

Immigració i qüestió nacional

Minories subestats i immigració
a Europa

*GEMMA AUBARELL,
AGUSTÍ NICOLAU COLL
I ADELA ROS
(COORDINADORS)*



Immigració i qüestió nacional.
Minories subestats i immigració a Europa
GEMMA AUBARELL, AGUSTÍ NICOLAU COLL I ADELA ROS
(COORDINADORS)

Immigració i qüestió nacional

Minories subestats i immigració a Europa

*GEMMA AUBARELL, AGUSTÍ NICOLAU COLL
I ADELA ROS (COORDINADORS)*

*PREPARACIÓ D'ORIGINALS PER A L'EDICIÓ:
MARC DUEÑAS*



La col·lecció *Polítiques* és la principal col·lecció de la Fundació Jaume Bofill. S'hi publiquen aquelles investigacions que han estat encarregades i que es consideren més rellevants pel seu interès social i polític. Les opinions que s'hi expressen corresponen als autors.

La reproducció total o parcial d'aquesta obra per qualsevol procediment, compresos la reprografia i el tractament informàtic, resta rigorosament prohibida sense l'autorització dels propietaris del *copyright*, i estarà sotmesa a les sancions establertes a la llei.

Primera edició: març de 2004

© Fundació Jaume Bofill, 2004
Provença, 324
08037 Barcelona
fbofill@fbofill.org
<http://www.fbofill.org>

© d'aquesta edició: Editorial Mediterrània, S. L.
Guillem Tell, 15, entl. 1a
08006 Barcelona
Tel. 93 218 34 58 – Fax 93 237 22 10
editorial@emediterrania.com
www.emediterrania.com

Disseny de la col·lecció: Martí Abril
Disseny de la coberta: Amador Garrell
Maquetació: Jordi Vives

ISBN: 84-8334-551-X
DL: B-16.560-2004

Impressió Romanyà Valls, Capellades (Anoia)
Imprès a Catalunya – *Printed in Catalonia*

Índex

Introducció	9
PRIMERA PART: MINORIES SUBESTATALS	17
1. QUEL AVENIR POUR LA MINORITÉ CULTURELLE CORSE ?	19
<i>Catalina Maroselli-Matteoli (Còrsega)</i>	
2. INTERVENCIÓ DEL RELATOR	41
<i>Gianni D'Amato (Suïssa)</i>	
SEGONA PART: L'ESTAT	49
3. THE CHALLENGE OF MINORITY REPRESENTATION IN BRUSSELS	51
<i>Dirk Jacobs (Bèlgica)</i>	
4. LA CIUTADANIA MULTICULTURAL: DE L'ÈTICA DE L'ASSIMILACIÓ A L'ÈTICA DEL RECONeixEMENT? UNA REFLEXIÓ CRÍTICA SOBRE LES POLÍTIQUES DE LA IMMIGRACIÓ A ESPANYA	75
<i>Neus Torbisco (Catalunya)</i>	
5. INTERVENCIÓ DEL RELATOR	95
<i>Alain Gagnon (Quebec)</i>	
TERCERA PART: L'IMMIGRAT	107
6. TERRITORIAL POLICY COMMUNITIES IN WALES?	109
<i>John Loughlin (País de Gal·les)</i>	

7. L'IMMIGRAT	147
<i>Rafael Crespo (Catalunya)</i>	
ANNEX	169
8. RESUM DE LES JORNADES	171
<i>Ignasi Boada</i>	

Introducció

El llibre que teniu a les mans recull les actes del simposi internacional *Minories subestats i immigració a Europa: realitats en confluència*, que tingué lloc a Barcelona els dies 17 i 18 de gener de 2003, organitzat per *Europa Diversa*.¹ Els coordinadors i organitzadors del simposi van ser, concretament, Gemma Aubarell (IEMed), Agustí Nicolau (Intercultura) i Adela Ros (UOC). Cal agrair, així mateix, la intervenció constant de Xavier Aragall en l'organització dels actes.

La finalitat d'aquesta trobada era analitzar diferents casos europeus en què els grups migratoris arriben a societats receptores que constitueixen àrees culturalment diferenciades en els respectius contextos estatals i que, en alguns casos, es configuren com a comunitats amb un projecte nacional contraposat al de la majoria estatal. Aquestes situacions, sovint obviades o mal enteses, tenen una presència significativa en el con-

1. El grup Europa Diversa és integrat per la Fundació Jaume Bofill, els Estudis d'Humanitats i Filologia de la Universitat Oberta de Catalunya, l'Institut Europeu de la Mediterrània, Intercultura - Associació UNESCO per al diàleg intercultural, l'Institut Linguapax del Centre UNESCO de Catalunya i el CIEMEN. El grup Europa Diversa neix del convenciment que és possible construir una societat europea basada en el respecte actiu de la diversitat. Creu que Europa té la responsabilitat de demostrar al món que és possible conviure en la diversitat. Vol mostrar que les petites nacions sense estat o les cultures que es troben en una posició minoritària en el seu estat respectiu, des de la seva pròpia experiència de diversitat, poden fer una aportació significativa a aquest procés. Podeu trobar-ne més informació al web <http://www.europadiversa.org>.

text europeu i comporten dificultats i experiències específiques que cal conèixer i tenir presents. El fenomen migratori té sempre impactes evidents sobre les concepcions i les identitats nacionals, i molt particularment sobre les que no disposen d'un marc estatal que les aculli. Europa Diversa té la voluntat de plantejar aquesta doble realitat d'una forma oberta en el debat sobre la diversitat cultural a Europa.

La mateixa diversitat de les situacions analitzades i la manca d'atenció que han rebut fins ara expliquen les dificultats terminològiques que vam trobar a l'hora de descriure-les breument en el títol del simposi, en el curs dels debats que hi van tenir lloc i, finalment, a l'hora de posar títol a aquestes actes. Ens sembla evident la necessitat d'estudiar i aclarir les situacions específiques en què la immigració arriba a les comunitats no hegemòniques dins dels estats plurinacionals, tant si aquestes són societats culturalment diferenciades sense estructures d'autogovern com si es tracta de comunitats institucionalitzades on un projecte nacional específic pugna per un reconeixement igualitari dins o fora de l'actual marc estatal. *Minories subestatal* va ser l'etiqueta adoptada en el simposi, en detriment d'altres com *nacions sense estat*, que no semblaven aplicables a tots els casos. La noció de 'minories' i l'adjectivació 'subestatal' no deixava de tenir també els seus inconvenients. Per això en l'edició d'aquestes actes hem preferit el títol *Immigració i qüestió nacional*, acompanyat del subtítol *Minories subestatal i immigració a Europa*, que recull el títol del simposi. La referència a la qüestió nacional subratlla que —més enllà que es tractés d'un territori amb major o menor grau de descentralització política— es volia prestar una atenció específica al vessant de les identitats nacionals. D'altra banda, els exemples triats se centren en territoris amb un cert grau d'autogovern.

Si la immigració —per la seva intensitat o per la seva heterogeneïtat— pot donar lloc a dificultats especials d'articulació amb la societat receptora, en el cas de les cultures o nacions no hegemòniques al seu estat —i per tant amb poders i recursos molt més limitats que els estatals— aquestes dificultats es multipliquen. Això fa encara més necessari estudiar aquests casos específicament.

Des d'una perspectiva com la nostra, que vol ser conscient dels problemes reals que emergeixen en la construcció d'aquesta Europa diversa, ens cal també evitar la

temptació de traslladar a l'univers europeu la resolució dels dilemes immediats que ens planteja la diversitat, imaginant que la construcció d'Europa donarà solucions màgiques als problemes de «casa nostra».

Es tractava, per tant, d'ajudar(-nos) a comprendre com s'articula la diversitat cultural quan conflueixen tres tipus d'actors:

- Les comunitats que en un estat compost presenten factors històrics, culturals i nacionals de diferenciació respecte a la majoria estatal.
- El marc estatal en què aquest encontre es produeix, tenint en compte especialment com es distribueixen les competències en matèria d'immigració.
- Els col·lectius d'immigrats, especialment en el que fa referència a llurs característiques culturals.

En primer lloc, doncs, es tractava d'analitzar quines han estat les reaccions de les comunitats culturalment i/o nacionalment diferenciades de la majoria estatal davant el repte de la immigració i d'on provenen els possibles problemes i contradiccions. Enteníem que d'aquesta anàlisi en podia sorgir una aportació rellevant per a la comprensió i l'ordenació del pluralisme cultural en el si de les comunitats nacionalment o culturalment diferenciades en els estats compostos.

En segon lloc, pensàvem que partint d'una anàlisi genèrica de la relació entre qüestió nacional i immigració podríem aprofundir en una anàlisi paral·lela i comparada del reconeixement (o no) per part de l'estat de la seva pròpia diversitat cultural històrica i de la que s'havia produït a causa de la immigració, de manera que així es veurien els límits reals del pluralisme cultural de cada país.

En tercer lloc, volíem considerar i comprendre el procés gradual en què l'immigrant veu reconeguda la seva ciutadania i els seus drets socials i alhora comprova en quina mesura li cal assumir un compromís amb el marc polític i cultural de la societat receptora.

Els objectius d'aquest simposi es podien resumir, doncs, en tres:

- Identificar els elements clau dels processos i les polítiques d'integració cultural de la immigració en el context de comunitats culturals o nacionals diferenciades de la majoria en els estats compostos.
- Esbrinar si des de la sensibilitat del propi sentiment identitari, l'experiència de contacte amb la diversitat predisposa a una major comprensió del fet migratori; o si, al contrari, la manca de mecanismes propis de gestió de la immigració pot arribar a dificultar aquesta relació entre immigració i societat receptora.²
- Intentar aportar des de la perspectiva de les regions europees idees més imaginatives que puguin influir positivament en el debat actual en què la xenofòbia i la demagògia política semblen dominar els discursos sobre la qüestió nacional i la immigració.

Així, doncs, les sessions es van organitzar entorn de tres qüestions bàsiques:

A) Comunitats diferenciades culturalment o nacionalment:

- Quins són els elements més definidors o determinants de la diferenciació respecte a la majoria estatal? Quins d'aquests elements entren o poden entrar en conflicte —i quins altres no— amb les cultures dels col·lectius d'immigrants?
- La presència d'altres cultures en el si de la comunitat nacional, és vista com un element que dificulta el procés d'afirmació nacional? Quina ha estat la presència de les cultures immigrades en el passat i fins a quin punt aquestes cultures s'han vist com a factors de dissolució de la identitat de la societat receptora? En aquest sentit, influeixen de forma distinta les migracions, segons que coincideixin o no amb la cultura dominant de l'estat i puguin reforçar per tant la presència a dins de la societat receptora, de quantitats creixents de població afí a la majoria estatal?

2. Will Kymlicka sosté, per exemple, que la manca de facultats d'autogovern suficients per garantir la incorporació dels immigrants a la cultura d'una comunitat nacional subestatal pot constituir una amenaça per al futur col·lectiu i donar peu a reaccions xenòfobes. Vegeu *Minority Nationalism and Immigrant Integration*, a W. Kymlicka, *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*. Oxford University Press, 2001.

- La comunitat nacional receptora, ha tingut experiència històrica de contacte amb altres cultures? Aquest contacte, ha estat endogen o exogen respecte al marc estatal? La memòria històrica al respecte, té influència positiva o negativa en el contacte amb «l'altre» immigrant?

B) L'Estat:

- Quin és el concepte de ciutadania que hi predomina? Es tracta d'una pertinença política, social i cívica sense exigències d'identificació lingüística, cultural o nacional (com Suïssa o Bèlgica)? O la ciutadania implica el deure d'adherir-se (no sols instrumentalment, sinó com a lleialtat primordial) a una llengua i una cultura com a inherents a tots els «bons» ciutadans de l'estat?
- A l'hora d'actuar efectivament entorn d'un model coherent de polítiques d'integració intervenen diversos factors: els recursos econòmics assignats, el grau d'autogovern, el grau de descentralització administrativa i els mecanismes de coordinació d'aquestes polítiques. Sense oblidar la comunitarització progressiva d'aspectes relacionats amb aquestes polítiques. Es pot desenvolupar un model d'integració propi sense tenir a l'abast les facultats polítiques i financeres per a implementar les polítiques necessàries?
- L'articulació entre els diversos nivells administratius —estatal, federal o autonòmic i local— incorpora la participació de diferents sectors de la societat? Quin és el grau de participació d'aquests actors socials contemplat per la descentralització de l'Estat?
- La tipologia d'immigració (zones d'arribada, àrees rurals, zones urbanes, etc.) així com la seva mobilitat i dinàmiques dins del territori estatal configuren també una immigració que requereix una gestió política diferenciada. Desenvolupa l'estat estratègies de gestió de la immigració des d'aquesta perspectiva proporcionada?

C) L'immigrant:

- Com es viu l'experiència de la integració en contextos culturals no coincidents amb els de les majories estatals? Hi ha compatibilitat entre una integració extensiva (orientada a la societat dominant en l'estat) i una integració intensiva (orientada al màxim d'identificació amb la societat immediata)?

- En l'entorn de comunitats lingüísticament diferenciades, com actua el factor lingüístic entre els elements integradors? I quin paper juga la llengua en relació al procés de «deixar de ser un estrany»?
- Com influeixen les formes culturals d'entendre el món (com ara les referències identitàries i les tradicions lingüístiques) que cada persona o grup porta amb si mateix en les actituds davant la diversitat nacional i interestatal? I en els diferents projectes d'immigració que es planifiquen?
- De quina manera són interdependents la integració o segregació urbana, social, educativa, sanitària, etc. i la integració o segregació cultural?

Les sessions, que es reflecteixen en les tres parts d'aquesta publicació, van comptar amb intervencions sobre Còrsega, Suïssa, Bèlgica, Catalunya, Quebec i el País de Gal·les, en un ventall prou variat i representatiu, que combina dues visions complementàries: d'una banda, la visió des d'un estat plurinacional (Bèlgica i Suïssa), i d'altra, la visió des de nacions diferenciades en el si d'un estat (Catalunya, Quebec, País de Gal·les i Còrsega).

Els textos van donar lloc a debats ben interessants, que queden recollits en síntesi en el resum preparat per Ignasi Boada. Agraïm a Marc Dueñas la seva tasca en la preparació de tots aquests originals per a l'edició. Confiam que la seva publicació contribuirà, almenys en part, a conèixer millor aquests aspectes de la diversitat europea.

Andreu Claret
 Director
 Institut Europeu
 de la Mediterrània

Isidor Marí
 Director
 Estudis d'Humanitats i Filologia
 Universitat Oberta de Catalunya

Jordi Sànchez
 Director
 Fundació Jaume Bofill

Primera part:

Minories subestatal

① Quel avenir pour la minorité culturelle corse ?

Catalina Maroselli-Matteoli (Còrsega)

Le groupe *Europa Diversa* propose fort judicieusement un sujet de réflexion récurrent et cher aux concepteurs du projet européen, dont la pensée a été longtemps minoritaire. *Pour que la construction européenne ait un sens et un avenir dans le respect de sa finalité d'origine, il s'agit d'élaborer un modèle politique prenant en compte les potentialités et la richesse culturelle des petits peuples, comme dynamique de pouvoir.* Toutefois, la conception politique n'est juste qu'à la condition que ceux-ci soient en mesure d'exploiter, ou de bénéficier de cette nouvelle donne, de manière puissamment endogène. Voilà pourquoi, s'agissant de la minorité culturelle corse, le thème même de ce symposium nous oblige à poser, d'entrée, une question de caractère à la fois tragique et fondamental. Nous tenterons d'y répondre à partir de données objectives ; d'aller à l'essentiel, par delà les clichés ou les mythifications politiques et, surtout, médiatiques.

Pour en dégager l'intérêt majeur et en mesurer toute la complexité, nous serons contraints de déborder du cadre de notre débat. Notre démarche sera de privilégier une approche globale de la situation actuelle de la communauté historique corse, près de deux cent cinquante ans après la conquête française. L'étude des différentes composantes démographiques, économiques, politiques et, surtout, culturelles débouche sur un fait sans précédent dans l'histoire de ce petit peuple. D'aucuns l'analysent et le ressentent comme une phase critique de rupture historique avec ses traditions et sa mémoire culturelle pouvant prendre une tournure irréversible.

Depuis toujours, paradoxalement terre de conquête et d'émigration, simultanément convoitée et délaissée, l'île de Corse a toujours été, par rapport à ses voisines faiblement peuplée. L'identité semble être la fille naturelle de ces paysages apaisants et tourmentés, qui ont abrité six mille ans d'histoire de la Méditerranée et de l'Europe.

Comme eux, elle est à la fois sauvage, craintive et révoltée, en sachant aussi se montrer policée, ouverte et généreuse. Si historiquement l'identité corse s'est construite dans l'intériorité et la résistance aux envahisseurs, elle est également très « méditerranéenne ». Elle sait aussi se montrer vivante, chaleureuse et communicative en digne héritière de la culture de l'échange et du brassage, comme d'un évident pluralisme religieux.

Depuis toujours, les hommes ont évolué dans un douloureux paradoxe : partagés entre un sentiment de peur et de méfiance à l'égard de l'étranger comme de l'extérieur, compensé par un besoin de projection vers l'extérieur et, toujours, une certaine bienveillance à l'égard du prochain.

En maîtrisant ces contradictions, ils se sont enrichis d'un certain esprit de tolérance, de traditions d'hospitalité en faisant une terre d'accueil et d'humanisme: cf : protection des juifs pendant la Seconde Guerre Mondiale ou des républicains espagnols réfugiés sous le franquisme.

Sa situation géographique prédisposait naturellement l'île à être une terre d'ouverture, aux confluent de plusieurs cultures, au hasard des flux migratoires du bassin méditerranéen, suivant avec eux la nouveauté des courants de pensée. L'identité corse est faite de sédimentations et de stratifications culturelles diverses, allant de l'antiquité gréco-romaine à l'esprit de la Renaissance et l'illuminisme avec Pascal Paoli ; ayant permis aux hommes d'accéder de manière précoce, au début du XVIIIe siècle, à la conscience nationale.

Riche *de facto* de cette diversité culturelle, l'identité corse gravite autour de trois pivots interdépendants : la terre, la langue et les valeurs. Pour s'en tenir à la définition donnée par le Centre Européen de la Culture : « l'identité¹ est avant tout une référence

1. *Identités culturelles et interculturalité en Europe*. Centre Européen de la Culture : Actes Sud. 1997.

