, pero no un proceso de elaboración conjunta de las políticas.

De esta manera, la ausencia de derechos políticos es una importante limitación de la política de interculturalidad. Sin la participación en la toma de decisiones resulta difícil para los inmigrantes sentirse parte de la comunidad local, aún cuando sean

²⁹ Entrevista, mayo de 2012.

tangibles los avances de inclusión en otros ámbitos. Sobre este punto afirma el consultor Daniel de Torres:

Creo que ese es un tema que impide la inclusión y el sentido de pertenencia a un sitio. Si tú estás exigiendo a la gente que se integre, que se sienta de aquí, pero además le dices “no tienes voz para decidir cómo nos organizamos aquí”, entonces esta gente te dice: “¿y entonces cómo quieres que me sienta de aquí? Quieres que me porte bien, que hable tu lengua, que haga todo lo que me indicas, e incluso que adapte ciertos usos y costumbres porque os molestan un poquito, pero en cambio no me dejas decidir cómo debemos de gestionar esto o cómo debemos liderarlo”³⁰

La imposibilidad de participar en el ámbito político representa una carencia relevante para el reconocimiento de la ciudadanía de los inmigrantes, y es claramente una demanda pendiente en la perspectiva de inclusión de los no nativos en la vida pública urbana. La ausencia de derechos políticos es la pata coja del modelo intercultural.

La otra gran limitante que se avisa para este modelo de interculturalidad es la que se expresa en los efectos de la crisis económica sobre la población inmigrante, la cual, como señala el académico de la Universidad Autónoma de Barcelona Joan Subirats, ha puesto a prueba al propio modelo:

Yo creo que el modelo que hemos montado aquí ha funcionado bien, no porque hubiera un gran diseño previo, sino porque en la práctica hemos ido dando respuestas a problemas cotidianos que han ido surgiendo; seguramente esto ha hecho que el sistema haya funcionado mejor que en otras partes de Europa. Hemos llegado a una solución que no ha funcionado mal, pero que tiene un riesgo: que ese funcionar bien se basa en que teníamos más recursos (económicos). Ahora veremos qué sucede en los próximos meses y años en la medida en que no seamos capaces de responder a una situación en la cual no vamos a poder responder a esos retos, simplemente

³⁰ Entrevista con Daniel de Torres.

aumentando los recursos. Y ahí es donde debemos ver el grado de fortaleza del modelo que tenemos, porque es un buen modelo pero ¿hasta qué punto es capaz de sostenerse?³¹

La prueba a la que la crisis económica somete a esta política tiene una relación directa con el tema de los recortes presupuestales a las políticas sociales, dado que la política de interculturalidad funciona en buena medida a partir de la inclusión de los inmigrantes a estas políticas, que se ven mermadas en sus alcances y operan entonces por la vía de restringir el acceso a los beneficiarios. La idea de restringir la aplicación de los recursos supone preguntarse ¿quiénes forman parte de esta comunidad? y ¿a quienes corresponde el acceso a los recursos recortados? Y esta pregunta implica de manera directa a los inmigrantes, en tanto que los efectos de la crisis hacen que en el discurso oficial se coloque por delante la idea de “primero los de casa”, que de facto los excluye. El académico José Adelantado, opina sobre este punto:

Es sumamente importante una idea de ciudadanía que vaya más allá del Estado-Nación, que ha sido la ciudadanía clásica; creo que es completamente inadmisibile que en el mundo contemporáneo donde el capital no tiene fronteras, pues no nos dirijamos hacia un tipo de ciudadanía universal, de forma que todo ser humano sin importar donde se encuentre por el sólo hecho de serlo tiene todos los derechos de la sociedad de la que forma parte, y creo que aquí no hemos ido en esa dirección, sino que hemos ido en la dirección contraria, en época de crisis lo que aparece son las tentaciones nacionalistas y nacional-populistas y los primeros chivos expiatorios son los inmigrantes. Como muestra de ejemplo tenemos la reciente legislación del gobierno popular en el caso de España restringiendo la sanidad pública a los inmigrantes que tengan contrato de trabajo, los inmigrantes sin papeles no tendrán derecho a la sanidad pública, creo que esto no es sólo un atentado a los derechos humanos, sino