à des normes et à des valeurs », nous ajouterons que, sans minimiser l'influence de toutes les religions du bassin méditerranéen, *l'identité corse tire historiquement, d'une manière naturelle et non pompeuse ses caractéristiques majeures de la pensée chrétienne : la personne humaine et le respect qui lui est dû ; sans besoin de déclarations de principe que, d'ailleurs, les grandes nations ont adopté bien plus tard.*

L'ÉQUILIBRE CULTUREL DU XIXE SIECLE ET DE LA MOITIE DU XX ET LE STATUT FISCAL DEROGATOIRE

Si l'île a été annexée en 1769, c'est à partir de la fin du XVIIIe siècle que la France entreprend une féroce conquête militaire de ce nouveau territoire. La domination s'effectuera en supprimant les bases économiques existantes et en privant le pays des infrastructures nécessaires à son véritable développement, écartant toute possibilité d'industrialisation.² Au XIXe siècle, la petite communauté a conservé sa physionomie propre de société agro-pastorale, en y ajoutant toutefois des activités de production, de négoce local et des échanges économiques en Méditerranée. Jusqu'à la fin du XIXe siècle, le pays équilibrait sa balance commerciale. Par ailleurs, pour beaucoup, l'Italien était resté langue de culture : jusque dans les années 1920, les fils de familles faisaient toujours leurs humanités dans les universités italiennes.

Si jusque là la francisation des mentalités ne s'était pas opérée, à partir de la fin du XIXe siècle, s'amorce un cycle de ruptures avec les traditions économiques, culturelles et les flux démographiques. La IIIe République fait œuvre d'innovation et l'uniformité culturelle est de règle. La communauté corse en sera la première victime, à travers la promotion d'une vigoureuse politique des emplois publics et l'enseignement public obligatoire, s'accompagnant d'une forte dévalorisation des cultures régionales.

La vision politique des XIXe et XXe siècles repose sur une idéologie d'assimilation. Dans cette ligne, au nom du principe de l'universalité des valeurs, se dégage une sorte de hiérar-

2. Voir : *Une mémoire pour la Corse*, Pascal Marchetti. Flammarion 1980 ; *Rapport Blanqui 1848*, et autres et, plus encore, *Rapport Sébastien Gregory*, Président de la Chambre de Commerce de Bastia.1890.

chie culturelle, reléguant les cultures autochtones ou populaires au rang des archaïsmes. Toutefois, l'uniformisation culturelle appelle, en contrepoint, en France des réactions de la part des minorités sous étatiques : forte contestation à la fin du XIXe siècle, réaffirmation de l'idée nationale en Corse au début du XXe et Félibrige en Provence.

Cependant, la minorité corse sera pour jamais marquée au fer rouge et ne se sortira plus de ce conflit de valeurs. *Elle évoluera tout au long du XXe siècle dans la négation et le rejet de ses valeurs propres et la violation de ses comportements fondamentaux.* Aujourd'hui encore, on entend dire « *mais quelles valeurs ?* ». Pourtant, au fil du temps, les Corses seront toujours taraudés par le sentiment de la négation d'eux-mêmes pour continuer de vivre plus que d'exister collectivement.

C'est ce dilemme qui entraîne l'identité dans une sorte de spirale mortifère. Puis, une cause s'ajoutant à l'autre, en l'absence de développement économique, la Corse devient « *une île de misère* » au début du XXe siècle. C'est pourquoi, avec l'accès à l'instruction et la recherche légitime d'une vie matérielle plus confortable en France continentale et dans les colonies, s'amorce un fort mouvement d'émigration.

Dans un premier temps, la politique de la IIIe République apparaît comme salvatrice. Elle permet, en effet, de consolider le quotidien en faisant très facilement des carrières militaires ou dans l'administration coloniale. Mais, les effets pervers n'affleureront que bien plus tard. *Le conflit de cultures et de valeurs s'aggrave au point d'opérer un changement de modèle culturel.* En imposant aux autochtones une autre histoire officielle, on leur enseigne le mépris d'eux-mêmes. On délaisse la terre et les activités marchandes, on privilégie le travail en col blanc et on apprend ce que l'on considère comme l'unique langue du pain. *A partir de là, l'identité s'enferme dans un rapport culturel exclusif avec la France, facilité par : un régime douanier de type colonial pénalisant les exportations, la pauvreté et le monopole des transports et, bien sûr, l'enseignement public obligatoire.*

En 20 ans, entre 1875 et 1914, l'île se coupe donc de sa sphère culturelle d'origine : les liens économiques et culturels avec l'Italie et l'Espagne sont interrompus. La société corse va évoluer pendant cent ans dans un effroyable mal être : culture dominée contre culture dominante ou identité contre assimilation, donnant lieu à des récurrents mou-

vements de contestation : fin XIXe, milieu et seconde moitié du XXe. Dans le temps, l'enfermement dans une sphère mono-culturelle, comme l'absence de connaissance de la langue et de l'histoire, constitueront un important facteur de détérioration de l'identité, dont le bilan démographique est le fidèle reflet.

A la fin du XIXe siècle, la Corse comptait environ 300.000 habitants. Sur ce, la population allogène n'était qu'une infime partie, provenant d'une immigration essentiellement méditerranéenne : Italie continentale, Sardaigne, Espagne, venue pour satisfaire aux besoins de l'économie locale. Toutefois, si les Corses émigrent pour devenir fonctionnaires et, donc changer progressivement de modèle culturel, il faut faire appel à la main d'œuvre étrangère pour les besoins vitaux.

Après les fameux « Carbonari » au XIXe siècle, à partir de 1920, notamment, il débarquait environ 6000 italiens par an, constituant une main d'œuvre industrielle forestière et artisanale.³ Ils apportaient avec eux, outre un savoir-faire traditionnel, une vitalité économique : des conceptions ancestrales, voire « historiques » de l'activité marchande, du travail et l'entreprise familiale. Ils étaient pour la plupart des « maestri » : maçons, tailleurs de pierre, marbriers... venant de Sardaigne, Piémont, Toscane, ou du Portugal. Très vite, ils devenaient des « impresarii ou imprenditore ».

Bien que déconsidérée par les autochtones, cette immigration a constitué un facteur d'enrichissement, à porter à l'actif du maintien de l'identité. Cependant, on déplore que la vitalité économique et culturelle qu'avaient, à leur arrivée, ces premières générations d'immigrés n'ait pu ré-imprégner ou stimuler les comportements collectifs autochtones, alors tournés exclusivement vers le modèle d'économie publique et, surtout, le fonctionnarisme.

De plus, ils étaient originaires de la même sphère culturelle. Dès lors, la question d'intégration ne se posait pas. Ils venaient eux-mêmes de villages et vivaient, en général, dans les villages comme des Corses. Pourtant si la plupart de ces familles d'immigrés dominant aujourd'hui l'économie locale, on peut constater qu'elles ont perdu leur ori-

3. *Petit Bastiais* 21 Août 1930.

ginalité culturelle en s'adaptant aux évolutions de la société corse. Les enfants et petits enfants se considèrent davantage comme des super français que comme des Corses.

Bon an mal an, jusque dans les années soixante, la population de l'île résultait des flux migratoires méditerranéens et présentait une certaine homogénéité. La société corse avait encore conservé une forte capacité d'intégration. On le doit à des dispositions fiscales dérogatoires en matière successorale qui, finalement, ont permis de préserver une certaine étanchéité culturelle.

Grâce aux fameuses lois Miot, —qui à l'origine n'avaient pas été conçues dans l'intérêt de l'île—, les Corses n'étaient pas tenus de faire de déclarations de succession et étaient exonérés de certains droits. Les insulaires se sont toujours opposés à la modification de ce texte, et, notamment, à la fin du XIXe siècle comme dans les années 1958. *Ces dispositions spécifiques ont servi les intérêts autochtones et permis aux Corses de résister à une virulente politique d'assimilation en conservant, avec leur capital foncier, l'assise même de leur identité culturelle.*

C'est à partir des années 1960, avec la décolonisation des pays d'Afrique du Nord et la vogue du tourisme que se vérifient atteintes portées à la spécificité. On voit bien que, plus qu'à son destin politique, le sort de l'identité est intimement lié à la question du développement économique du pays. Depuis lors, la problématique autochtone, par trop mal médiatisée, prend d'un point de vue socio-culturel une tournure cruciale.

LE RAPPORT DE L'HUDSON INSTITUTE

En 1978, est publié un rapport qui a plus que jamais valeur de référence et d'actualité. Il fut réalisé à la requête de la DATAR, par le Hudson Institute américain. A la lecture des conclusions, on comprendra que le rapport n'ait jamais été officiellement publié. Les termes se suffisent à eux-mêmes :

P 14 / « Une identité culturelle permet le plus souvent la formation d'objectifs généraux, donne un coup de fouet au travail volontaire, canalise les énergies vers

les nouvelles voies de développement et réduit le morcellement de la société. En Corse, l'identité culturelle se différencie de celle de la France et devrait constituer un des principaux attraits de l'île... Le fait qu'il existe une langue corse devrait être un facteur positif pour le développement de l'île, mais il y a érosion de l'identité culturelle. La langue s'emploie peu. Certains Corses interrogés déclarent que la langue disparaîtrait en l'espace d'une génération... Ce phénomène d'érosion, accompagné de l'incapacité des Corses de l'empêcher ou de le ralentir est un élément désespérant...

P 29 / La principale conclusion de cette étude est que, malgré la richesse réelle et le potentiel de ses ressources, la Corse se trouve confrontée à une situation sur laquelle pèse la complexité de ses relations avec la France métropolitaine, créant chez les Corses un sentiment accentué de frustration. Sans un changement décisif de la politique du gouvernement français, on ne peut prévoir d'action locale ou privée pour modifier ou ralentir cette détérioration de la situation. Ainsi une politique de continuité, même si on y apporte des changements majeurs, développera selon toute vraisemblance une frustration accrue. Un changement décisif de politique est nécessaire et il semble qu'il y ait deux options :

A/ Accélérer l'érosion de l'identité culturelle corse, par exemple en encourageant une nouvelle immigration massive de la part de la Métropole. Ainsi, la période de transition serait aussi courte que possible et la population atteindrait rapidement un niveau élevé de peuplement (environ 500.000) en majorité non corses.

B/ Conserver et restaurer l'identité culturelle et les traditions corses en développant le potentiel de l'île, selon un schéma donné au chapitre précédent. »

Si ces conclusions terrifiantes avaient une valeur prémonitoire avec deux décennies d'avance, la vérification en a été repoussée par le climat politique des 20 dernières années.

LA SITUATION ACTUELLE

Après 250 ans de présence française, malgré d'indéniables avancées politiques, puis la réouverture en 1977 de l'université de Corse, –alors que la revendication commence en 1920–, et malgré les progrès incontestables d'une certaine conscience corse, on peut considérer que la situation de l'identité est devenue critique.

Une balance démographie déficitaire

Si l'on s'en tient aux derniers chiffres, 260.000 habitants ont été recensés en Corse en 1999⁴. Sur ce, la population autochtone est estimée à 130.000 habitants. Dans cette nouvelle configuration, le rapport population autochtone / population allogène est inversé et les autochtones se trouvent être, pour la première fois, minoritaires sur leur sol. Une portion congrue, constituant, bien entendu, la fraction la plus âgée de la population : l'âge moyen est de 41,3 ; les personnes ayant moins de 40 ans sont minoritaires et on note une forte émigration des jeunes actifs. Près de 40.000 personnes se sont implantées dans l'île entre 1990 et 1999. Parmi celles-ci, 31.600 viennent de France métropolitaine et, notamment, de l'Ile-de-France. Ce sont surtout des jeunes actifs et des retraités. La Corse appartient au trio de tête des régions françaises les plus attractives, par ses paysages et sa qualité de vie.

Ces chiffres officiels sont déjà modifiés et dépassés par les faits. Dans un contexte modifié – négociations Matignon – se vérifient des flux migratoires plus abondants provenant, surtout, de l'Ile de France. Il se produit actuellement une véritable mutation socio-culturelle, confirmée par les chiffres de la fréquentation touristique. Toute la politique touristique est axée sur une fréquentation régionale.

On voit que la clientèle française est la plus nombreuse : 341.000 nuitées en 2001, soit : 18,3%, pour seulement 8,2% d'Italiens.⁵ *Dans sa conception actuelle, le tou-*

4. INSEE 2000. Hors série n° 3.

5. INSEE Mars 2002.

risme est davantage un facteur d'assimilation que de stimulation ou de diversification culturelle.

La nouvelle population n'a plus les mêmes origines culturelles. On peut imputer cette situation sans précédent, à plusieurs causes tenant des conséquences du phénomène colonial comme à des choix politiques et de développement assez sournois.

Absence de développement économique et de formations appropriées

De plus, ces mutations rapides interviennent dans un contexte de non développement économique ; liant par le fait, la question de la survie de l'identité à celle du développement économique. La Corse a un PIB parmi les plus faibles d'Europe. Il s'y ajoute la forte prégnance du secteur public et la dépendance du secteur privé par rapport au secteur public, accentuée considérablement la pression migratoire dans le sens : continent-Corse, intervenant désormais à tous les échelons de l'administration. Par ailleurs, la formation des autochtones reste mono-culturelle et se limite aux secteurs traditionnels : Droit, Lettres, ou grandes écoles françaises de formation des cadres. Peu font le projet de déployer leurs talents et leurs compétences dans la culture et la gestion d'entreprise.

Fait en étroite corrélation avec le changement de mentalités. Pendant des générations les Corses n'ont trouvé de salut que dans le seul modèle qui leur était proposé : à savoir l'économie publique.

Une situation d'acculturation

Malgré une récupération sensible mais partielle, à défaut de bien connaître leur histoire, on peut affirmer que, dans l'ensemble, les Corses d'aujourd'hui ont un lien moins homogène, moins directif et, somme toute, plus ambigu avec leur identité comme, finalement avec eux-mêmes : Corses, oui mais... Français, oui mais... Et sans doute sont-ils incapables de se définir eux-mêmes.

Si certains comportements fondamentaux, face à la mort notamment, se sont maintenus, *les codes et valeurs basiques de l'identité se sont effondrés sans aucun schéma moral ou intellectuel de remplacement.*

Si l'identité n'est plus un mot tabou, elle reste peu prisée, comme dans toutes les communautés en situation acculturative : sentiment d'infériorité, doute de soi. Malgré une certaine recorsisation des mentalités –s'affirmant dans les goûts culinaires, fêtes et manifestations traditionnelles, recherches historiques, et des signes forts comme la victoire des listes identitaires à la Chambre des Métiers de Haute Corse–, on baigne dans la confusion identitaire. Ceci explique toutes les contradictions du pouvoir régional, comme l'impossibilité de définir des options ou des directions politiques claires. *A l'heure qu'il est, il est difficile de dire si le phénomène d'acculturation est déjà formel ; c'est à dire s'il affecte les structures de pensée. Toujours est-il que pour les jeunes générations, c'est en partie vrai.*

Le changement des générations constitue également un des facteurs d'érosion de l'identité et explique on ne peut plus le déclin de la corsophonie. Comme la langue, l'Université de Corse est boudée des notables qui préfèrent envoyer leurs enfants dans les universités continentales pour rechercher un présumé « plus de culture » ; mais toujours dans un sens mono-culturel.

Malgré la proximité de brillantes universités italiennes, la formation des jeunes Corses reste très mono-culturelle. De plus, l'utilité du multilinguisme, en ce compris la langue vernaculaire, est peu perçue.

Dans la même ligne, la vision idéologique du XXe siècle persiste encore, comme autre résultante du fait colonial. Dans les familles, l'éducation corsiste reste très marginale et élitaire, et est toujours considérée comme archaïque et inutile. Ce faisant, à l'exception du creuset de l'Université de Corse ou des cas particuliers, les nouvelles générations de Corses se trouvent être de plus en plus dépendantes du modèle mono-culturel français. Ainsi, progressivement l'héritage culturel méditerranéen se dilue.

Cet indéniable phénomène d'enfermement dans un rapport culturel exclusif est renforcé par un centralisme économique au demeurant sournois et très feutré ; dans la

politique des transports, notamment. Qu'il s'agisse de la petite compagnie aérienne « Corse Méditerranée » devenue filiale du groupe Air France, ou la compagnie maritime SNCM, les politiques ne sont pas conçues pour privilégier les intérêts autochtones et notamment des résidents ; mais pour servir les intérêts touristiques : cherté des passages pour le bord à bord, et ce malgré des subventions publiques.

A l'inverse, la forte baisse des tarifs sur la ligne Paris–Ajaccio et d'appareils performants Airbus / ATR favorise les flux migratoires dans le sens Ile-de-France–Corse. Notons que la réouverture à la péninsule italienne n'a pu se faire qu'en 1977, par la création d'une société privée qui en assure toujours le service.

Suppression des acquis fiscaux

Mais ce n'est pas tout. *Le coup fatal susceptible de régler définitivement le sort de l'identité tient à la normalisation fiscale, devant être complètement acquise en 2010.* Le principe de la spécificité fiscale en matière successorale a été remis en cause lors des négociations Matignon.

La renonciation a ces dispositions dérogatoires, même si elles justifiaient une mise à jour, a été finalement acceptée par la représentation politique locale avec l'accord tacite des autochtones. *L'abrogation des acquis fiscaux est intervenue sans mouvement de contestation ; fait prouvant, on ne peut plus, l'affaiblissement de l'identité.*

Par voie de conséquence, à compter de 2010, les successions ouvertes en Corse, seront soumises à parité de droits avec le continent : soit 60% en ligne indirecte. Or ces mesures, culturellement et historiquement révoltantes, interviennent dans un contexte de paupérisation et de non développement économique, dont on imagine les effets pervers. A terme, la jeunesse corse n'aura plus les moyens de s'acquitter des droits de mutation pleins ; entraînant bien entendu la vente massive des biens. *Sauf événement exceptionnel, on peut légitimement penser que dans les dix prochaines années, la plus grosse partie de l'assiette foncière et de la surface patrimoniale auront changé de mains. Avec la dépossession foncière, c'est l'assise même de l'identité qui disparaît.* Or, si la com-

munauté historique n'a pu résister à une virulente politique d'assimilation, que parce qu'elle était jusque là maîtresse de son patrimoine foncier.

La situation critique de la langue

Malgré d'indéniables progrès dans l'édition et la création et, quelque peu dans l'enseignement, la présence sociale de la langue ne cesse de diminuer. « L'usage de la langue dans la vie quotidienne continue de diminuer quantitativement, notamment chez les jeunes générations... L'installation en milieu urbain, dans l'île ou à l'extérieur, a correspondu chez beaucoup de familles, sinon à son abandon total du moins à sa limitation en milieu familial. Souvent des parents corsophones tous deux, n'ont pas parlé corse à leurs enfants et ont parfois cessé de l'employer entre eux. En dehors de la pression de la société urbaine, un autre motif est évidemment, souvent, le souci de l'avenir des enfants envisagé dans les emplois publics ou seul le français était exigé. Enfin, c'est la période où, pour la première fois, une population nombreuse s'installe dans l'île : rapatriés d'Afrique du Nord, fonctionnaires ».⁶

« La communauté de destin »

Entre 1970 et 1990, la revendication identitaire se radicalise. Le peuple corse a la prescience de sa disparition. La situation prend une tournure paroxystique s'exprimant dans un affrontement, Corse–Français, ou culture dominée–culture dominante. La reprise de volée s'effectuera par une habile manipulation médiatique sous le qualificatif de « terrorisme ». Néanmoins, à l'effet de se concilier l'opinion publique internationale, certains mouvements politiques adoptent la notion de « *communauté de destin* » ; *associant ainsi le sort des autochtones à celui des non Corses ayant choisi d'en partager l'avenir.*

C'est la finalité historique d'un concept très « européiste » avant la lettre ; humaniste, tolérant et généreux. Il s'entendait dans le sens d'un retour à un équilibre interculturel,

6. *Histoire de la langue corse* : Jean-Marie ARRIGHI. Editions Jean-Paul Gisserot. 2002.

dans le respect mutuel des différences. *Mais pour réussir, elle devait être soutenue par une active politique d'intégration.*

Même en l'absence de volonté publique, l'objectif était, à terme, de faciliter l'intégration des allogènes, par la promotion de la langue, de l'histoire et, surtout, des valeurs du pays d'accueil. C'était aussi une main tendue à la communauté française qui, sauf exception, n'en a pas compris la portée symbolique ; « de minimis non curat praetor » ! Autrement dit : c'est aux Corses qu'il appartient de devenir plus Français et non l'inverse ; la communauté autochtone se déportant toujours vers plus d'assimilation. On ne peut donc parler de communauté de destin s'il n'y a partage des composantes essentielles de l'identité : la langue, l'histoire et les valeurs. Voilà pourquoi, l'usage de la langue se réduit à la peau de chagrin.

Dorénavant, si l'on s'en tient à la carte démographique actuelle de la population, on constate que l'identité culturelle corse est sur le fil du rasoir :

- *Il apparaît, en effet, que cette évolution se soit accomplie au détriment de la population autochtone, toujours victime de « coupes culturelles » ; de plus en plus assimilée par la formation scientifique, idéologique comme le fait qu'elle gravite dans un rapport culturel étroit et exclusif. Le modèle culturel français reste la référence. Néanmoins, au bénéfice des modifications des rapports de force extérieurs, on finit par admettre une forme de bien vivre en Corse. Si la vie en France devient moins attractive parce que plus difficile, la communauté autochtone, en revanche, n'a pas de véritable conscience de la richesse de son histoire, de sa langue et de sa culture. La majorité se situe dans une vision idéologique nationale et l'identité reste peu prise.*
- *A ces composantes, il faut ajouter un fort taux d'immigration maghrébine, soutenant d'ailleurs le taux de natalité. Elle recherche avant tout les avantages sociaux liés au modèle en privilégiant l'intégration à la culture française. A l'exception d'une élite, en l'absence d'une véritable politique de promotion de l'identité culturelle corse, la question de l'intégration à la communauté autochtone ne la concerne pas. Si les nouvelles générations peuvent parfois avoir des comportements criminogènes (drogue, prostitution), il faut cependant mettre à l'actif de la population maghré-*

bine la contribution active au maintien d'une dynamique d'entreprise familiale ; dans la maraîchage et les petites unités artisanales. Les Maghrébins concourent, également, à la pérennité de techniques et traditions méditerranéennes comme à un esprit de solidarité culturelle.

- *Il s'y ajoute, l'immigration portugaise* qui présente la caractéristique d'une expatriation temporaire. Elle se situe toujours dans une dynamique d'entreprise artisanale et offre un savoir-faire très prisé et des comportements culturels exemplaires.
- *Vient enfin, l'immigration continentale qui est la mieux lotie*, en ce qu'elle cumule les avantages d'une situation coloniale : haut niveau de salaires, caste de privilèges à la direction de la fonction publique. Elle est constituée par les différents corps d'Etat ; militaires ou civils. Ils s'y ajoute les cadres et employés des entreprises publiques ou assimilées. *Ils immigreront dans l'île à tous les grades de l'administration.* Viennent ensuite les retraités et « résidents » en nombre croissant, ayant conservé leurs intérêts en région parisienne, mais attirés par le bien être de l'île. *On profite d'une qualité de vie optimale et c'est tout.* Au demeurant majoritaire, cette nouvelle frange de la population est peu concernée par les questions d'intégration à la société autochtone ; son mode de vie, sa langue et ses valeurs. Certaines zones constituent des enclaves totalement allogènes.

En l'état actuel des choses on peut affirmer en dehors de toute tentation xénophobe, mais à défaut de politique d'intégration, que ce panachage culturel, fragilise la spécificité locale.

LA RECURRENTE QUESTION DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DE L'ILE

Récurrente depuis 200 ans, la cruciale question du développement économique de l'île n'a pu être solutionnée, malgré une succession de rapports et de commissions d'enquête, relevant davantage d'expédients que d'un traitement politique clair et efficace. Il aura fallu attendre la mise en œuvre d'une véritable politique régionale européenne pour que la question soit revue dans le fond et, qu'enfin, la Corse puisse résorber son retard séculaire en équipements structurants : voir, notamment, sur ce point rapport

Sébastien Gregory précité et DOCUP 2000–2006 avec l’application, entre autres, du fameux FEDER : Fond de Développement Régional.

Ce bénéfice mis à part, on peut reprocher au DOCUP⁷ (document de programmation unique pour la Corse 2000–2006) de s’inscrire trop fidèlement dans une logique définie par la Collectivité territoriale de Corse dès 1999, prônant « *le tourisme comme levier majeur du développement de l’île* ». On voit bien qu’en prenant une telle responsabilité historique, le pouvoir régional ne parvient pas à gérer ses propres contradictions : « Corse d’abord, mais... ».

En tout état de cause, le choix politique fait à travers la promotion du tourisme est exclusif de toute conscience identitaire. Dans le contexte de vulnérabilité de l’identité, que nous nous sommes efforcés de mettre sommairement en exergue, on n’a aucun mal à mesurer les risques de dommages culturels irréversibles, qui sont d’ores et déjà prégnants.

Depuis deux ans, en effet, les effets de la spéculation immobilière se font sentir. Dans certaines régions et à Ajaccio, notamment, les prix du marché immobilier ont « flambé » et se rapprochent de ceux des capitales européennes. La demande touche également les villages de l’intérieur, dont l’architecture traditionnelle est de plus en plus prisée. Certaines zones côtières, comme Porto-Vecchio ou même la Balagne, ont tendance à devenir des enclaves pour grosses fortunes. Selon des indications données par les notaires ou professionnels de l’immobilier, 7 ventes sur 10 se feraient actuellement à des non autochtones.

Pour compléter notre étude, nous nous référerons à un document que l’on doit aux experts de l’ONU. Dans le cadre de la préparation de la conférence mondiale sur le développement durable en 2002, l’ONU avait fait procéder à un certain nombre d’investigations, constituant une évaluation du tourisme comme mode de développement durable.

7. DOCUP / UE, Etat et Collectivité Territoriale de Corse sur la période 2000–2006.

« Les incidences des activités touristiques sont les plus visibles au niveau local : les collectivités d'accueil sont soumises à la surpopulation, aux pressions sur les ressources et à la remise en cause de la culture établie : bouleversement des pratiques religieuses, des modes de comportement et des traditions, des modes d'habillement sous l'effet des échanges avec les autres cultures.

Les incidences sociales du tourisme sont variables selon le type de tourisme, son rythme de croissance, le pourcentage de visiteurs par rapport à la population sur place, et la capacité d'adaptation socio-culturelle de la collectivité d'accueil. Les collectivités d'accueil peuvent éprouver un sentiment de rancœur vis à vis des touristes, voire se montrer carrément hostiles...

L'essor des activités touristiques peut sans le vouloir inciter à la sur-commercialisation, laquelle peut entraîner la dévalorisation et, dans certains cas, la disparition pure et simple des coutumes et traditions locales... Afin d'atténuer les coûts sociaux et culturels, il importe de déterminer la charge que les destinations d'accueil peuvent supporter, tant au regard de l'environnement que du point de vue social.

*Lorsqu'on définit la notion de charge limite, il convient de prendre en compte correctement la capacité d'une collectivité locale d'absorber les flux touristiques sans que la culture locale s'en trouve submergée ou écrasée. L'équilibre est difficile à trouver, mais si l'on n'accorde pas toute l'attention voulue à la capacité de charge socio-culturelle d'une collectivité ou d'une région, on risque de provoquer des dommages culturels irréparables et de provoquer la disparition de patrimoine culturel ».*⁸

Si l'on applique ces données scientifiques à notre cas d'espèce, en y intégrant les données mises en exergue, on voit bien que *la communauté autochtone ne pourrait supporter durablement la charge socio-culturelle du tourisme, sans être au bout du*

8. ONU Commission du développement durable : 15 janvier 1999, en préparation au sommet européen du développement durable de 2002. E/ CN.17/1999/5.

compte écrasée. A l'évidence, notre étude actualise et renforce les conclusions de l'Hudson Institute.

L'URGENCE D'UNE TACHE DE REORGANISATION CULTURELLE

Il faut néanmoins s'accrocher à des signes forts de récupération culturelle. En 20 ans d'énormes progrès ont été accomplis. Mais le seuil de perte était critique et cette dynamique endogène ne saurait se suffire à elle même. La pérennité de la spécificité corse passe par une immense et délicate tâche de réorganisation culturelle, susceptible de générer à terme un nouvel équilibre identitaire. Or, cette nécessité n'apparaît pas dans le DOCUP. Si le document, tel qu'il est établi, évoque un « maillage culturel », c'est dans le sens d'une assimilation. De plus, la difficulté est de concevoir la réorganisation de la culture dans l'urgence d'une période, à maints égards, simultanément propice et cruciale.

Globalement favorable, tout d'abord, eu égard aux modifications des rapports de force extérieurs. Comme les Français, les Corses s'ouvrent tardivement à l'idée européenne. Mais, en deux ans, l'histoire s'est accélérée. L'impact positif de la politique d'intégration européenne et, surtout, de la politique régionale de l'Union, et la décentralisation politique qu'elles génèrent est, désormais, reconnu de tous.

Sous l'effet de la culture de la communication (Internet), nous sommes passés à la vitesse de l'éclair d'un sentiment de « *chape de plomb* » en 2000, à un sentiment de « *bouffée d'oxygène* » et de stimulation culturelle en 2002.

Situation difficile, par ailleurs, eu égard au risque accru de déculturation rapide et d'acculturation définitive par l'implantation d'une population différente. L'idée actuellement répandue au sein des acteurs publics est qu'il faudrait au moins un million d'habitants pour développer un tissu économique : cf. interview du Président de la Chambre de Commerce de la Corse du Sud.⁹

9. Corsica Novembre 2002.

Briser le modèle mono-culturel et ouverture à la diversité

L'idée fondamentale étant de restituer à l'identité son originalité historique euro-méditerranéenne, en brisant le modèle mono-culturel. Pour ce faire, *il conviendrait de la renforcer dans un double mouvement de récupération et d'ouverture savoir : dans un mode endogène et dans un mode exogène pour briser la coque mono-culturelle.*

- *Mode endogène* : par la réhabilitation des contreforts comme la langue, l'histoire et la culture. Or, la culture c'est avant tout les codes de comportement fondamentaux, en y ajoutant le patrimoine, au sens le plus large, à l'intérieur d'un territoire donné.
- *Mode exogène* : c'est à dire ouverture à la diversité culturelle et à la confrontation aux autres cultures, Italie, Espagne notamment, mais pas seulement, comme à d'autres modèles d'organisation économique, politique et sociale.

Dans la période actuelle, les intérêts de la communauté autochtone convergent avec l'intégration européenne qui offre à la Corse une chance historique : d'avoir non seulement plus d'autonomie politique, mais encore de se resituer dans un espace de brassage et de maillage culturel. Après 250 ans de frontières culturelles, cela lui permettrait de renouer avec sa sphère culturelle d'origine. Elle dispose désormais des outils nécessaires et des voies et moyens : programmes de coopération, accès au libre échange..., permettant d'être confrontés à des contre modèles. *A plus d'un titre, il faut voir l'ouverture à la diversité culturelle comme un formidable facteur de revitalisation de l'identité corse.*

Toutefois, un plan de sauvetage de l'identité repose avant tout sur des choix politiques clairs et non équivoques que le pouvoir régional ne peut concevoir seul. Il ressortirait du travail de spécialistes en plusieurs disciplines du droit et des sciences économiques, sociales et humaines du bassin méditerranéen. Nous pourrions d'ores et déjà dégager quelques idées force, voire déterminantes, pour pallier ou atténuer la vulnérabilité du territoire et de la culture dans le double mouvement que nous nous sommes efforcés de définir.

- *Il s'agit, en premier lieu, de conserver intacte l'assise même de l'identité, c'est à dire l'assiette foncière avec son patrimoine culturel.* L'idée d'un code des investissements est ancienne. Il semblerait que certains pays comme la Suisse y aient eu recours. Une réglementation protectionniste tendrait à poser des conditions d'installation et d'investissement dans l'île ; allant totalement dans le sens opposé du DOCUP actuel.
- *On pourrait également concevoir de renforcer l'identité par un retour au berceau culturel méditerranéen.* Cela passe avant tout par intense politique de promotion de la langue, l'histoire et la culture corses dans l'enseignement et dans les familles : recréer un tissu social autour des vecteurs de l'identité pour lui restituer son prestige.
Par ailleurs, on voit également la nécessité de formations multilingues et pluri-culturelles dans des lieux de savoir modernes et dynamiques ; dans les régions culturellement parentes : Italie, Espagne, notamment, sans négliger les pays anglo-saxons.
- *Le retour aux modèles économiques et culturels méditerranéens ; c'est à dire, une mentalité inventive et créative et non plus passive ; comme tel a été le cas à l'intérieur de cadre de « l'Etat Providence ».* Qu'il s'agisse du mode de vie, des habitudes alimentaires, de la réhabilitation des savoirs-faire traditionnels, ou des modèles familiaux d'exploitation des PME et, surtout, stimulation de l'esprit d'entreprise, ou du goût de la projection dans la vie économique.
- La formation dans ces mêmes pays à la culture économique et du libre échange et du négoce international.

Si chez d'aucuns l'espoir, la volonté d'exister et de pérenniser un destin collectif sont là, il faut savoir que le temps de vie d'une communauté historique est toujours compté. *Si l'on n'y prend garde, sans une réaction urgente, un patrimoine humain pluri-millénaire pourrait alors disparaître.*

A notre sens, une stratégie de sauvetage de l'identité corse pourrait s'accompagner d'une campagne internationale de sensibilisation et de réflexion ; tant il a été vérifié que « la question corse » ne relève plus d'un seul traitement politique interne.

Désormais, elle devrait être abordée par des spécialistes sous un angle objectif et plus scientifique ; de manière à dégager les voies et moyens, les lignes et directions fondamentales. En tout état de cause, *quels que soient les appuis, soutiens ou sympathies extérieures, rien ne pourrait se faire sans la contribution active des Corses ou l'expression, autre que formelle, de prendre leur destin en main.* La communauté historique corse n'a de chances de gagner un difficile pari sur l'avenir, qu'à la condition de savoir donner un véritable sens à sa propre histoire.

2 Intervenció del relator

Gianni D'Amato (Suïssa)

M'agradaria dir, en primer lloc, que com a fill d'immigrants italians a la ciutat de Zuric (a la zona de parla alemanya de Suïssa), vaig ser conscient de la diversitat cultural a Suïssa des que era petit. Actualment treballo a la ciutat de Neuchâtel, una de les ciutats productores de rellotges de la part francesa, i segueixo vivint en carn pròpia el tema de la diversitat cultural.

Com a professor d'immigració i ciutadania vaig tenir, al principi, certes dificultats per poder entrar en el tema de la diversitat, ja que la ciutadania, al capdavant, persegueix l'objectiu d'assolir la participació plena en la societat de tots els membres d'aquesta. I escoltant l'exemple de Còrsega, aquest tipus de finalitat política pot manifestar una altra part d'aquest problema. Per tant, agraeixo l'exposició de la professora Maroselli, perquè m'ajuda a conceptualitzar els temes que considero fonamentals i que m'agradaria desenvolupar avui aquí. Són bàsicament dos:

I. La descripció del sorgiment de les cultures i les minories regionals, allò que pot definir-se amb el concepte de nació.

II. La mobilització política de les minories ètniques. En parlar d'una nació és important conèixer les dinàmiques d'inclusió i d'exclusió que posa en marxa, és a dir, quines dinàmiques poden adreçar-se a diferents grups de població que viuen en un determinat Estat nació. Més endavant parlaré de les formes d'acció política i de les

oportunitats que tenen els grups ètnics per mobilitzar-se i provar de realitzar els seus objectius polítics, com la creació de noves estructures polítiques.

LA NACIÓ I EL NACIONALISME

Quant a la definició del concepte de nació i de nacionalisme, s'ha dit moltes vegades que la teoria clàssica de la modernització s'oposa al discurs dels drets dels nacionalismes i de l'etnicitat. En efecte, els partidaris de la teoria de la diferenciació i la modernització han reduït l'espai dels sentiments ètnics i nacionals, que han atribuït a etapes ja passades de l'evolució social.

Actualment s'estan proposant nous enfocaments teòrics de les relacions entre el procés de modernització i les polítiques d'etnicitat. Jo n'exposaré quatre (tot fent referència a un nou llibre sobre nacionalisme i exclusió de l'antic director del nostre institut, en el qual estableix un lligam entre modernitat i l'etnicitat):

- (1) l'elecció racional;
- (2) el nou romanticisme;
- (3) l'etnicitat com a fenomen de transició;
- (4) l'etnicitat com a final de la història.

(1) Pel que fa a l'escola racional, l'etnicitat es fa política quan els actors són capaços de maximitzar les aliances polítiques i protegir-se de la violència. Quan hi ha un avantatge estratègic, l'etnicitat i el nacionalisme s'utilitzen com a instruments polítics de primer ordre. Però aquest enfocament no explica com un medi polític es crea i per què, i tampoc fa comparacions amb casos en què l'etnicitat no té cap importància.

(2) Els nous romàntics veuen l'etnicitat com un factor constant de la vida humana. En l'era moderna les comunitats ètniques determinen els mites, els símbols i el marc de referència de les societats. Aquests autors eleven el concepte ètnic a la categoria històrica i de validesa universal.

Però les comunitats nacionals i ètniques no s'expliquen pel poder del mite, sinó per altres circumstàncies que han fet que el nacionalisme creixi en alguns grups en un moment històric determinat, mentre que moltes altres comunitats ètniques no arriben mai al punt clau de la mobilització nacionalista, tot i tenir un sentiment fort i mític de pertinença (com la professora Maroselli ens ha demostrat abans).

(3) Segons una altra tendència explicativa, el dret de les polítiques ètniques implica el naixement de les societats modernes, però no deixaria de ser un fenomen de transició. La complexitat de les funcions de les societats individualitzades ha fet que l'evolució arribi a un final, és a dir, aquesta pertinença a una comunitat acaba per desaparèixer quan les societats es modernitzen completament. Aquesta anàlisi es basa en un concepte utòpic i no té en compte que fins ara les societats han estat segmentades en estats nacionalistes i que aquests han estat confrontats a processos d'inclusió.