³¹ Entrevista, mayo de 2012.

que además es un guiño populista de que ante recursos escasos, pues lo típico, primero los españoles.³²

La idea de “primero los de casa”, que sostiene la orientación de la política social en la época de crisis, es un indicador de las limitaciones que se imponen al modelo intercultural, donde se visualizan al menos dos campos problemáticos. Por una parte, el que refiere al tema del reconocimiento del estatus de los no nativos en una eterna calidad de *inmigrantes*, y por tanto como ciudadanos de segunda, no pertenecientes a la comunidad local. ¿Hasta cuándo se es inmigrante? Hay pobladores que llevan en la ciudad más de 20 o 30 años y por ser provenientes de otros países siguen siendo considerados como inmigrantes, o como extranjeros y, por ende, expuestos a la expulsión y a la exclusión de las políticas sociales, ya que no son “de casa”. En relación con este tema, una idea crítica al respecto es la que expresa Dolores Comas, Consejera del Consejo del Audiovisual de Cataluña:

Inmigrante es un término que se utiliza mucho, es un término que existe y puedes hablar de una persona que está haciendo un trayecto desde su sociedad a otra para intentar encontrar mejores condiciones de vida, de trabajo; pero una vez que ha llegado, se ha establecido y reside, deja de ser un inmigrante.³³

Por otra parte, está el campo que remite a la inoperancia en que entran los postulados de la política intercultural (igualdad de derechos, igualdad de oportunidades, etc. para los inmigrantes) en el momento mismo en que se impone la restricción de los recursos. La condición de igualdad para los inmigrantes y la propia política de inclusión que se prescribe en el Plan Barcelona Interculturalidad se relativiza en la medida en que los recortes presupuestales afectan en primera instancia a éstos, dejándolos fuera del acceso a los servicios y en general a los recursos públicos, y en la medida

³² Entrevista, mayo de 2012.

³³ Entrevista mayo del 2012.

también en que se cierran numerosos programas que fueron diseñados precisamente para el ejercicio de los derechos sociales y culturales. La posición del latinoamericano Javier Bonomi es muy clara al respecto:

La verdad es que aquí sí que había interacción, había interculturalidad, siempre ha habido, había muchos proyectos de interculturalidad, ahora, lamentablemente, con la crisis todo esto se ha puesto en crisis y se han dejado de implementar políticas concretas de integración de los inmigrantes; se han recortado a cero los fondos de integración de la inmigración en España, han pasado de 220 millones a 30 y pico millones y de ahí cero; en el 2012 el fondo de integración de los inmigrantes es CERO euros, para toda España. Es muy extraño que un país que ha invertido tanto en eso, a la hora de los recortes lo primero que hay que quitar de en medio, lo primero que hay que sacar de encima es a los inmigrantes. Entonces se rompe un poco, se echan por tierra tantos años de trabajo que se estaban haciendo respecto a la integración [...] La verdad es que muchísimos programas se dieron de baja ahora, en la salud, programas de consumo responsable del alcohol, programas en contra del machismo, programas que tienen que ver con los jóvenes, con todos los grupos de bandas latinas, temas de prevención, de inserción laboral de los inmigrantes; aquí estábamos trabajando mucha formación laboral, a la persona hay que darle las herramientas para que se integre, cuanto más herramientas le demos menos tiempo va a estar fuera del sistema, lo interesante es que la gente esté lo antes posible dentro del sistema y para esto requiere herramientas y las herramientas valen dinero; entonces, si tú le quitas todo el dinero a este tipo de programas de ayuda, pues hay que cruzar los dedos, va todo por la suerte; no son programas completos. Yo estoy consciente de que ahora se está hipotecando el futuro quitando los programas.³⁴

El despliegue de la crisis económica en toda España pone en evidencia las debilidades de la política intercultural y los alcances reales que tiene entre la sociedad española y catalana. Alba

³⁴ Entrevista en mayo de 2012.