(4) Finalment, un altre enfocament diu que la politització de l'etnicitat constitueix una característica bàsica dels estats moderns; la modernitat i l'Estat modernitzat estan basats en el nacionalisme i en l'etnicitat. Després tornaré a parlar d'aquest quart tipus d'explicació teòrica.

Encara que les elits nacionals no sempre tenen èxit en completar la formació de la nacionalitat; només cal recordar, per exemple, el nacionalisme iugoslau o el nacionalisme txecoslovac (o recordar com, a principis del segle xx, a Europa es va promoure la creació de nous estats nació que, al final del mateix segle, van acabar en fracàs). En altres regions del món també podem trobar països (com és el cas de Somàlia), que no han arribat mai al punt des del qual es pot construir un Estat nació.

LA MOBILITZACIÓ POLÍTICA DE LES MINORIES ÈTNIQUES

Malgrat tot això, les idees nacionals han esdevingut el principi configurador de les estructures polítiques modernes, tenint en compte les dinàmiques d'inclusió i d'exclusió. La representació nacional del món ha esdevingut la manera natural de pensar les societats contemporànies, i no només pel que fa a la dimensió de la identitat, sinó

també des del punt de vista legal, militar i social, així com de la descripció de les diferents dimensions de la vida humana. I aquí comença la capacitat dels estats moderns per posar en marxa la inclusió i l'exclusió dels seus membres: d'una banda, el principi democràtic, la ciutadania, permet la inclusió de sectors molt importants de la població, que abans tenien un paper merament subordinat; d'altra banda, hi ha noves formes d'exclusió basades en criteris ètnics, basats en la teoria de la modernitat.

Els membres dels grups ètnics poden quedar al marge de les garanties que els estats moderns atorguen als seus ciutadans. Les premisses més importants de la modernitat —és a dir, la participació política, la igualtat d'oportunitats davant la llei, la protecció contra l'arbitrarietat del poder, dignitat per als febles, justícia social, seguretat— s'apliquen només a aquells que són considerats veritables membres de la nació. El principi modern de la inclusió social està relacionat amb formes ètniques d'exclusió contra aquells que no es consideren com a veritables membres de la família, aquells que es classifiquen com a estrangers o aquells que estan classificats com minories ètniques o religioses. Però quan hi ha una classe mitjana que creix en aquests grups, aquesta classe trenca el sentit de subordinació i comença el desafiament de voler exercir una ciutadania de ple dret.

I aquesta classe o grup, com es mobilitza? En funció de quatre dimensions del sistema polític que veurem tot seguit. Jo només faig referència a estructures polítiques, perquè penso que és una de les millors maneres de formular la mobilitat ètnica. Aquestes quatre dimensions són:

- (1) la diferència de les estructures nacionals;
- (2) les institucions formals;
- (3) els procediments informals;
- (4) les estructures d'aliança d'aquests moviments.

(1) La primera és una dimensió molt important: és la diferència que hi ha en les diverses estructures d'una societat, i que són susceptibles de crear nous conflictes. Si en una societat hi ha diferències polítiques —com conflictes sobre la identitat nacional, conflictes de classe, conflictes territorials (centre-perifèria), conflictes entre valors

materialistes i postmaterialistes, i conflictes originats per la globalització—, aleshores les exigències polítiques per al desenvolupament regional són més legítimes si poden ser construïdes a partir de les diferències ètniques. Si es fa servir una història sobre diferències ètniques, sembla que les reclamacions polítiques siguin més legítimes.

(2) Pel que fa a les estructures legals o institucionals, hi ha una sèrie d'actors i una sèrie d'acords que defineixen les relacions entre aquells en funció del grau de centralització de l'Estat, el tipus de sistema electoral i la separació de competències entre els poders executiu, legislatiu i judicial. Aquests elements defineixen els canals per poder accedir a la política. En el cas de França, el sistema electoral dóna als moviments regionals molt poc accés a la representació a nivell estatal.

(3) També cal considerar la dimensió informal: les regles i els procediments que han anat apareixent al llarg de la història per resoldre els conflictes. Aquests procediments poden ser consensuats, com en el cas de Suïssa o dels Països Baixos, o poden ser polaritzats i conflictius, com passa a França, entre molts altres casos. I per donar raó d'aquests procediments només ens cal estudiar els conflictes històrics de classe i veurem com les societats han estat capaces de resoldre aquests conflictes d'una manera consensuada, com al Regne Unit, tot i que sempre hi ha lluites i rebel·lions dels uns contra els altres.

(4) L'última dimensió té a veure amb la contingència del temps i de l'espai: l'establiment d'aliances i la creació d'un equilibri entre el poder dels diferents agents —en un lloc i en un moment determinats—, i la participació i la força dels partits polítics. Si, per exemple, tenim elits que estan dividides internament, hi ha menys possibilitats de poder accedir al sistema i poder assolir alguna de les reclamacions; mentre que si l'elit política és forta i compacta, les possibilitats d'èxit són majors. Aquesta és una de les dimensions que considero més rellevants.

Els moviments socials s'organitzen i detecten nous problemes (i la causa d'aquests problemes), i per tant també han de presentar solucions. També han de fer més visibles els actors polítics de les institucions, ja que aquestes són les que han d'aplicar les polítiques: han de ser visibles i responsables. A més, els moviments socials han de convèncer de

la necessitat de les seves accions i que aquestes seran un instrument útil per arribar a incrementar el bé comú; han de mobilitzar i han d'aconseguir el consentiment de la major part de sectors de la població.

Pel que fa a les minories regionals, un dels problemes recurrents és la manera de definir la cultura, com es defineix l'ètnicitat. Per exemple, penso que en un període ple de complexitats, com és el que ens ha tocat viure, és molt important afavorir la diversitat cultural o intercultural —no fragmentada— en el substrat en el que viuen les minories. I això també seria interessant a l'hora de fer una reflexió històrica sobre l'evolució de la diversitat, i sobre quines han estat les línies de presa de decisions.

Per acabar, voldria esmentar un altre problema, que s'està donant sobretot als nous estats de l'Europa de l'est: quan una antiga minoria subestatal arriba a formar un nou estat, i aquest nou Estat nació reproduceix amb les noves minories el mateix capteniment repressiu que l'antic Estat nació va tenir amb l'antiga minoria. En aquest sentit cal posar en marxa noves formes d'integració (dinàmiques inclusives) de les noves minories.

Moltes gràcies. Ara podríem passar la paraula a la sala.

Segona part:

L'Estat

3 The challenge of minority representation in Brussels

Dirk Jacobs (Bèlgica)

No less than 30% of the inhabitants of the bilingual Region of Brussels-Capital are non-nationals. Among the nationals in Brussels it is estimated that 15-20% is Dutch speaking and 80-85% is French speaking. The (political) incorporation of the foreign population in either one of the linguistic communities is often seen as being (possibly) instrumental in tipping the power balance between the national communities in Brussels in one or the other direction (see Jacobs, 1998; Bousetta & Swyngedouw, 1999). It is therefore no surprise that the issues of citizenship and political incorporation have in recent times in Brussels been areas of policy prone to many contests between Flemish and Francophone politicians. This contribution will examine the intertwining of the issue of political incorporation of immigrant groups and the political cleavage between the national linguistic groups. The Brussels case will clearly show that multinational and polyethnic politics (Kymlicka, 1995) can in important ways be interlocked.

MULTINATIONAL INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS IN BRUSSELS

Belgium has formally been a pure unitary state until 1970. The constitutional reforms of 1970, 1980 and 1988, however, gradually gave rise to a more diversified political system, containing several sub-national institutional levels (i.e. regions and communities). The most recent phase of this development was constituted by the 1993 constitutional reform in which Belgium was officially transformed into a federal state.

The process of state reform has put recognition of cultural-linguistic diversity on the foreground as the guiding principle for Belgian political life. The (new) constitution, indeed, clearly departs from the postulate of a multination state (Kymlicka, 1995) and recognises the rights of (partial) self-determination of those groups which are seen to be the constitutive elements for the Belgian nation (Martiniello, 1997: 71). The constitution states that the Flemish, Francophone and Germanophone groups are the fundamental cultural communities of Belgium. This postulate then serves as the basis for organisation of the entire Belgian political field. The Flemish-Francophone divide, however, clearly constitutes the central political axis.

Belgium is, however, not only officially built out of three Communities (a Dutch speaking (=Flemish), French speaking and German speaking community), it is also officially the sum of three territorial entities, the so-called Regions (Flanders, Wallonia and the Region of Brussels-Capital). The Regions and Communities have specific political competencies. The Regions have jurisdiction over so-called 'space-bounded' matters, while the Communities have jurisdiction over so-called 'person-related matters'. Every Region and every Community has its own representative body (parliament) and government.

The Region of Brussels-Capital, geographically an enclave within the Flemish Region, is an official bilingual (Dutch and French speaking) area, in which both the Flemish and the Francophone Community have jurisdiction. Although the Flemish are clearly in a minority position in Brussels, Dutch is officially used next to French as a fully fledged official language. The complex procedures to ensure this are the result of over three decades of difficult negotiations and complex reforms (for further reading in English see Roessingh, 1996; Fitzmaurice, 1996; Murphy, 1988; Witte, Craeybeckx & Meynen, 2000).

Since the creation of the Brussels Capital Region in 1989, the parliament of the Region has consisted out of 75 members. This will remain the case until 2004. The members of parliament are elected on linguistically-divided lists in order to be able to differentiate Flemish and Francophones who are to decide over their own Community matters. The number of Flemish and Francophone seats is dependent on the electoral results. The Flemish parties have always had 10 or 11 seats. The government of the Region

of Brussels-Capital consists out of one prime-minister, four ministers and three secretaries of state. The prime-minister is chosen by the entire parliament, while every language group appoints their own two ministers. The Flemish thus enjoy a guaranteed representation in the government. Since the government has to decide in consensus, this means substantial effective political power for the Flemish. In addition, there is an “alarm bell” system that can stop any decision which the Flemish minority deems to be unacceptable. Following extensive debate and negotiations, in 2001 a deal was made between the Flemish and Francophones to install, amongst other things, a form of guaranteed representation of the Flemish in the Brussels Parliament. From 2004 onwards, the number of members of the Brussels parliament will increase from 75 to 89 members. A fixed number of 17 will go to the Flemish, while a fixed number of 72 members will go to the Francophones. The Flemish will thus have a fixed representation, regardless of their demographic strength.

At the municipal level, in contrast to the regional level, there is no obligation to take part in the municipal elections on linguistically-divided lists. At the same time, there are no guarantees that Flemish people are part of city council if they are not directly elected into it. As a result some municipalities have had no elected Flemish politicians—although the municipal administration is officially bilingual. In addition, there is no guarantee that Flemish politicians, who are elected into city council, would be part of the committee of the mayor and aldermen. There is, nevertheless, an indirect stimulus to assure that a Dutch speaking person would be present in local government; if there is at least one Flemish member of the local government, the municipality is allowed to appoint one additional alderman. And from 2002 onwards, an additional incentive was created that a Dutch speaking person would be present in local government; if there are Flemish politicians part of the majority coalition, at least one of these Flemish politicians should be appointed alderman or president of the local council for social welfare. Amongst all the municipalities in which the rule will be applied, a fixed yearly budget of 1 billion Belgian francs or 24,789,352€ (transferred from the federal level) will be divided.

Due to the procedures to institutionalise bilingualism in Brussels, the Flemish are usually slightly over-represented in administrations. One can also fairly well claim that

the Flemish have more political power than could be expected on the basis of their demographic importance. This advantageous situation for the Flemish in Brussels is balanced by an advantageous situation of the Francophones on the national level. Although the Francophones are demographically in a minority position in Belgium, they have been granted the right to an equal amount of ministers in the federal government and are over-represented in the Senate. There is also an “alarm bell” procedure on the federal level in which both language groups can block decisions if they judge them to be detrimental for their own position.

It will come as no surprise that this system of “parities” is vulnerable. The Flemish parties have in the 1999 pre-election period all been arguing for a minimal guaranteed political representation for the Flemish in Brussels, while some Francophone parties (in particular the Francophone party *Front Démocratique des Francophones* (FDF) and the right-liberal PRL) have been clearly arguing to get rid of the special protections for the Flemish in the Region of Brussels-Capital (Jacobs, 1999a). In 2001, however, a deal was made in the so-called Lambermont and Lombard agreements in which—crudely summarizing—the Flemish got partial guaranteed representation in exchange for additional financial means for the Francophone educational system. Another long standing issue concerns the demand of the Francophone parties that French speaking people living in the Flemish periphery of Brussels would be granted more (special) rights. Especially the *Union Francophone* (UF) and *Front Démocratique des Francophones* (FDF) openly strive for adhesion to the bilingual Region of Brussels-Capital of those municipalities of the Flemish periphery of Brussels in which there are considerable numbers of Francophones—the result of processes of peri-urbanisation. The other Francophone parties are more moderate but do all suggest some kind of extension of the territory of the Region of Brussels-Capital or a special bilingual status for the municipalities currently endowed with linguistic allowances (Ibid.). With this in mind, Francophone politicians have undertaken several efforts to convince the Council of Europe that the Francophones in the periphery of Brussels should be regarded as a national minority entitled to special protection. For a lot of Flemish politicians these demands are a thorn in their side, since they strive for unilingualism of the Flemish Region and regard the demands of the Francophones to transfer municipalities to the bilingual Region of Brussels-Capital to be an unacceptable attack on Flemish territorial sovereignty.

THE INTERCONNECTEDNESS OF POLYETHNIC AND MULTINATIONAL POLITICS IN BRUSSELS

Brussels is clearly a polyethnic society (Kymlicka, 1995: 15). Indeed, all kinds of immigrant groups are present and integrated into the local societal structures of the capital and a substantial amount of the ethnic minority groups *de facto* refuse to assimilate and want to preserve their own cultural identities (Ibid.: 15). The existence of ethnic minority groups has never been officially recognised as a reason for group differentiated rights and special representation. Ethnic minorities have no independent public recognition outside the dual Flemish-Francophone structure of the political field. Often, members of ethnic minority groups are not even individually incorporated in the Brussels polity, since non-nationals are in principle disenfranchised.

Of the three regions in Belgium, the Region of Brussels-Capital is in proportional terms clearly hosting the largest number of foreign residents (close to 30%). European and non European citizens account for more or less similar shares of 15% of the population. It can be noted that fifty percent of the non-EU citizens in Brussels are Moroccans.

It is unknown how many children of foreign residents in Brussels acquired Belgian nationality due to the introduction of *ius soli* in 1985 (and its extension in 1991). We *do* know that in the Census of 1991, 53,983 Belgian persons did not have Belgian nationality at the time of birth (and hence made use of the naturalisation procedure). As a result, we know that *at least* 34.1% of the inhabitants of Brussels was of foreign origin in 1991. It may be noted that Belgium throughout the nineties liberalized its nationality legislation, to the extent even that the country as a result has one of the most open legislations in the world in 2002. Indeed, after three years of residence one can apply for naturalization, while seven years of legal residence gives you the right to semi-automatic access to Belgian citizenship. Due to the evolution of the nationality legislation and demographic developments, in 2002 probably around 10% of the Brussels population are Belgians of foreign descent (who acquired citizenship through *ius soli*, naturalisation or the other systems for acquiring Belgian nationality). One can thus estimate that today approximately 40% of the inhabitants of Brussels is of immigrant —non-Belgian— origin.

It is striking that there is an important difference between the Flemish and Francophone approach for dealing with the immigrant groups in Brussels. The Flemish (Community) government adheres a model for integration of immigrants in line with Anglo-Saxon and —until recently— Dutch ideas of group-based multiculturalism. The Flemish government adopted a policy framework based on the recognition of ethnic-cultural minority groups, with a clear preference for co-operation with (and support of) self-organisations of immigrants. As in the assimilationist-republican model of France, the Francophone (Community) government has not been willing to recognise ethnic-cultural groups as specific entities in its policies towards immigrants. Furthermore, although in practice often primarily directed towards individual members of immigrant groups, initiatives are consistently framed in such a way that immigrants are not specifically defined as target groups.

It should be pointed out that the difference between the Flemish and Francophone approach for dealing with polyethnic issues is very much interconnected with, and instrumental to, strategies used by both parties as contenders in the political field of Brussels. Their divergent positions on integration policy allow them to protect and reinforce their respective positions in the multinational political arena. The Flemish Community has done substantial effort to woo immigrant associations in Brussels. It is definitely not too far fetched to denounce these activities as —at least partially— strategic attempts of the Flemish government in Brussels to incorporate immigrant (often Francophone) self-organisations into its policy networks, thus hoping to strengthen the sphere of influence of the Flemish community within the Region of Brussels-Capital.

Immigrant associations, of course, welcome the Flemish efforts as interesting new possibilities for funding and lobbying. On Francophone side, the Flemish efforts are looked at with quite some suspicion. It is stressed that assimilation of immigrants into French culture is in their own best interest. It often seems that by denying the existence of ethnic minority groups, the Francophones equally hope to downgrade the legitimacy of Flemish demands for group differentiated rights and special representation.

Favell and Martiniello (1998) have correctly pointed out that this peculiar multi-levelled governance situation in Brussels enables and encourages new types of immigrant

opportunities and political voice. Indeed, immigrant associations can now —to give but one example— go ‘shopping’ for funding and influence in either the Flemish or Francophone community and can strategically opt for different forms of collective mobilisation —stressing either ethnic identity or neutral forms of social insertion (Jacobs & Swyngedouw, 2002a).

The interconnectedness of multinational and polyethnic politics, however, also (re)produces problems of exclusion and non-representation of immigrant groups. This has particularly been the case in the debate over local enfranchisement of foreign residents. In earlier work (Jacobs, 1999b) I have shown how polarisation had transformed that debate into an electoral struggle over the anti-immigrant vote in the 1980s and early 1990s. It was only in the second half of the 1990s that the Flemish-Francophone cleavage gained importance in the matter (Jacobs, 1998). Constrained by a European directive on the matter and urged by a judgment of the European Court of Justice, Belgium did in the end grant local voting rights to EU citizens in 1999. The constitution had been changed in 1998 allowing to equally enfranchise third country nationals from 2001 onwards, but attempts to change the electoral law and effectively grant local voting rights to all foreign residents failed in 2002. In both cases, the Francophones increasingly supported enfranchisement of foreign residents, while the Flemish delayed any policy changes. Proposals for enfranchisement of all non-nationals were taboo for the main (Flemish) actors in the political field, fearing a white back-lash and further success of the racist party *Vlaams Blok*. This was the main argument of the Flemish right-liberals to veto enfranchisement of non-EU foreign residents early 2002.

The Flemish resistance to enfranchisement of (even European) foreign residents was at an earlier stage, however, equally linked to a twofold set of external issues: the political representation of Francophones in the Flemish periphery of Brussels on the one hand, and the political representation of Flemish within the regional and municipal institutions of Brussels on the other hand.

The first issue was related to Flemish concerns about the increasing influence of the French language in the Flemish municipalities in the periphery of Brussels (Bousetta & Swyngedouw, 1999: 115). The Flemish feared that enfranchisement of EU citizens

would lead to an increase of the political representation of Francophone politicians in the periphery of Brussels. This increase of Francophone power would deteriorate the Flemish character of the periphery and would lead to further demands to transfer Flemish municipalities to the bilingual Region of Brussels-Capital. In order to avoid this, the Flemish Parliament —although not having any legal competence in this matter—, first in November 1994 and once again in June 1997, urged the Belgian government in a resolution to assure a set of conditions necessary to implement the citizenship of the European Union. In the June 1997 resolution, these conditions included respect for the linguistic legislation by potential voters and the elected, the paying of taxes by potential voters, a sufficient length of residence of the potential voters in the municipality and the preservation of local executive offices to nationals. These Flemish demands are remarkable for two reasons. First, the relevant European directive had foreseen a specific derogation for Belgium, given the presence of the European institutions and its specific linguistic equilibrium, but apparently this was regarded to be insufficient by the Flemish Parliament. Secondly, from a legal point of view, the Flemish demands were void. Not only did the European directive —which has priority over any national laws— not allow for additional conditions, changes to the constitution and the electoral laws are in addition a clear federal prerogative in which Flemish parliament has no say (Jacobs, 1998).

The second issue for Flemish resistance was related to Flemish fears concerning their representation as a minority group in the Region of Brussels-Capital. Indeed, the Flemish fear they would become even more of a minority group and in the long term would even lose their special protections when they are crowded out of local political institutions due to the fact (EU-) foreign residents are allowed to vote. Thus the Flemish have claimed they need a rearrangement of the group-differentiated rights of the Flemish minority within regional and municipal institutions to effectively protect the official status of Dutch in the capital. According to the dominant argument, these differentiated rights should take the form of special representation rights (Bousetta & Swyngedouw, 1999: 115). In other words, a claim was made for a number of guaranteed seats within the various Brussels assemblies, and more specifically within the Regional council and the nineteen municipal councils. It should be noted that the claim for a guaranteed representation within the Brussels' regional council went clearly beyond the

issue at stake. It indeed links the issue of local voting rights to a discussion pertaining to another (supra-local) political level (The Region of Brussels-Capital) in which the EU-citizens will not be allowed to politically participate. The two matters were linked, however, since both a constitutional change allowing for enfranchisement of EU foreign residents as the issue of guaranteed Flemish representation within Brussels' regional and municipal councils, require a two third majority in the Federal Parliament. In other words, Flemish politicians tried to secure a good bargaining position.

In both cases, the entire Flemish argument relies on the implicit hypothesis that the foreign (European) vote would benefit straight away to French speaking political actors and that Flemish politicians would weaken their electoral positions in Brussels and its periphery. It is a public secret that Francophone politicians shared these views and regarded maximal extension of the local electorate, although presented as a sacred universal principle, as a weapon in the conflict between the two communities. The debate over local enfranchisement of EU- and non-EU-citizens has thus become an issue in the power struggle between the two linguistic communities.

One can wonder how founded the Flemish fears about imminent electoral success of the Francophones, in case of enfranchisement of foreign residents, are. Predictions by Bousetta & Swyngedouw (1999: 120-127) that the effect of EU-enfranchisement is very diverse and local have been confirmed. Moreover, participation of EU-citizens was so low (Jacobs, Martiniello & Rea, 2002), it hardly had any effects in Brussels and its periphery. Undoubtedly the overall majority of foreigners in Brussels will vote for Francophone parties. French is, after all, the *lingua franca* and the most likely language foreigners would (decide to) pick up. Since the overall majority of the Belgian electorate votes Francophone as well, it is, however, hardly certain if the political presence of the Flemish in Brussels would automatically be affected in a negative way in case all foreigners went to vote. In municipalities where 85% of the Belgian inhabitants now vote for Francophone lists, a situation in which only 75% of the foreign residents would vote Francophone, could even improve the situation of the Flemish. Positive campaigning of the Flemish within foreign communities—for instance stressing the Flemish multicultural model—could help them strengthen their positions. It could well be, however, that the negative position some Flemish political actors have taken in

the debate in the past will turn their fear into a self fulfilling prophecy; foreign voters will not vote for political parties which have tried to keep them disenfranchised. In any event, whatever the electoral scores of the Flemish on the municipal level may be, there will be no direct consequences for the rights of the Dutch speaking in Brussels since these are protected in the constitution. The Flemish, however, fear the Francophones will increasingly question these special minority rights if the political presence of the Flemish decreases. A comparable logic applies to the problematic of the Flemish periphery of Brussels, although the power relations Flemish-Francophones are vice versa there. The Flemish will not accept that the Flemish status of these municipalities will be further put into question if Francophone parties win even more local political importance due to foreign votes.

In both cases, the situation in Brussels and the situation in the periphery of Brussels, the resistance of the Flemish to enfranchisement of the foreigners boils down to defending the power and positions of the Dutch speaking. Enfranchisement is said to disrupt the existing system of checks and balances between Flemish and Francophones which ultimately is the basis for the federal structure of the country.

Bousetta & Swyngedouw (1999: 115) have correctly pointed out that it is striking that the same arguments have not been put forward explicitly in debates over acquisition of state citizenship. It is nevertheless clear that, especially in Brussels, there will be an increasing importance of the so-called new Belgians (people of foreign origin who acquired citizenship through *ius soli*, option or naturalisation) among the electorate. Martiniello (1998: 138) has estimated that already in 1996 there were about 35,500 Belgian voters of foreign non-EU origin in Brussels, thus constituting 6,6% of the electorate. It is clear that a large majority of these new Belgians are likely to be Francophone voters. To explain why the debates over acquisition of state citizenship in the 1980s and early 1990s did nevertheless not become an issue in the power struggle between the two linguistic communities, Bousetta & Swyngedouw (1999) have put forward some plausible reasons. They have suggested an interesting institutional explanation, referring to the fact that only once Belgium had become a true federal state, it made sense to see the idea of group differentiated rights as a stake (Ibid.: 118). In addition, they have pointed out the importance of the difference

in salience and social impact of enfranchisement on the one hand and acquisition of nationality on the other hand. The former is a measure immediately affecting a large group, the latter is a more gradual measure which apparently is judged to be less threatening (Ibid.: 118).

In any event, in the wake of the ardent debates between Flemish and Francophones over enfranchisement in the late 1990s, both groups increasingly became aware of the growing electoral importance, especially in Brussels, of the new Belgians in the upcoming 1999 national and regional elections. At the end of 1998 and 1999, the Flemish Community (Commission) in Brussels openly wooed immigrant organisations by inviting all interested spokespersons to extraordinary sessions in parliament. On Francophone side, the right-liberal party PRL, which had before been a party with moderate anti-immigrant positions, in March 1998 attracted Mostafa Ouezekhti, a well known former Ecologist politician of Moroccan descent, to its party. In addition, the PRL radically transformed its positions on enfranchisement of non-EU-residents and on acquisition of nationality, which they would now ardently defend. In a next paragraph I will look into what happened in the June 1999 regional elections and the October 2000 local elections in which the Flemish and Francophones in Brussels more or less anticipated the importance of the immigrant origin vote.

THE JUNE 1999 REGIONAL AND OCTOBER 2000 LOCAL ELECTIONS

Since ethnic minority groups will increasingly play a very important role in the (demographic) development of the city, they clearly constitute an important new factor in the Flemish-Francophone divide and a potential electoral pool for individual political parties. The Francophone parties had already modestly taken this into consideration in the 1994 municipal elections and the 1995 regional elections. In the local elections of 1994, on a total of 651 elected councillors, 14 were of non-EU origin and these were all elected on Francophone lists (Martiniello, 1998: 135). In the regional elections of 1995, four candidates of foreign origin (three Moroccan and one Tunesian) were elected into Parliament (on a total of 75 MPs), once again all four on Francophone lists. The Flemish parties had done no efforts to enlist candidates of foreign origin.

This would change in the Regional elections of 13 June 1999, coinciding with no less than three other elections in Brussels (European Parliament, the Chamber and the Senate). The Flemish socialist party SP and the Flemish ecologist party *Agalev* joined forces with a group of independent intellectuals and formed the alliance *SP!Aga* for the elections of the Brussels Parliament. On the *SP!Aga*-list a young female lawyer of Moroccan descent, Yamila Idrissi, was given a prominent (but not a very likely one to be elected in) 4th position. Moreover, several people of foreign origin, some of them clearly Francophones, took part in the alliance. The Flemish-right liberals VLD and the moderate nationalists *Volksunie* also joined forces in an alliance and gave a young male social worker of Moroccan descent, Fouad Ahidar, the 4th position on its electoral list. The Flemish christian-democratic party CVP also incorporated candidates of foreign origin, but these were given less prominent positions. For the first time these Flemish parties also systematically campaigned in French in order to address possible Francophone (immigrant) supporters. On Francophone side, all parties (except the racist FN and FNB) included candidates of foreign origin on their lists. Ecolo, PS and PRL-FDF gave several candidates of foreign origin positions on their lists in which they would almost certainly be elected. In the neighbourhoods with high concentrations of immigrants, there was a very lively and intense campaign of all parties. Indeed, it was really only in the immigrant neighbourhoods of Brussels that one could not help noticing there would be elections held. It is worth noting that a lot of shops in the immigrant neighbourhoods had several posters of candidates of foreign origin from different political parties hanging in the same window. Although collections of posters of candidates of the same ethnic background were still predominant, there were also several shops and bars which had posters of candidates from different ethnic backgrounds (and different parties) in their windows. Indeed, street-level campaigning in immigrant neighbourhoods seemed to be both relying on ethnic as 'black' and antiracist identities (see Cadat & Fennema, 1998).

The *Vlaams Blok*, the racist and extreme right wing party, less surprisingly, did not include any people of foreign descent on its list. Their electoral campaign, however, also had the novelty of addressing itself to the Francophone inhabitants in Brussels. The official party line of striving for Flemish independence and incorporation of Brussels within the Flemish republic were, however, consciously kept low profile (and some-

times even avoided) in their Francophone advertisements which primarily wanted to appeal to anti-immigrant sentiments and feelings of insecurity. A striking development had further been that the *Vlaams Blok*, as an extreme nationalist Flemish party, had incorporated several figures of former Francophone and unitarist extreme right wing parties such as FN and FNB. Their advent had a lot, if not everything, to do with the advent of a new prominent figure within the *Vlaams Blok* who had been given the first position on the electoral list for Brussels: former head of police Johan Demol. Johan Demol had previously been head of police in the municipality of Schaarbeek where he had installed a harsh repressive zero tolerance regime which had been given a lot of media attention. He was forced to resign when it was revealed he had been member of the forbidden Francophone fascist paramilitary movement *Front de la Jeunesse* in his youth and had lied about this membership under oath. Ostracised by the political establishment, Demol was then welcomed by the *Vlaams Blok* to head their campaign in Brussels. Although perfectly bilingual, Demol had a clear Francophone profile. Indeed, to be able to head the list of the *Vlaams Blok*, Demol even had to change the language of his ID-card from French to Dutch.

As noted before, the members of the Brussels parliament are elected on linguistically-divided lists in order to be able to differentiate whether the politicians are Flemish or Francophone and thus assure the good functioning of the system of group-differentiated rights. To stand as a candidate on one of those linguistically divided lists, one has to be in possession of an ID-card in the language of that same list. This practice of the *Vlaams Blok* to give a (former) Francophone the central position for the regional elections in Brussels, is of course a very peculiar move for a party striving for absolute protection of the 'purity' of the Flemish culture and the collapse of the bilingual federal Belgian state. The *Vlaams Blok* nevertheless made no secret of its intentions with the peculiar choice for Demol. Putting forward a popular figure, almost physically embodying the idea of law and order, was seen as an instrument in gaining Francophone votes. The *Vlaams Blok* openly stated their aim was to gain more seats in Brussels' parliament through additional Francophone votes than all other Flemish parties joined together. If this were to be achieved, they would have a majority on the Flemish side and would be able to disrupt (and even block) the entire system of checks and balances between Flemish and Francophones in Brussels. The Region of Brussels-Capital

would thus become trapped in an institutional deadlock, which in turn would trigger the disintegration of the entire Belgian federal state system. *Mutatis mutandis*, a gain of 25,000 to 30,000 additional Francophone votes —the score of the extreme right Francophone FN in the 1995 elections— would possibly be sufficient to achieve an absolute majority on Flemish side. The group-differentiated right of the Flemish to be part of the Brussels' government would thus be (mis)used in a perverse strategy to tackle the entire consociational federal and regional institutional model.

It is clear the democratic Flemish and Francophone political parties were, mildly put, not at all pleased with the plans and the malign strategy of the *Vlaams Blok*. Several large scale campaigns were set up trying to convince the electorate —Flemish and Francophone— in Brussels not to vote for the *Vlaams Blok*. Alternative strategies were (semi-secretly) worked out to keep the *Vlaams Blok* from Flemish power in Brussels and make it impossible for them to disrupt the political system of the Region of Brussels-Capital, which is ultimately based on a cooperative model between Flemish and Francophones. Some Francophone movements urged their rank and file to vote for Flemish democratic parties in order to frustrate the attempts of the *Vlaams Blok*. Equally interesting, the computer system used for the ballot was thus programmed that voters should first choose their language for instructions and would then be presented the list of either the Flemish or the Francophone parties, according to whether one had chosen Dutch or French as the language for instructions earlier. It was not made impossible to still vote for a party in the other language list, but it was neither made very easy. Officially this procedure was opted for because of purely technical reasons. This could well be the case, but it is widely accepted in journalistic circles that there is more to the story. One can wonder if it is a coincidence that it has become less evident for Francophone voters to be able and locate the list of the *Vlaams Blok* on the computer monitor.

In these first post-*Dutroux* elections, which were held two weeks after the Belgian *dioxine*-scandal broke loose, the ruling christian-democratic (CVP & PSC) and socialist (SP & PS) parties faced major losses almost all over the country. Liberals (VLD) and moderate Flemish nationalists (VU-ID) slightly won and the extreme right *Vlaams Blok* and the ecologist *Agalev* scored major successes in Flanders. In Wallonia and Brussels the Francophone ecologist party *ECOLO* convincingly won the elections.

On Francophone side, the most remarkable results were the facts that ECOLO won 7 seats, doubling its number to 14, that the socialist PS lost 4 seats, falling back to 13 and that the extreme right and racist party FN and its dissident party FNB jointly lost 3 seats, falling back to 3 seats. On Flemish side, the gain of the *Vlaams Blok* is the most striking phenomenon. It is, however, clear that the *Vlaams Blok*, although conquering the first position among the Flemish parties did not succeed in its ambition to attain the absolute majority. It is unclear how many Francophones voted for the *Vlaams Blok*, since unfortunately no exit-polls were held in Brussels. Undoubtedly, the party did succeed in attracting Francophone votes, but not to the extent as they had hoped to do. The total number of voters for Flemish parties increased, leading to an additional seat. This is probably due to Francophones now voting for Flemish parties, but cannot be determined with certainty. It is further unclear how many of them voted for the *Vlaams Blok* or, on the contrary, voted for one of the Flemish democratic parties. What is clear is that the *Vlaams Blok* gained votes and that the sum of the Flemish democratic parties lost votes in comparison to the 1995 elections. As a result of the elections, all democratic Flemish parties are forced to co-operate in creating a Flemish government in Brussels, just as had been the case in 1994 in the municipal council of Antwerp (see Bousetta, 1998). It should be noted that after the elections, the Lombard-negotiations between the governing Flemish parties and all democratic Francophone parties led to a fairly complicated legislative strategy to avoid the Flemish extreme-right would ever come into actual power, even if they would achieve a majority on Flemish side in future elections (see Jacobs & Swyngedouw, 2002b).

It is telling that in the new Brussels' Parliament eight members are of foreign (Maghreb) origin. That is only three less than the Flemish representation in the parliament. Far from wanting to claim the MP's of foreign (Maghreb) origin only represent—or even worse: only should represent—the Belgians of non-EU immigrant origin, it can be pointed out that this is a good score if we compare it to the estimated amount of Belgians of non-EU origin in the electorate. Constituting 6,6% of the electorate (in 1996, according to Martiniello, 1998: 138), the Belgians of non-EU-origin would proportionally only stand for five seats in parliament. If we would limit the attention to the Belgians of Maghreb origin, focussing on an estimated 15,000 voters (using 1996 data and the method of Martiniello, 1998: 137-138), this would proportionally even

lead to only two or three seats. On the other hand, if we would regard these MP's as 'representatives' of all Belgians of foreign origin (EU and non-EU), adding an additional estimated 24,000 Belgians of EU-origin to the calculation, then there would indeed be eight, possibly nine seats needed to have a 'proportional' representation.

But of course, we should keep in mind that talk about proportional representation is controversial in this context, if only when taking into account that 30% of the inhabitants of the Region are non-Belgians and are not even entitled to vote or stand as a candidate. If we would limit our attention to an estimated total of 65,000 adult inhabitants of Brussels of Maghreb ethnic identity (adult Maghreb citizens plus adult Belgian citizens of Maghreb origin in 1996), six or seven seats in parliament should be reserved for this community if wanting to attain a proportional representation. Limiting the attention to nationality and only differentiating between adult Francophone Belgians, adult Flemish Belgians, adult non-EU-foreigners and adult EU-foreigners—and thus not worrying about (other) ethnic identities—, one would have the following hypothetical proportional distribution of seats: For the non-EU-foreigners 10 seats would have to be reserved, while the EU-foreigners would have to be granted 11 seats. The Francophone Belgians (including Belgians of foreign origin) would possess 46 seats and the Flemish Belgians (including Belgians of foreign origin) would possess 8 seats. We should recall here that, regardless of demographic strength, from 2004 onwards, 17 seats will be guaranteed for the Flemish and 72 seats will be reserved for the Francophones in the Brussels parliament.

In the 2000 municipal elections EU-citizens hardly made use of their newly granted rights to local political participation (see Jacobs, Martiniello & Rea, 2002). Non-EU residents were not allowed to vote or stand as a candidate. Nevertheless, there was a fierce struggle for the "immigrant vote", targeting Belgians of non-EU origin (especially Moroccans). The phenomenon of success of preferential voting for immigrant (non-EU origin) candidates (as seen in 1995 and 1999) reappeared and even shattered all expectations. As can be seen in Table 1, of 652 municipal councilors, no less than 90 (or 13.8%) are of non-EU immigrant background. As a result, 20-25% of the politicians of the municipal councils in the boroughs of Brussels, Schaarbeek, St-Josse and Molenbeek are now of immigrant Turkish or Moroccan descent.