Cuevas, de la organización civil SOS Racismo, comenta sobre este punto:

El análisis que hacemos nosotros es que la situación de crisis económica y social que hay ahora hace ver la falta de previsión, porque sí que es verdad que se han ido haciendo desde el 2000 proyectos y planes para desarrollar el tema de la interculturalidad, pero nunca ha habido una apuesta real a nivel económico o a nivel de considerar la lucha contra el racismo como algo transversal; no es que sea sólo en temas de educación o en aspectos de acogida; lo de la interculturalidad y la lucha contra el racismo tiene que ser transversal, debe ir a todos los ámbitos de la sociedad [...] con la situación de crisis el chivo expiatorio ideal ha vuelto a ser la inmigración, como siempre.³⁵

Por otra parte, ella misma advierte bien que la vigencia de la política intercultural no excluye la presencia de prácticas irregulares con respecto a los inmigrantes.

Es decir, tú vas por la calle y en una redada de esas ilegales que hacen, porque las hacen por perfil étnico, y no podrían parar a nadie por perfil étnico, pero en la plazoleta de aquí cada semana las tenemos. Te paran y no tienes los papeles, entonces te llevan a la Comisaría, estás un tiempo en la Comisaría por si puedes demostrar tu situación. Entonces tienes dos opciones: una, que te abran una orden de expulsión que te queda abierta; la otra es la medida cautelar, que es que te lleven a un Centro de Internamiento.³⁶ Lo que pasa es que se está tomando la medida cautelar como medida ordinaria y acaban llevando a la mayoría de la gente a los Centros de Internamiento. En el Centro de Internamiento puedes estar encerrado hasta 60 días en un espacio que es horrendo, que no cumple ninguna legalidad, a la espera de tres cosas: que seas expulsado, o si tienes suerte, puedes demostrar tu arraigo y evitar la expulsión, o sales del Centro porque han pasado 60 días pero continúas teniendo una orden abierta de expulsión que no te permite ni trabajar, ni regularizarte, ni hacer nada, eres invisible [...] La crítica que hacemos las organizaciones

³⁵ Entrevista en mayo de 2012.

³⁶ Se refiere a los CIE (Centro de Internamiento para Extranjeros).

de Derechos Humanos a esto, es que la situación de los Centros de Internamiento es peor que en las cárceles, porque las cárceles en los años de la democracia se han dotado más o menos de sistemas de garantía de derechos.³⁷

El tema de la ilegalidad y la carencia de papeles por parte de los inmigrantes da lugar a acciones persecutorias recurrentes y a situaciones de conflicto que parecen ir en sentido contrario a la vocación del discurso oficial. Cabe advertir que el tratamiento a los inmigrantes sin papeles y el tema general de la extranjería son ámbitos que competen a las políticas estatal y nacional, y en la ciudad de Barcelona corren de manera paralela a la política intercultural de competencia local, separando a los inmigrantes en dos campos diferenciados: los que son objeto de los programas de interacción e inclusión y los que no alcanzan el status requerido y son sujetos a políticas discriminatorias y opresivas, que los hacen permanecer en estado de alerta. El académico de la Universidad de Barcelona Manuel Delgado afirma en relación con este tema:

Los inmigrantes están la mayoría de ellos en una situación de semi-clandestinidad, para ellos reivindicar es un problema y mucho más si son de países islámicos en los que en efecto se nota una presión policial enorme; pero para ellos resistir implica únicamente sobrevivir e implica con frecuencia pasar desapercibidos, son gente que tiene miedo, no se comprometen porque saben que en cualquier momento los pueden expulsar o acabar en un CIE que es una auténtica barbaridad. Aquí eso es multiculturalismo.³⁸

La existencia de estos Centro de Internamiento es en sí misma contraria a la orientación de la política del Ayuntamiento y formula ante ésta un importante cuestionamiento de sus principios rectores. Nuevamente el académico Manuel Delgado se refiere a la realidad de estos Centros como: “La situación de Guantánamos a los que son enviados los ‘diferentes’, con frecuencia capturados

³⁷ Entrevista en mayo de 2012.

³⁸ *Ibid.*

por la calle por tener piel demasiado oscura. ¿De qué me está usted hablando cuando me habla de multiculturalismo?». ³⁹

La operatividad de estas políticas juega en sentido opuesto a lo que el modelo intercultural pregona y pone en entredicho su vocación profunda, que es la de la inclusión y la igualdad de derechos. De este modo en la política pública, coexisten dos realidades con respecto a los inmigrantes: la de la política incluyente de la interculturalidad, que es efectiva y verificable a través de numerosos programas, y la de la política policial de persecución y discriminación que tiene en los Centros de Internamiento su principal instrumento ejecutor. En estas condiciones, se percibe una zona fronteriza entre ambas políticas que a la vez que pone límites puntuales al modelo intercultural y dificultan su operatividad, abre rendijas que es posible aprovechar. Así lo dice Ricard Gomá desde la perspectiva del Ayuntamiento:

Yo estoy hablando de políticas municipales, pero éstas se sitúan en un contexto de regulaciones y normas europeas, estatales y nacionales que a veces no han sido cómplices de las políticas municipales, sino que han generado un contexto adverso de cierta hostilidad. La legislación estatal de extranjería o la expulsión de inmigrantes irregulares choca frontalmente con lo que nosotros hemos considerado siempre en la ciudad, que es que cualquier persona tiene derecho siempre a arraigarse en la ciudad, con independencia de su situación jurídica, tenga o no tenga papeles [...] La verdad es que no hay una solución definitiva para este problema que no pase por el cambio en la legislación estatal y europea; es decir, por mucho que desde el Ayuntamiento propongamos el cierre del Centro de Internamiento de Extranjeros o propugnemos el principio de igualdad de trato con independencia de la situación jurídica de cada persona, si tenemos una normativa estatal o europea que fragmenta la ciudadanía, que fragmenta la atención en función del origen de las personas, eso entra en contradicción, no es compatible una cosa con la otra. Nosotros, desde las políticas locales, intentamos sortear, intentamos trabajar aunque tengamos una legislación adversa, y lo conseguimos

³⁹ Entrevista, mayo de 2012.

en parte, hasta donde podemos, porque si la legislación estatal nos dice que una persona sin papeles no puede tener un contrato laboral, nosotros no podemos firmar ese contrato con esa persona; pero sí trabajamos con organizaciones que se comprometen a hacer una oferta de trabajo con esa persona y esa oferta de trabajo la llevamos a la oficina de arraigo para que pueda servir de prueba, y ahí iniciamos un proceso para conseguir residencia, y una vez conseguida la residencia es más fácil conseguir permiso de trabajo. Por lo tanto, trabajamos con las rendijas que nos ofrece la legislación, que a veces son pocas y muy limitadas, pero seguimos trabajando de manera muy personalizada, desde lo local, que te permite trabajar desde la proximidad para poder resolver este tipo de problemas.⁴⁰

De este modo, existen factores de diverso orden que marcan los límites del planteamiento intercultural barcelonés y que impiden que esta política sea llevada hasta sus últimas consecuencias. Tenemos factores de tipo político, como la ausencia de derechos políticos que remiten a las constricciones impuestas a los inmigrantes por la legislación del ámbito autonómico y nacional y que cercenan la condición ciudadana plena para esta población, diferenciando así su condición de la del resto de la población. Están también los factores de orden económico, que sujetan a los inmigrantes a claras restricciones para el disfrute de los derechos sociales y de los beneficios de la política social, apartándolos de las prácticas de interacción y, por tanto, de las posibilidades de inserción en la dinámica de la vida urbana. Igualmente, los factores de orden civil, que restringen su libre tránsito y los mantienen proclives a la privación de su libertad, sujetos al maltrato y la discriminación. A estos factores se añaden otros, como los de tipo laboral, que estando ligados estrechamente a la residencia legal, debilitan la calidad de vida de los inmigrantes y los mantienen en condiciones de desigualdad con respecto a los trabajadores nativos.

⁴⁰ Entrevista en mayo de 2012.