The success of Belgians of non-EU origin is quite remarkable and constitutes a better result than the Flemish politicians have achieved. The Flemish were, however, definitely not crowded out in the 2000 elections —contrary to what might have been expected. With 84 elected Flemish councilors, representation is better in 2000 than in the previous 1988 (78) and 1994 (71) municipal elections (Mares, 1999: 340). It did occur on a number of bilingual lists, that Flemish candidates (with a favorable position on the

Table 1.

Elected councilors of non-EU origin and Flemish elected councilors in the 19 municipalities of Brussels, their percentage of the number of elected councilors in each municipality, October 2000

	Total number of seats	Elected councilors of non-EU origin (value)	% of elected councilors of non-EU origin	Flemish elected councilors (value)	% of Flemish elected councilors
Anderlecht	43	7	16,3%	11	25,6%
Auderghem	29	0	0%	1	3,4%
Berchem	24	0	0%	7	29,2%
Bruxelles	47	13	27,7%	8	17%
Etterbeek	33	6	18,2%	3	9%
Evere	31	2	6,5%	10	32,2%
Forest	35	4	11,4%	1	2,8%
Ganshoren	25	1	4%	7	28%
Ixelles	41	6	16,6%	1	2,4%
Jette	33	2	6,1%	7	21,2%
Koekelberg	25	3	12%	5	20%
Molenbeek	41	12	29,3%	5	12,2%
Saint-Gilles	35	8	22,9%	2	5,7%
Saint-Josse	27	13	48,2%	1	3,7%
Schaerbeek	47	10	21,3%	7	14,9
Uccle	41	2	4,9%	0	0%
Watermael	27	0	0%	2	7,4%
Woluwé St-L	35	1	2,9%	4	11,4%
Woluwé St-P	33	0	0%	2	6%
Total	652	90	13,8%	84	12,8%

Source: Based on calculations by ISPO-KULeuven, a patronym analysis by GERME-ULB (see Jacobs, Martiniello & Rea, 2002), on data of the Ministry of Interior Affairs and on data of the Flemish Community Commission.

list) did not get elected due to better preferential voting scores of Francophone Belgians of non-EU origin (holding a lower position on the list). Francophone candidates, however, were equally surpassed by Francophone candidates of non-EU origin due to preferential votes—which in a number of cases led to internal party problems (see Jacobs, Martiniello & Réa, 2002). As is illustrated by the progress of Flemish councilors, it is clear that the increased presence of Belgians of non-EU origin has not been detrimental for the Flemish minority group. It is, however, obvious that there is a tricky relationship between minority representation of immigrant groups on the one hand and representation of the Flemish minority on the other hand.

An example from the municipality of Brussels city can illustrate the delicate intertwining of the issues of linguistic and immigrant representation. Anticipating the electoral appeal of Belgians of immigrant origin, the Flemish green party—exceptionally contesting independently from the Francophone green party—positioned seven immigrant women among its ten first candidates. A Flemish ecologist got elected, while in contrast the main Flemish socialist candidate (contesting on the list of the Francophone socialist party, of which seven of the thirteen elected councilors would be Francophone Belgians of Moroccan origin) did not succeed in getting elected in the council.

It remains an open question how the *de facto* political incorporation of segments of the immigrant community—those who have been granted or have acquired Belgian citizenship—on the one hand and the unavoidable debate over modes of (indirect?) representation of the 30% disenfranchised inhabitants will further affect the position of the Flemish in Brussels in the future. In any event, it seems to be unavoidable that the issue of political incorporation of ethnic minority groups, and possibly in its wake the issue of polyethnic rights, will further encounter the Flemish-Francophone divide and the issue of group differentiated rights for the Flemish in Brussels as a *companion de route*. Given the newly guaranteed representation on the regional level from 2004 onwards, the scenario of the Flemish being crowded out is no longer a threat. The Flemish do, however, still run a risk of losing political ground on the municipal level. In addition, appealing to the immigrant origin electorate remains important for both the Flemish and the Francophone political parties in elections of the federal level. At the

local level, the Flemish do run the risk of being crowded out by (Francophone) Belgians of foreign origin —although this has not been the case up till now— and will run this risk all the more once all non-nationals might be enfranchised one day. As a result, most probably demands for guaranteed representation of the Flemish on the municipal level will hence keep popping up in the future. In any event, for the foreseeable future, creating alliances with immigrant groups will remain an important political element in the power struggle between the two national language groups in Brussels.

CONCLUSION

In the 1990s, after Belgium had become a federal state, separate political fields on both federal and sub-national levels have come into existence. Politicians are no longer —as earlier— both active on the regional, community and national level but (have to) make a choice whether they will focus their attention and direct their political careers to one or the other level. The state reform has thus created new political institutions and political fields which apparently have a tendency towards the striving for expansion of competencies and spheres of influence, unavoidably leading to conflicts. Often, if not always, the main contenders in these conflicts are the Flemish and the Francophone Community. In the new federal structure both parties have a more or less symmetric and balanced position. The issue of special minority representation rights is in practice, however, the quintessential key to maintaining the multinational equilibrium. In Brussels, this issue is clearly related to the matter of political incorporation of immigrants.

In the late 1990s there has been a conflict over the issue of enfranchisement of (EU) foreign residents, which was symptomatic for the increasing intertwining of the issue of integration of immigrant communities and the political cleavage between Flemish and Francophones. The Flemish fear(ed) that political incorporation of immigrants through enfranchisement would threaten their own power positions in Brussels and periphery. In exchange for allowing enfranchisement of foreign residents, they demand(ed) a guaranteed political representation. The issue of political representation of members of ethnic minority groups has thus become clearly intertwined with the

issue of minority representation and group differentiated rights for autochthonous national groups.

It is interesting to see that in the wake of the ardent debates over enfranchisement of foreign residents, awareness increased about the rapidly increasing potential electoral importance of Belgian state citizens of foreign origin. Both Flemish and Francophone parties and politicians therefore actively campaigned in order to conquer the immigrant vote in the June 1999 and October 2000 elections. This competition between Flemish and Francophones over the immigrant vote has undoubtedly improved (and will continue to improve) possibilities for political mobilisation and incorporation of ethnic minority groups in the political field of Brussels. In fact, a double-layered political opportunity structure seems to have come into existence.

It is clear that in the future the position of foreign residents and immigrant groups will have to be increasingly and systematically taken into account in the political field in Brussels. The management of the interconnectedness of multinational and polyethnic politics will prove to be a key factor for the multinational equilibrium in Brussels —and thus for the integrity of Belgium. The Flemish establishment think they have to counter the assimilation of immigrants into the Francophone sphere of influence in order to preserve their influence in Brussels. The Flemish regard the recognition of ethnic minorities and funding of immigrant groups to be a good strategy for creating alliances with immigrant groups to this purpose. At the same time, however, they take care that they do not crowd themselves out of the system by adopting a multicultural stance in which (members of) polyethnic groups are treated in the same way as (members of) multinational groups. Indeed, multiculturalism is only embraced as long as it does not interfere with the own claims to guaranteed representation and influence in Brussels. One can, however, wonder if the Flemish (and Francophone) democratic establishment in Brussels has the luxury of playing a game of brinkmanship in *strategically* combining polyethnic and multinational politics. Brussels has been repeatedly confronted with urban violence by marginalised immigrant youngsters in disfavoured neighbourhoods. These incidents show how exclusion from regular politics, from jobs and from decent housing can lead to pathological forms of political activity. In the 1999 regional elections, the radi-

cal Flemish and extreme right wing party *Vlaams Blok* hoped it could gain enough votes with anti-immigrant propaganda among the Francophone electorate in order to be able to block the institutions. This perverse strategy shows how vulnerable the multinational arrangements are.

Acknowledgements

With many thanks to Hassan Bousetta, Cristiano Codagnone, Adrian Favell, Marco Martiniello, Mylène Nys+, Karen Phalet, Andrea Rea and Marc Swyngedouw. An earlier version of this contribution was published in the *Journal of Ethnic and Migration Studies* (2000/2).

This paper is a contribution for Phalet, K. & Swyngedouw, M. (eds.) *Multicultural citizenship in European cities. Comparative perspectives on Brussels* (to be published).

References

- BOUSETTA, H. (1998). 'Le paradoxe anversois. Entre racisme politique et ouvertures multiculturelles', *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol. 14, No. 2: 151-172.
- BOUSETTA, H. & SWYNGEDOUW, M. (1999). La citoyenneté de l'Union européenne et l'enjeu de Bruxelles. Le droit supranational européen confronté aux réalités d'une société multiethnique et multinationale divisée, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, No.1636: 1-43.
- CADAT, B.-Y. & FENNEMA, M. (1998). 'Les hommes politiques issus de l'immigration à Amsterdam', *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol. 14, No. 2: 97-121.
- FAVELL, A. & MARTINIELLO, M. (1998). *Multi-national, multi-cultural and multi-levelled: post-national politics in Brussels, «Capital of Europe»*. Paper presented at the ECPR Joint Sessions, Warwick University, March 1998.
- FITZMAURICE, J. (1996). *The Politics of Belgium. A Unique Federalism*. London: Hurst.
- JACOBS, D. (1998). *Nieuwkomers in de politiek. Het parlementaire debat omtrent kiesrecht voor vreemdelingen in Nederland en België (1970-1997)*. Gent: Academia Press.

— (1999a). “De toekomst van Brussel als meertalige en multiculturele stad. Hebt u al een partijstandpunt?” in *Het statuut van Brussel - Bruxelles et son statut*. Gent: Larcier.

— (1999b). “The debate over enfranchisement of foreign residents in Belgium. Absence of the ethnic minority voice?”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 25, No. 4.

JACOBS, D. & SWYNGEDOUW, M. (2002a). *Multiculturaliteit in het tweetalige Brusselse veld. Een onderzoek naar attitudes van allochtonen jegens de Vlaamse Gemeenschap in Brussel en naar de verwachtingen en strategieën van de allochtone elite uit het middenveld in het tweeledige Brusselse politieke veld*. Eindverslag voor de Vlaamse minister van Sport en Brusselse Aangelegenheden, Brussel: IPSoM.

— (2002b). ‘Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest Hervormd’, *Onze Alma Mater*, 56 (2): 151-174.

JACOBS, D., MARTINIELLO, M. & REA, A. (2002a). ‘Cambios en la participación política de los inmigrantes en la región de Bruselas capital. Elecciones de octubre de 2000’, *Revista Migraciones*, 11: 113-139.

— (2002b). ‘Veranderende patronen van politieke participatie van migranten. De gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2000 in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, *Migrantenstudies*, 18 (3): 138-155. Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid (1989) Integratie(beleid). Een werk van lange adem. Brussel: KCM/INBEL.

KYMLICKA, W. (1995). *Multicultural Citizenship*. Oxford: Clarendon Press.

MARES, A. (1999). “Politiek-electorale verhoudingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en in de 19 gemeenten”, pp. 307-352 in Witte, E., Alen, A., Dumont, H. & Ergec, R. (eds.) *Het statuut van Brussel - Bruxelles et son statut*. Bruxelles: Larcier.

MARTINIELLO, M. (1997). *Sortir des Ghettos Culturels*. Paris: Presses de Sciences Po.

— (1998). ‘Les élus d’origine étrangère à Bruxelles: une nouvelle étape de la participation politique des populations d’origine immigrée’, *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol. 14, No. 2: 123-149.

MURPHY, A. (1988). *The Regional Dynamics of Language Differentiation in Belgium*. Geography Research Paper No. 227. Chicago: University of Chicago.

ROESSINGH, M. (1996). *Ethnonationalism and Political Systems in Europe. A State of Tension*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

WITTE, E., CRAEYBECKX, J. & MEYNEN, A. (2000). *Political history of Belgium from 1830 onwards*, Antwerpen: Standaard Uitgeverij.

4 La ciutadania multicultural: de l'ètica de l'assimilació a l'ètica del reconeixement?
Una reflexió crítica sobre les polítiques d'immigració a Espanya

Neus Torbisco (Catalunya)

Els ciutadans europeus, com la resta de ciutadans occidentals, vivim aquest començament de segle immersos en una etapa d'intenses transformacions als més diversos nivells (polític, econòmic, tecnològic, cultural). Com qualsevol procés de canvis substancials on es transita, en expressió d'Edgar Morin, «entre un món que no acaba de morir i un món que no acaba de néixer», el resultat de les diverses transformacions és incert. Això provoca percepcions de desordre, caos i inseguretats davant del buit que deixa el progressiu esfondrament d'una sèrie de paradigmes, convencions i formes de fer que, de sobte, esdevenen eines insuficients o inadequades per fer front als nous reptes en totes les seves dimensions.

Un d'aquests desafiaments emergents és la gestió de la diversitat cultural, en particular, de la procedent de la immigració: un fenomen de naturalesa complexa que a les darreres dècades ha protagonitzat un avenç sense precedents. Sens dubte, l'increment de la desigualtat entre països rics i pobres —un dels aspectes humans en què es manifesta la globalització econòmica— és un dels factors que incita grans col·lectius d'individus a fugir de les condicions de misèria i inseguretats en què es troben, emigrant cap a les regions més industrialitzades del planeta a la recerca d'un major benestar social i econòmic. A aquests grups se'ls afegeixen els desplaçats per raons de catàstrofes naturals i conflictes armats. En total, l'ONU estima que aproximadament 160 milions d'éssers humans —tot un continent en moviment— han emigrat al llarg de les darreres dècades. D'aquests, només entre 15 i 20 milions invoquen el dret d'asil basant-se en la por a patir persecucions al seus països d'origen.

Comparativament amb altres països europeus, l'expansió dels fluxos migratoris comença a manifestar-se i a tenir repercussions socials concretes a Espanya de manera tardana, a partir dels darrers vint anys i de forma molt més notòria des de l'inici de la dècada dels 90¹. Catalunya, concretament, ha esdevingut en poc temps la comunitat autònoma que acull un major contingent d'immigrants estrangers, essent el col·lectiu procedent del nord d'Àfrica, concretament del Marroc, el més nombrós.

Les reaccions davant d'aquesta nova realitat no han estat, però, massa diferents de les que inicialment varen produir-se a d'altres països europeus amb una experiència més llarga en la gestió de la diversitat cultural originada en la immigració (especialment la procedent de cultures que són percebudes com a alienes). En efecte, com ha succeït a França o a Alemanya, els ciutadans (autòctons) solen experimentar aquest fenomen com un problema que progressivament qualifiquen de «preocupant» per raons diverses, no sempre vinculades —si més no, no directament— al racisme o la xenofòbia: temença a la pèrdua del lloc de treball (normalment en sectors laborals poc qualificats, degut a la constatació del vincle entre l'increment de la immigració i la disponibilitat de mà d'obra més barata), por a la generació de conflictes d'ordre públic i a la inseguretat, o bé creixent malestar per la tan ambigua com freqüentment invocada «manca d'integració» de l'immigrant estranger.

Sens dubte, diversos actors socials i polítics contribueixen a alimentar aquesta percepció. D'una banda, els mitjans de comunicació sovint participen de la problematització de la immigració reproduint imatges estereotipades de les noves minories que reafirmen, explícitament o implícitament, els trets negatius associats a les ètnies o cultures a les quals els immigrants pertanyen. Així, en el cas espanyol, diversos estudis recents han mostrat que la immigració, quan és notícia, ho és predominantment vinculada a successos negatius, en escenaris que presenten situacions de marginalitat, violència o criminalitat (xarxes mafioses, delictes comesos per immigrants, expulsions i detencions, pasteres, etc.). Els aspectes positius de la immigració (en termes d'aportacions socials) rarament es realcen i, a més a més, en la immensa majoria de casos l'immigrant no és un subjecte actiu (un interlocutor vàlid per tal de contrastar o aprofundir la infor-

1. Dades Eurostat.

mació), sinó un subjecte passiu, que es converteix en objecte, o motiu, d'una anàlisi superficial que moltes vegades conclou en generalitzacions poc rigoroses². Aquesta actitud nodreix la desconfiança i rebuig inicials d'una bona part de la ciutadania.

D'altra banda, la retòrica política oficial també s'ha referit majoritàriament a la immigració com un problema. En aquest sentit, els discursos de la majoria de partits polítics (tant de dretes com d'esquerres, d'àmbit estatal i regional) presenten coincidències notables pel que fa a l'èmfasi en la necessitat d'atorgar prioritat a la gestió d'una dimensió concreta de la immigració, la del control dels fluxos migratoris, descuidant, o deixant en un segon pla, els aspectes relacionats amb l'acollida i integració social dels immigrants.

Tanmateix, l'experiència comparada a la resta de països europeus (fins i tot a aquells estats tradicionalment oposats a l'admissió d'immigrants amb vocació de permanència, com Alemanya) indica que ni els acords polítics subscrits amb els principals països d'origen ni les mesures jurídiques adoptades per barrar les fronteres exteriors i sancionar de manera estricta les infraccions als procediments establerts per sol·licitar l'admissió (detenció, expulsió i consegüent deportació) han estat suficients per assolir l'objectiu de regular de manera eficient les migracions. La caòtica evolució de la regulació en matèria d'estrangeria en els darrers dos anys a Espanya corrobora aquest fet, constituint una nova mostra de l'excessiva confiança en els instruments jurídico-polítics anteriors, del subsegüent desconcert per la seva inoperància, i, en última instància, de com la incapacitat per copsar la complexitat inherent al fenomen migratori impedeix oferir respostes més adequades.

2. Evidentment, la conscienciació de la irresponsabilitat inherent a aquest tractament fragmentari i tendencios de la immigració ha augmentat en els darrers anys i, en part com a conseqüència de les crítiques de què han estat objecte, s'ha obert un debat en el si dels propis mitjans audiovisuals per tal d'adoptar mecanismes d'autoregulació. D'aquesta manera, s'ha fet un esforç considerable per tal de debatre qüestions com ara l'ús del llenguatge correcte, no discriminatori, i s'han aprovat i publicat recomanacions i codis deontològics que suposen un avenç notable en relació a la insensibilitat anterior (sobre el tractament informatiu de la immigració al nostre context, J. A. Sorolla, «El tractament de la immigració a Catalunya», *Quaderns del Consell de l'Audiovisual de Catalunya*, n. 12, gener-abril 2002, que va tractar monogràficament el tema dels mitjans de comunicació i la immigració).

En efecte, en un termini d'onze mesos es van aprovar dues lleis orgàniques: la LO 4/2000 d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, i la LO 8/2000 de 22 de desembre, on el legislador justificava la precipitada reforma argumentant, entre d'altres raons, que durant els escassos mesos de vigència de la primera llei s'havia detectat que el fenomen migratori superaria amb escreix les previsions normatives. Més tard, al llarg de l'any 2001, en un context marcat per l'alarma social i la manca de previsió política, es van aprovar dos Reial Decrets regulant l'anomenat *Observatorio permanente de la inmigración* i el règim de funcionament del *Foro para la integración social de los inmigrantes*. En aquest marc, la delegació del Govern per a la estrangeria i la immigració introdueix el *Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración* (programa GRECO), entès com un pla d'implementació sense força vinculant, i se signa un acord «sobre mà d'obra» amb el Marroc.

Sense entrar a analitzar en detall aquesta profusió normativa, podria afirmar-se que la seva principal finalitat no és altra que la de limitar els moviments migratoris, planificant-los d'acord als interessos (bàsicament econòmics) de l'Estat i projectar el missatge que les nostres fronteres no són fàcilment franquejables. Per tal d'assolir aquest objectiu, es defineix el tipus d'immigrant benvingut, «que contribueix activament al creixement del nostre país» —segons els termes en què s'expressa el pla GRECO— es restringeix extraordinàriament l'obtenció de permisos de residència i es mantenen o s'endureixen les mesures que, directament o indirectament, dissuadeixen els immigrants de la perspectiva d'accedir a la plena ciutadania (sobretot, per als immigrants pobres i d'origen no europeu o llatinoamericà). A més, per les raons que exposaré, més enllà de les nomenclatures, la normativa no contempla pròpiament un model coherent d'integració, sinó que és un producte de l'obsessió pel control de les migracions, que es tradueix en mesures que, al meu entendre, resulten gairebé incompatibles amb la idea d'integració (amb independència del model concret que es defensi).

Tot i aquests entrebancs, però, Espanya s'enfronta a un desenvolupament sense precedents del volum de la immigració irregular. A pocs se'ns escapa que sense afrontar de manera directa i coordinada les veritables causes que són el rerefons dels desplaçaments de població cap als països rics (conflictes armats, pobresa, augment de la desigualtat a escala global) difícilment aquestes reaccions estatals aïllades de naturalesa bàsicament

defensiva seran l'instrument adient per fer front a la immigració. Com succeeix en el cas d'altres fenòmens que també es manifesten globalment, com ara el deteriorament del medi ambient, cada vegada sembla més evident que es requereixen plantejaments coordinats de caràcter més global per tal de discutir de manera responsable l'adequació de les respostes polítiques i jurídiques predominants actualment. D'altra banda, tractar els immigrants com a pàries, parafrasejant Owen Fiss, negant-los l'accés en condicions d'igualtat als beneficis socials o a l'accés al treball, no conduirà a aconseguir que retornin als seus països. Bàsicament, perquè els obstacles a què s'enfronten, per molt grans que siguin, probablement representen millors condicions de les que van deixar enrere (Fiss, 2002: 14).

En aquest sentit, l'emergència d'una nova entitat política supraestatal a Europa occidental no ha contribuït a satisfer les expectatives d'aquells analistes més optimistes que confiaven que aquest nou escenari «postnacional» oferiria una plataforma experimental a partir de la qual repensar els models tradicionals de ciutadania i de relacions internacionals. De moment, aquest nou context d'interdependència i la progressiva supressió de les fronteres interiors en el territori de la Unió només han servit per reforçar les seves fronteres exteriors, convertint Europa en una espècie de fortificació infranquejable. En paraules d'Eric Hobsbawm (2000: 100-101), la UE s'ha convertit «en un mecanisme organitzat per excloure la immigració», resultat que, d'altra banda, era previsible donada la convergència substancial de les polítiques dels estats membres en aquesta matèria. Aquesta tendència ja es va fer palesa als acords de Schengen de 1992 i s'ha evidenciat notablement en els acords de Tampere i en el Tractat d'Amsterdam, instruments destinats prioritàriament a restringir els fluxos migratoris, establir un sistema comú d'asil i controlar la immigració irregular. Lamentablement, els atacs terroristes de l'11 de setembre de 2001 als Estats Units han abonat encara més el terreny a aquells enfocaments polítics que legitimen l'equiparació existent entre drets humans i drets dels ciutadans, el recolzament de valors com la seguretat per sobre dels drets individuals o dels deures de solidaritat col·lectiva així com les variants del discurs del «xoc de civilitzacions» de Huntington.

En aquest context, el procés per avançar cap a una política exterior i de seguretat comuna a tots els països de la UE està fortament marcat per una convergència de posicions

respecte de l'opinió que «contenir» i «controlar» les migracions cap a Europa són alguns dels seus objectius primordials. La lògica inherent a aquesta estratègia es basa a aconseguir l'harmonització de les lleis que regulen la immigració i dels procediments d'entrada. La uniformitat substancial de les visions ideològiques que imperen a la majoria dels estats membres, entre ells Espanya, previsiblement facilitarà la consecució d'aquest objectiu en un futur no massa allunyat. Típicament, els estats europeus imposen restriccions i dificultats considerables per l'accés a la plena ciutadania que, *de facto*, queda reservada a un nombre molt limitat de candidats. Això es així, en bona part, perquè es privilegia un determinat model d'immigrant, l'immigrant «temporal» o «ocasional», la persona que no aspira a formar part de la comunitat política i que, per tant, accepta les condicions restrictives imposades per permisos de residència de naturalesa temporal que s'obtenen i es renoven quan l'estada al territori obeeix a raons primordialment econòmiques.

Tot i que el propòsit específic de la meua contribució al *workshop* no és discutir les controvertides qüestions morals relacionades amb les causes de les migracions i la legitimitat de la impermeabilitat de les fronteres, al meu entendre, independentment de la visió ètica que sostinguem al respecte, la manera en què es configura aquesta primera dimensió de la immigració —i.e., l'accés al territori estatal— condiona enormement l'aproximació a la segona dimensió del fenomen, la integració dels immigrants. Més concretament, condiona la manera en què els estats (i també les minories nacionals) encaren el tema de l'acomodació de la diversitat cultural procedent de les migracions, amb independència de quin sigui el model (més o menys assimilacionista) que acabi imperant.

Aquesta idea por il·lustrar-se amb algunes referències al cas espanyol que, segurament, són extrapolables a molts altres països. Com he apuntat, les actuals mesures dirigides a controlar l'accés al territori «legalitzen» la immigració en funció d'interessos domèstics de naturalesa fonamentalment econòmica. Aquesta perspectiva subjacent tant als acords interestatals per proveir mà d'obra com a les regulacions que afavoreixen a l'immigrant temporal no només encobreix una visió moralment dubtosa sobre els deures que tenim vers aquelles persones que *no* són membres de la nostre comunitat política, com s'ha assenyalat críticament des de sectors partidaris d'una concepció més global de

ciutadania i d'un sistema de fronteres menys rígid. La tipologia d'immigració per la qual, idealment, sembla decantar-se l'Estat espanyol també constitueix un desincentiu fonamental per a la integració social, dificultant-la substancialment. Aquest resultat pot resultar contraproduent per als propis interessos estatals i, sobretot, provoca que el debat sobre els models d'integració esdevingui pràcticament irrellevant. Permeteu-me desenvolupar breument les raons que avalen aquesta tesi:

En primer lloc, la visió marcadament utilitarista o instrumental del valor de la immigració afavoreix la fragmentació social i la inestabilitat, que són precisament els resultats que pretenen evitar-se. La recreació, en l'imaginari col·lectiu, de dues comunitats separades («nosaltres» i «ells») continua tenint sentit perquè l'Estat, imposant restriccions a l'accés, que tenen a veure amb criteris econòmics, transmet a la població el missatge que la seva estada és transitòria, subjecta a factors com ara les necessitats del mercat laboral. Això, a la vegada, fomenta l'aparició d'un nou classisme social, amb tot el que això suposa en termes de desigualtat i discriminacions. S'identifica a determinats col·lectius (sovint per nacionalitats) amb ocupacions laborals concretes amb escàs prestigi social i l'exclusió es tradueix en actituds racistes i de rebuig per part de la societat majoritària (especialment quan els immigrants deixen de ser «útils»). Des de la perspectiva de l'immigrant, l'esforç que requereix la integració (en termes lingüístics, sobretot) resulta probablement massa elevat en un context en què, a priori, es descarta la seva inclusió —ja no només política, sinó també social— al país de destinació. El segregacionisme i el manteniment de llaços de solidaritat dins del propi col·lectiu constitueix, en aquest sentit, la opció més racional i coherent.

En segon lloc, l'oberta preferència estatal per aquesta tipologia d'immigració corre el perill de fomentar una visió esbiaixada dels immigrants que no el compleixen. Així, per exemple, la immigració extracomunitaria amb vocació de permanència (que a Espanya és la més rellevant en termes numèrics) es percep com un fenomen amenaçant i problemàtic, la qual cosa també provoca inquietud entre els ciutadans i afavoreix actituds segregacionistes. Evidentment, al nostre país aquestes reaccions de rebuig es donen en graus diversos en funció del grau de proximitat cultural. Clarament, els estrangers llatinoamericans inspiren més simpatia o confiança que els procedents de països àrabs o de l'Àfrica subsahariana, però la idea de la diferenciació estructural

entre comunitats està molt present. En el cas que els criteris de selecció o admissió siguin de proximitat cultural/religiosa per raons històriques (en el cas dels immigrants procedents d'Amèrica Llatina, per exemple) també existeix el risc de fomentar la percepció que la resta d'immigrants, que requereixen un model específic d'integració, no és que «no s'integren», sinó que «no *poden* integrar-se» (ja sigui perquè es pensa que no tenen la capacitat de fer-ho o perquè, d'entrada, s'assumeix que no ho faran) i, per tant, la discussió sobre aquesta qüestió resulta estèril.

Per últim, com ja he indicat prèviament, sembla evident que les limitacions i dificultats per obtenir els permisos per part d'aquelles persones que no satisfan els requisits legals establerts (o no encaixen en el patró anterior) probablement frenen però no aturen la decisió d'emigrar dels milers de persones que creuen que viure en situació d'irregularitat és un «mal menor» o un risc que val la pena córrer per accedir a certs nivells mínims de benestar, dignitat i seguretat. Per raons obvies, l'augment del nombre d'immigrants en situació d'irregularitat (ja sigui per haver infringit el règim d'entrada o bé de renovació de la permanència) és un obstacle fonamental per a la integració social. Si l'estat es nega a reconèixer el fet que, a pesar de les polítiques restrictives, el tret més característic de la immigració de postguerra cap a Europa és la seva sedentarització progressiva i la seva diversitat cultural, s'estarà condemnant un ampli grup de persones a la marginalitat i la pobresa, resultat que col·lionarà frontalment amb els objectius de la integració.

Amb aquestes observacions no pretenc negar la necessitat que els estats estableixin mecanismes de control de les seves fronteres. Com admet Charles Beitz, poques persones estarien en desacord amb la idea que el seu govern pot legítimament restringir la immigració amb la finalitat de protegir l'estabilitat i cohesió de la vida política domèstica; o que les polítiques de distribució de recursos que adopten els estats poden legítimament donar preferència a combatre la pobresa interna enfront de la pobresa existent més enllà de les fronteres estatals (Beitz, 1983: 591-592). El que vull emfatitzar és, d'una banda, que si les polítiques d'admissió es basen en criteris utilitaristes i fins i tot discriminatoris (en funció de si l'immigrant és ric o pobre, catòlic o musulmà, d'on prové i, sobretot, de si té intenció de quedar-se), s'obstaculitzarà notablement la integració social. D'altra banda, si el perfil legal d'immigrant no es correspon amb el

perfil real, la borsa de persones indocumentades augmentarà, provocant el fracàs de les polítiques d'integració, sigui quin sigui el seu contingut.

Si les observacions anteriors són correctes, llavors es convindrà que no resulta en absolut sorprenent l'absència d'estratègies clares d'integració dels immigrants a Espanya. En realitat, fins a principis dels anys 90 no es comença a tenir consciència de la presència estable de la immigració cap al nostre país. Així, l'any 94 s'aproven les primeres mesures i objectius de política migratòria³ i només a finals d'aquesta mateixa dècada s'inicien els processos de regularització. Tant la segona llei orgànica aprovada l'any 2000 com el seu reglament d'execució (RD 864/2001) i el pla GRECO, que constitueixen la base del règim jurídic actual, mantenen el model d'immigrant econòmic (treballador ocasional o de temporada) i contempen una sèrie de mesures que denoten l'assumpció d'una visió del fenomen migratori com a origen de problemes (de seguretat, de convivència social, etc.). Tanmateix, aquest perfil ignora la realitat de les xifres: els immigrants extracomunitaris (concretament els procedents del Marroc) amb clara vocació de permanència són el col·lectiu més nombrós i la reagrupació familiar és la tècnica més utilitzada per assolir aquest objectiu. L'elevat nombre d'estrangers sense documentació va obligar el govern a iniciar quatre processos de regularització (ja que la xifra d'immigrants indocumentats superava la de persones amb permís de residència). Però això no ha aturat aquesta situació, ja que la immensa majoria d'immigrants accedeixen inicialment al territori de forma legal i posteriorment infringeixen el règim d'estada. Enlloc d'alertar sobre l'origen dels obstacles per la integració i el paper de les polítiques adoptades en l'increment de les situacions de marginalitat, pobresa i explotació, el Ministeri de l'Interior ha insistit a criminalitzar la immigració, vinculant les dades recents sobre l'augment de delictes l'any 2002 a l'increment de la població estrangera, en particular, de la indocumentada. En conjunt, com sosté Javier de Lucas, a Espanya més que de polítiques d'immigració hauríem de parlar d'una política d'estrangeria, defensora de les fronteres i instrumental, d'adequació a les necessitats del mercat laboral (De Lucas, 2002: 30-40). La imatge mediàtica de «la pastera» s'erigeix en símbol d'un problema que s'enfoca en termes de seguretat, eficàcia policial i ordre públic, sota l'argument humanitari d'evitar riscos als propis immigrants.

3. Em refereixo *Plan nacional de integración y participación de los inmigrantes* aprovat pel govern socialista que, finalment, no va arribar a posar-se en funcionament.

En última instància, per tant, es nega la possibilitat que aquests existeixin veritablement en el sentit més propi de la paraula: com a persones que tenen un nou projecte de vida estable al país d'acollida. «Estrangeritzar» l'immigrant és difícilment compatible amb integrar-lo; implica fins i tot negar-li aquesta condició.

És important aclarir que, tot i el llenguatge que s'utilitza («allaus» d'immigrants, «lluita» contra les pasteres) i l'interès d'alguns sectors per crear alarma social respecte del fenomen de la immigració, les xifres indiquen que, en el cas espanyol, les reaccions polítiques i socials descrites no estan del tot justificades. No pretenc negar l'evidència que Espanya s'ha convertit en pocs anys en un país de destinació preferit per molts immigrants, majoritàriament d'origen nord-africà. Ara bé, això encara no implica que haguem passat de ser un «país d'immigració». De fet, tot i l'increment substancial de la darrera dècada, el nombre d'espanyols que viuen a l'estranger encara supera el dels estrangers que viuen a Espanya. A més, el percentatge d'estrangers residents legalment (3,5% aproximadament) no supera la mitjana de la Unió Europea i ens situa encara lluny de països com Alemanya (8,9%) o Bèlgica (6,3%). Hom podria pensar, àdhuc, que aquest augment moderat del nombre d'immigrants no hauria de suposar cap problema. El Fons de les Nacions Unides sobre població (UNFPA) ha constatat recentment que, si continua la tendència a la davallada de naixements, la població autòctona a la Europa occidental hauria disminuït entorn de 35 milions de persones cap a l'any 2025. La població europea va créixer en menys d'un milió de persones l'any 1999 i el nombre de naixements va superar el de defuncions en tan sols 266.000. La resta del creixement va ser deguda a l'entrada de 717.000 immigrants, segons dades del centre d'estadístiques europeu (EUROSTAT). A Espanya, concretament, la immigració està en l'origen del major increment de la població en els darrers trenta anys. D'altra banda, el progressiu increment de l'esperança de vida significarà, previsiblement, la necessitat de fer front a una despesa pública molt més elevada que, si no pot assumir-se, accelerarà la debilitació de les institucions característiques dels estats socials. En aquest sentit, la viabilitat futura dels nivells actuals de prestacions socials podria dependre en bona mesura de l'aportació dels immigrants.

Si això és així, per què la immigració s'afronta com un problema per part d'amplis sectors polítics? És només una perspectiva producte de l'oportunisme? Resulta relle-

vant preguntar-se quins són els motius que expliquen aquestes tendències restrictives quan tot sembla indicar que els estrangers són necessaris fins i tot des d'una òptica utilitarista.

Una línia de resposta a la qüestió plantejada —des del meu punt de vista, la més convincent— es centra a suggerir que la raó fonamental per la qual la majoria d'estats veuen amb reticència l'entrada d'estrangers amb vocació de permanència (i, en conseqüència, justifiquen l'adopció de mesures polítiques i jurídiques restrictives) és pel risc que suposa la immigració (especialment la procedent de cultures que es perceben com a estranyes) per a la supervivència al llarg del temps d'una comunitat intergeneracional amb una identitat pròpia. En altres paraules, la por a perdre la pròpia identitat en tant que comunitat cultural amb un passat compartit i un projecte comú de futur és el rerefons de l'actitud esmentada. Per aquest motiu, tot i que la migració interna —dins de les fronteres estatals— ha estat el motor de canvis fonamentals amb conseqüències decisives pel teixit social, és la migració cap a l'exterior la que, en potència, pot alterar el sentit de continuïtat històrica i identitat col·lectiva compartit entre els membres de la comunitat política receptora⁴. Això no vol dir que no hi hagi altres raons —com, per exemple, les de naturalesa econòmica i els prejudicis culturals o religiosos— que juguin un paper decisiu. La tesi apunta, més aviat, que aquests factors, per si sols, no expliquen les reaccions de tancament de fronteres en una conjuntura com la descrita.

4. Aquesta és una hipòtesi general que hauria de matisar-se en alguns casos. La primera singularitat que cal contemplar la constitueixen els casos en els quals l'emigració interna es produeix entre diferents comunitats nacionals. Aquesta apreciació pot corroborar-se en països com Espanya, on el terme «immigrant» s'utilitza tant amb referència als individus procedents de l'estranger com als que provenen d'altres comunitats autònomes. En contrast, als Estats Units o a Alemanya, per exemple, els desplaçaments interns no s'inclouen sota aquesta denominació, en considerar-se que la diversitat interna és de caire regional o local, i no nacional. No obstant, cal pensar que no tots els desplaçaments en massa suposen l'alteració del sentit de continuïtat identitària esmentat. Aquest és el cas d'una diàspora o grup exiliat que es reincorpora a la comunitat que considera la seva «nació». D'altra banda, l'afirmació que les migracions internes constitueixen el motor de canvis històrics es fonamenta en les experiències d'industrialització dels estats, completades mitjançant els desplaçaments col·lectius des de l'àmbit rural cap als nuclis urbans. Sobre aquests patrons, vegeu R. Bauböck (1996).