Desde la versión institucional el riesgo de estas limitantes son expresadas por el mismo Ricard Gomà de la siguiente manera: “Cuando tienes una legislación que te limita para poder trabajar la inclusión social y la interculturalidad, y cuando tienes políticas de recortes sociales por el estado de bienestar, se genera un caldo de cultivo que permite el planteamiento de opciones xenófobas”.⁴¹

La doble dimensión en que opera la política migratoria: estatal y municipal, representa un freno para la política intercultural, dado que existe una contradicción evidente entre ambas, al no avanzar en la misma dirección. Como se menciona en el testimonio, la tendencia de la política estatal y el advenimiento de la crisis económica que afecta en primera instancia a los inmigrantes, neutraliza los efectos positivos que emanan de los planteamientos interculturales y propicia la reaparición del racismo. El racismo es un factor que pese a todo no ha podido ser erradicado y persiste en buena medida en la sociedad local y también en las autoridades.

REFLEXIONES FINALES

1. La política intercultural representa una alternativa para la gestión de la diversidad en un orden global que tiende a la exclusión de los inmigrantes, y apunta hacia la necesidad de generar un nuevo consenso en las sociedades multiculturales hacia una apertura a la existencia de la diversidad, que marca al mundo contemporáneo.

Los postulados de la política intercultural de Barcelona, al apostar por la interacción como ejercicio de convivencia cotidiana, por la inclusión de los inmigrantes como sujetos activos de la ciudadanía local (con igualdad de derechos y de obligaciones) y por la aceptación de la diversidad (étnica y cultural) como rasgo

⁴¹ *Ibid.*

distintivo de la sociedad plural urbana, representan sin duda ordenamientos de un modelo avanzado. Sus alcances son tangibles y se verifican en la construcción de contextos de convivencia de los diferentes y de baja conflictividad, en donde existe el reconocimiento y el respeto a la diferencia en un marco de interacción y compromiso mutuo, y en donde no solamente se gestionan los recursos y la pertenencia al territorio, sino también la pervivencia de las propias identidades.

2. La política intercultural representa también un planteamiento de avanzada en el debate en torno a las formas de inclusión de las inmigraciones. Lo avanzado del modelo estriba en la formulación de un marco complejo para la construcción de una ciudadanía plural que mediante la inclusión aspira a generar comunidad, pero atendiendo a la diversidad. La igualdad de derechos y obligaciones opera así en una tensión permanente con la diferenciación de condiciones de ejercicio de esa igualdad dada por las particularidades que entraña la existencia de la diversidad. La relación entre igualdad y diversidad constituye un eje del planteamiento intercultural, que lo distingue de la “homogeneidad” del planteamiento asimilacionista y de la “diferenciación” (segmentación) del planteamiento multicultural. La díada igualdad-diversidad, del modelo intercultural, se emparenta con una formulación sustantiva de la sociedad democrática, donde el tratamiento de la diferencia constituye un principio medular para la construcción de la igualdad.

3. Con todo, según se ha señalado, el modelo tiene también límites y contradicciones muy precisos, y uno de ellos refiere precisamente al alcance local (urbano) de su cobertura y la incompatibilidad que guarda con los ordenamientos del ramo en las políticas estatal y continental. El hecho de que las políticas con respecto a los inmigrantes no caminen en la misma dirección en los tres ámbitos representa una seria dificultad para el modelo intercultural, dado que virtualmente opera en el seno de fuertes contradicciones.

Otro límite lo representa la clara dependencia de recursos económicos para su puesta en práctica, en un contexto en el que la crisis económica pone a prueba la voluntad política de los gobernantes y la apuesta real por este tipo de política. La opción que sentencia que en la política social van “primero los de casa” pone en evidencia las restricciones efectivas que se imponen a los procesos de inclusión y el sitio periférico que, pese a todo, mantienen los inmigrantes en esta sociedad. A esta circunstancia se añade la coincidencia del cambio de partido político en el gobierno de la ciudad, que representa una posible amenaza para la vigencia de la política intercultural.⁴²

Entre las restricciones encontramos también la dificultad tangible de que los migrantes extranjeros o incluso los hijos de extranjeros logren insertarse de manera igualitaria en las aulas de acogida y en el sistema escolar. La política intercultural parece ir en esta dirección, sin embargo, persisten fuertes rasgos racistas y xenófobos entre los locales (población, funcionarios, políticos), que impiden la inclusión y de diversas maneras sostienen la diferenciación entre los nativos y “los otros”.

Finalmente, el tema de la ausencia de derechos políticos que es el gran faltante dentro del modelo, es un asunto pendiente que requiere ser atendido si se aspira a una sociedad intercultural plena. La participación en los asuntos de orden público es un derecho que no puede estar ausente de la condición ciudadana.

FUENTES CONSULTADAS

Ayuntamiento de Barcelona (2010). *Pla Barcelona Interculturalitat*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.

⁴² En las elecciones de 2011 el partido ganador para el gobierno de Barcelona fue Convergència i Unió, el partido nacionalista más importante de Cataluña, que sustituyó al partido de los socialistas: Partí dels Socialistes de Catalunya, artífice de la política intercultural.

- Ayuntamiento de Barcelona (2011) *Población extranjera en Barcelona. Información Sociodemográfica*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.
- Ayuntamiento de Barcelona (2013). *Informes estadísticos. La población extranjera en Barcelona, año 2013*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona-Departamento de Estadística-Gerencia Adjunta de Proyectos Estratégicos.
- Beck, Ulrich (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Ed. Paidós Ibérica
- Borja, Jordi y Manuel Castells (2000). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. México: Ed. Taurus.
- Díaz, Héctor (2006). *Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia*. México: Siglo XXI Editores.
- Fraser, Nancy. (2006). *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate filosófico*. Madrid: Ed. Morata.
- García, Néstor (2004). *Diferentes, desiguales y desconectados. Mapas de interculturalidad*. Madrid: Gedisa.
- García, Néstor (2005). *La globalización imaginada*. Buenos Aires: Paidós.
- Giménez Romero, Carlos (2003). "Pluralismo, multiculturalismo e interculturalidad. Propuesta de clarificación y apuntes educativos". En *Educación y futuro: revista de investigación aplicada y experiencias educativas*, núm. 8, pp. 11-20.
- Giménez Romero, Carlos (2010). *El interculturalismo: propuesta conceptual y aplicaciones prácticas*. Zarautz Ikuspegi: Observatorio Vasco de Inmigración.
- Malgesini, Graciela y Carlos Giménez (2000). *Guía de conceptos sobre migraciones. Racismo e interculturalidad*. Madrid: Ed. Catarata.
- Massey, Doreen (1995). "The new immigration and ethnicity in the United States". *Population and Development Review* 21, núm. 3 (septiembre): 631-652.
- Neuwirth, Robert (2004). *Shadow cities: A Billion Squatters, a New Urban World*. Nueva York: Routledge.

- Organización Internacional para las Migraciones. (2010). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2010. El futuro de la migración: creación de capacidades para el cambio. Resumen ejecutivo*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones.
- Sassen, Saskia (1995). "La ciudad global: una introducción al concepto y su historia". *Brown Journal of World Affairs* 11, núm. 2, pp. 27-43.
- Sassen, Saskia (2003). *Los espectros de la globalización*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sassen, Saskia (2005). *Situando ciudades en circuitos globales*. En Carlos Arce, Enrique Cabrero y Alicia Ziccardi. *Ciudades del siglo XXI, ¿competitividad o cooperación?*. México: Cámara de Diputados, CIDE, Miguel Ángel Porrúa.
- Taylor, Charles (2001). "Democracia incluyente. La dinámica de la exclusión democrática". *Metapolítica* 5, núm. 20, México.
- Taylor, Peter (2010), "La red de ciudades mundiales y el planeta de barrios pobres: acceso y exclusión en la globalización neoliberal". En *Sistema mundial y nuevas geografías*, coordinado por Miriam Alfie et al. México: UIA, UAM Cuajimalpa, UAM Azcapotzalco.
- Touraine, Alain (1999). *¿Podemos vivir juntos?* São Paulo: Fondo de Cultura Económica.
- Zapata, Ricard (2005) *Inmigración. Un desafío para España*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- Ziccardi, Alicia (coord.) (2012). *Ciudades del 2010. Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. México: UNAM.

PÁGINAS

Banco Mundial <<http://www.unhabitat.org>> y <<http://www.citiesalliance.org>>.