En el cas de les minories nacionals que lluiten per obtenir un major grau d'autogovern, inicialment la preocupació sembla estar doblement justificada, especialment quan, com succeeix en el cas de Catalunya, els mecanismes d'intervenció en les polítiques d'immigració estatals són pràcticament inexistents⁵. Potencialment, l'aparició de nous grups que no es reconeixen en el discurs nacionalista predominant pot veure's com un problema afegit, és a dir, com un impediment addicional per la consecució dels drets col·lectius llargament reivindicats. Això explicaria que, tot i que el Govern de la Generalitat de Catalunya hagi reivindicat reiteradament una major participació en les polítiques d'immigració estatals (especialment, en la definició del perfil d'immigrant i el control dels fluxos) l'orientació bàsica del marc establert en la legislació adoptada no hagi estat objecte de crítiques importants.

En definitiva, si la legislació en la majoria de democràcies occidentals tracta de desincentivar la immigració i només accepta els mínims humanitaris convencionalment establerts és perquè aquest fenomen es contempla com una amenaça als projectes de construcció nacional dels estats dirigits a crear una ciutadania cohesionada i culturalment homogènia. La qüestió és si aquests objectius —almenys tal com tradicionalment s'han interpretat— segueixen tenint sentit en un món globalitzat com el nostre, i, en cas que puguin defensar-se, com fer-los compatibles amb els principis liberal-democràtics i la primacia dels drets individuals que caracteritzen els estats constitucionals contemporanis?

Sóc conscient que aquestes qüestions difícils no poden abordar-se en unes poques línies. No obstant, és important assenyalar la rellevància d'analitzar l'impacte per la immigració dels arguments aportats pel corrent contemporani del nacionalisme liberal (David Miller, Margaret Canovan, Yael Tamir o Charles Taylor) respecte del valor instrumental dels projectes de construcció nacional que es basen en la consecució d'un cert grau d'homogeneïtat cultural. Partint de la idea que la neutralitat estatal en matèria cultural és un ideal irrealitzable i que l'analogia entre religió i cultura és invàlida per

5. Les comunitats autònomes només poden intervenir en aquest àmbit per mitjà de les seves competències sectorials, ja que l'article 149.1.2 de la Constitució atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre immigració, estrangeria i dret d'asil.

gestionar la diversitat cultural —per les raons desenvolupades, entre d'altres teòrics, per Will Kymlicka (1995: 111 i s.)— aquests autors consideren que aquestes mesures són legítimes ja sigui per preservar la identitat cultural, l'accés a una «cultura societària» —en expressió kymlickiana— que proporciona el marc d'opcions que atorguen sentit a l'autonomia individual o bé per garantir les bases de solidaritat i confiança que fan viable el manteniment dels estats socials.

Des del meu punt de vista, si s'accepten, aquests arguments poden recolzar la necessitat de controlar els fluxos migratoris enfront dels partidaris d'uns sistema de fronteres obertes i fins i tot l'opció per un model d'integració que fomenti l'assimilació cultural en determinats aspectes. Però en cap cas impliquen negar el dret a emigrar (sobretot de les persones que pateixen circumstàncies de pobresa o violència indignes) ni l'obligació de respectar els drets individuals i els beneficis socials dels immigrants (que també són l'expressió dels ideals de justícia i igualtat inherents al projecte democràtic).

És obvi que la força de la immigració (de manera similar a la força del nacionalisme de les minories culturals) resideix en la seva capacitat d'alterar la composició social de la població. Davant d'aquesta nova realitat, els ciutadans ja no poden assumir que els paràmetres de la comunitat política estan fixats i són indiscutibles. La immigració ens força a tornar a plantejar la qüestió fonamental de les bases de la convivència. Ens obliga a plantejar-nos, concretament, qui té una expectativa legítima de ser acceptat com a membre de la comunitat política. Aquests criteris haurien de respectar determinats mínims humanitaris relacionats amb la garantia dels drets humans dels candidats menys afavorits i no establir-se en funció únicament dels interessos de la comunitat receptora.

Per les raons esmentades, la qüestió de l'admissió està íntimament relacionada amb el tema de la integració: una vegada hem establert els criteris per decidir el perfil de l'immigrant, s'ha d'adoptar un model d'inclusió que afavoreixi la transició des de la condició d'estranger a l'estatut de ciutadà, passant per possibilitats intermèdies (la condició de ciutadà ha de ser una possibilitat i no una obligació). La circumstància de la immigració, el fet que hagi esdevingut una realitat social a la majoria de països europeus, sens dubte afecta vells ideals de convergència racional sobre determinades

nocions del bé o de la «bona societat». Aquesta esdevé un *collage* de formes incommensurables d'entendre la vida i el món no sempre acceptades, però el model d'integració que s'adopti ha de garantir que la comunitat continuï essent una comunitat democràtica de subjectes lliures i iguals i que les restriccions imposades no reflecteixin discriminacions i prejudicis ètnics i racials. Cercar aquest equilibri no és fàcil, però si alguna cosa sembla clara és que el repte està a trobar formes d'inclusió, que superin les dicotomies existents: la que s'estableix entre la població majoritària (a l'estat o a l'interior de les nacions minoritàries) i les noves minories ètniques i la que relaciona les persones amb l'estat a través de la concepció tradicional de ciutadania. En aquest sentit, el desafiament està en la construcció de noves formes de connexió dels individus amb l'Estat i les institucions públiques que reflecteixin la creixent pluralitat i complexitat dels vincles, aspiracions i circumstàncies individuals. Al nostre context, això passa per repensar la noció excoent de ciutadania i transformar les polítiques públiques i estructures constitucionals que incideixen en la gestió deficient de la diversitat (entre elles, l'assignació de les competències a l'Estat en regim d'exclusivitat). Com observa Brubaker, la immigració després de la Segona Guerra Mundial cap al continent europeu ha accentuat les desviacions del model de ciutadania basat en l'Estat-nació, teòricament caracteritzat com a igualitari, sagrat (en el sentit que es pressuposa que els ciutadans estan disposats a sacrificar-se per l'Estat), basat en la pertinença nacional com a pertinença a una comunitat cultural, democràtic (la pertinença implica la participació política de tota la societat) i únic (es presumeix que cada persona pertany només a un estat) (Brubaker, 1989: 3-5). Entre les desviacions d'aquest model cal esmentar, d'una banda, la residència perllongada de persones que no es consideren membres de la comunitat cultural dominant i, d'altra, l'exclusió de l'exercici dels drets polítics i de la participació en altres béns socials d'aquestes persones. En la mesura que aquestes desviacions s'ignorin des del punt de vista polític i jurídic, el tema de la integració no podrà afrontar-se de manera seriosa. Per tant, les mesures més urgents són garantir la integració legal dels immigrants, assegurant-los els drets i llibertats constitucionals més bàsics (el dret al treball, a la no-discriminació, a la llibertat d'expressió, etc.).

Però la ciutadania és molt més que un estatus jurídic. Implica la participació en l'esfera pública, regulada per normes informals que prohibeixen certs comportaments i actituds. Aprofundint una mica més en el tema dels models d'incorporació social, la

legislació espanyola sembla decantar-se, implícitament, per un model assimilacionista i no pas multicultural, en la mesura que el perfil d'immigrant permanent que sembla preferir-se es defineix en funció de criteris que tenen relació amb la proximitat cultural i lingüística (tot i que definida en termes essencialistes dubtosament admissibles: «cultura europea», «latinoamericana», etc.) En la pitjor interpretació possible, aquest model parteix de la base que els «altres» immigrants no s'integren, la qual cosa implica assumir que qualsevol model alternatiu resultaria infructuós i que el llenguatge de la integració és incompatible amb el pluralisme social i cultural. Dit en altres paraules, la gestió de la diversitat cultural tindria per objectiu reduir-la al màxim.

El model assimilacionista és un dels enfocaments tradicionals de la qüestió de la integració. Aquesta concepció qualifica com a «exitosa» la incorporació política d'immigrants en funció del grau en què aquests comparteixen un conjunt de creences comunes, valors, virtuts i patrons culturals que s'entenen com a constitutius de la identitat nacional. En la mesura que els immigrants demostrin que comparteixen aquest conjunt de valors, l'Estat els reconeixerà com a membres i els oferirà l'oportunitat de ser admesos com a subjectes en l'esfera pública. Existeixen versions més i menys estrictes del model. En la versió més exigent, s'espera que els immigrants abandonaran les cultures i tradicions ètniques característiques dels seus països d'origen i adoptaran la identitat ètnica i les formes de vida, religió, pràctiques recreatives i costums de la terra d'acollida (incloent-hi formes particulars de comportar-se i vestir, convencions de masculinitat i feminitat, formes de celebrar ocasions especials, com ara els casaments i funerals, etc.). Aquest model s'ha criticat perquè nega els drets de les minories culturals (tant de les minories nacionals com dels immigrants), imposant condicions injustes, incompatibles amb el pluralisme i la igualtat perquè es privilegia els membres de la cultura majoritària.

En contrast, la concepció multicultural es construeix a partir del model del *melting-pot* americà que també ha de respondre a la crítica que polaritza la societat sobre bases racials, lingüístiques i religioses, dificultant la creació de llaços comuns que afavoreixen la solidaritat i la lleialtat. A més, sovint aquesta concepció assumeix que l'Estat pot mantenir-se al marge dels processos de generació i recreació culturals, aspecte que també ha estat criticat perquè, com argumenta Kymlicka, la política té una dimensió cultural inevitable que no pot obviar-se i, en aquest sentit, la idea de la fusió espontània

de cultures es basa en un mite. A diferència de l'origen ètnic i potser de les creences religioses, els hàbits culturals i lingüístics sempre requereixen d'una relació social. La llibertat de parlar una llengua minoritària no pot assegurar-se des de la perspectiva del dret a la llibertat d'expressió en l'àmbit privat. Els requisits d'un «mercat cultural lliure» no poden assolir-se perquè no totes les llengües competeixen en igualtat de condicions. En resum, separar estat (o dret) i cultura és impossible (Tamir, 1993: 145-149).

Per la mateixa raó, nocions tan difoses com l'habermasiana de «patriotisme constitucional», basades en la idea que als immigrants només se'ls pot exigir l'adhesió als principis i valors institucionalitzats a la constitució, i no l'assimilació cultural, resulten massa abstractes. Sobretot, perquè la majoria de constitucions contenen disposicions que exigeixen certes adhesions culturals (per exemple, les que fan referència a la llengua o llengües oficials) i, en aquest sentit, la idea de neutralitat cultural remet a un fals dilema.

Segurament, es necessita avançar cap a un model intermedi capaç de garantir conjuntament el grau de cohesió social que requereix el bon funcionament de les institucions democràtiques i la preservació de les identitats culturals dels diferents grups. El Pla Interdepartamental d'Immigració aprovat per la Generalitat l'any 2001 sembla incorporar la voluntat d'avançar en aquesta línia, en un context on es promogui l'intercanvi cultural. A l'immigrant se li demana, bàsicament, la integració lingüística i l'acceptació dels valors democràtics i a la societat majoritària una actitud de respecte. En aquest sentit, s'assumeix que el procés d'integració no és unilateral sinó bidireccional: exigeix una adaptació mútua que, inevitablement, provocarà transformacions que poden resultar beneficioses per tothom. Probablement per l'experiència històrica de Catalunya com a comunitat que ha absorbit amb èxit el volum d'immigració procedent de l'interior de l'estat la percepció sobre el valor de la immigració és més positiva. Com a mínim, s'és més conscient que, en el futur, el suport ciutadà als impulsos per ampliar l'autogovern i el propi finançament de les institucions dependrà de la superació d'una visió essencialista o monolítica de la identitat catalana a favor d'una visió pluralista capaç d'integrar als membres de cultures diferents en el projecte nacional. Tot i així, la manca de recursos competencials en matèria d'immigració (el fet que només es pugui fer una política d'integració a través de les competències sectorials), juntament

amb l'absència d'altres canals institucionalitzats de participació en la configuració de les polítiques migratòries dificultarà dur a terme els objectius marcats en l'esmentat pla. Aquesta impotència podria implicar l'aparició d'actituds de rebuig de la societat catalana respecte de la immigració.

Conclouré aquest paper amb una breu reflexió sobre una qüestió important plantejada pels organitzadors que té a veure amb aquesta darrera observació:

Podríem pensar, hipotèticament, que aquells estats plurinacionals que han reconegut prèviament drets d'autogovern a algunes minories, com és el cas espanyol, actuaran més coherentment manifestant un grau superior de comprensió de l'interès dels immigrants en un model dèbil, poc exigent, d'integració (que no els obligui a renunciar completament a la seva pròpia identitat). Però això no és necessàriament així: a diferència de casos com Suïssa o Canadà, Espanya no és un estat que es compregui a si mateix a partir de l'existència de diferents cultures (ni molt menys que les «celebri»). L'acord constitucional va ser vist per amplis sectors conservadors i per bona part de la població que pertany a la cultura dominant com una «concessió» necessària per assolir l'estabilitat i garantir una transició pacífica i no pas com un procés de reconeixement de drets col·lectius de naturalesa cultural. Aquest aproximació de caràcter pragmàtic, més que principista, fa que la realitat multicultural d'Espanya no formi part del «mite nacional», a diferència del que passa a Canadà o als Estats Units. Penso que això permet explicar la reacció estatal davant del fenomen de la immigració. Catalunya gaudeix d'una major experiència en la gestió de la diversitat cultural procedent de la immigració interna. A més, com a comunitat minoritària amb voluntat de preservar la seva identitat, és més fàcil que el grau d'acceptació de les demandes dels immigrants relacionades amb la possibilitat de mantenir determinats trets distintius de les seves cultures d'origen sigui més elevat. Tanmateix, la poca capacitat d'influència sobre el marc normatiu estatal i el fet que els recursos autonòmics (econòmics i institucionals) per integrar els immigrants siguin limitats no contribueix a facilitar l'adopció d'una política pròpia, diferenciada de l'estatal.

Bibliografia citada

BAUBÖCK, R. (1996), «Sharing History and Future? Time Horizons of Democratic Membership in an Age of Migration», a R. BAUBÖCK, A. HELLER I A. ZOLBERG. (eds.)(1996), *The Challenge of Diversity: Integration and Pluralism in Societies of Immigration*, Aldershot, Avebury.

BEITZ, Charles (1983), «Cosmopolitan Ideals and National Sentiment», a *The Journal of Philosophy*, núm. 2, p. 591-592.

BRUBAKER, W. R. (1989), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, Lanham, University Press of America.

DE LUCAS, Javier (2002), «Algunas propuestas para empezar a hablar en serio de política de inmigración», a J. DE LUCAS i F. TORRES. (eds.)(2002), *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas*, Madrid, Talasa.

FISS, Owen (2002), *Una comunidad de iguales*, Buenos Aires, Colección Nuevo Foro Democrático.

HOBBSAWM, Eric (2000), *Entrevista sobre el siglo XXI*, Barcelona, Crítica.

KYMLICKA, Will (1995), *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Clarendon Press.

TAMIR, Yael (1993), *Liberal Nationalism*, Princeton, Princeton University Press.

5 Intervenció del relator

Alain Gagnon (Quebec)

Més que presentar el cas del Quebec, en la meua intervenció plantejaré algunes qüestions que crec que poden interessar als presents. En primer lloc, comentaré algunes de les reaccions que ha provocat la ponència de la professora Neus Torbisco.

Així que permeteu-me dir que quan discutim la idea de la percepció negativa dels immigrants —perquè ha estat un element central que ha aparegut, a Espanya i concretament a Catalunya—, no estic segur de si és una percepció ben fundada, almenys segons el que he sentit.

Hi ha, naturalment, algunes lleis que han intentat donar un major reconeixement als grups minoritaris i això mostra que hi ha hagut esforços que no han tingut l'impacte que haurien de tenir, però almenys van en la direcció de reconèixer, per part de les institucions, que hi ha grups ètnics o minoritaris que són aquí i que nosaltres volem fer l'esforç de mesurar quina és la contribució real que poden fer a la societat.

Sabem que Catalunya és un Estat en una situació de debilitat —es pot considerar així, perquè per mi la Generalitat és l'expressió de l'Estat—, però Catalunya i altres comunitats del món tenen una societat civil molt forta. Hem d'entendre com els immigrants són rebuts aquí a Catalunya i hem d'examinar estretament com reacciona la societat civil envers aquests immigrants.

Són les organitzacions del treball, accepten els immigrants en les seves pròpies institucions? Jo crec que és allí on trobarem algunes respostes pel que fa a les actituds dels catalans cap als immigrants. També podrem observar els partits polítics: els partits polítics accepten i donen la benvinguda als immigrants? No conec el cas de Catalunya, però al Canadà s'és un immigrant mentre la persona escull ser-ho, però tres anys després de la seva arribada al país ja té tots els drets com a ciutadà al Quebec, i no em refereixo només a l'atenció hospitalària, sinó tota mena de drets.

Cal tenir en compte circumstàncies molt diverses:

- Les organitzacions laborals, ¿accepten els immigrants? I els partits polítics? I les empreses? Accepten o exclouen els immigrants?
- El sistema educatiu, ¿com funciona? ¿Hi ha una política oberta d'admissió dels fills dels immigrants? Si hi ha una política oberta d'acceptació, els catalans voldran que els immigrants aprenguin la llengua catalana, i cal veure si és així o no és així. Si hi ha un sistema educatiu obert, jo no em preocuparia gaire per l'actitud dels catalans vers els immigrants.
- Quina és la política dels centres de dia? Inclou alguna expressió de discriminació? I pel que fa a l'habitatge, ¿es té en compte la situació de vulnerabilitat dels immigrants? Se'ls ajuda? Hi ha tendència a segregar-los? Se'ls col·loca en zones especials perquè no són admesos en altres llocs?
- En definitiva, ¿quina és la política de la societat civil per fer que aquests immigrants arribin i s'integrin en la societat?

Si hagués d'estudiar les polítiques vers els immigrants a Espanya, o a Catalunya, aquests serien els punts que començaria a revisar. És a dir, primer començaria per la societat civil i després per les institucions de l'Estat. Si vostès tinguessin un Estat federal (jo crec que a Espanya hi ha algunes expressions o manifestacions de federalisme, però no em sembla que hi hagi un Estat federal), Catalunya podria fer servir les representacions exteriors de l'Estat i a Jordi Pujol no li caldria obrir una oficina pròpia al Marroc per gestionar la immigració des d'allà.

I si Catalunya fos un Estat fort, llavors la reacció vers la immigració seria completament

diferent, ja que els catalans serien els primers a donar la benvinguda als immigrants, els acceptarien, els informarien de quins són els seus drets, els dirien com han d'actuar i els podrien convidar a ser lleials a la societat catalana.

Però si Catalunya no forma part d'un Estat federal, i tampoc no és un Estat fort, aleshores es troba en una situació en què ha de pagar un preu per la seva debilitat: sempre hi ha la sospita, la por, vers els immigrants. I tindrà una política migratòria basada en el control de la immigració, adaptada a la política de l'Estat centralista, sempre tenint en compte l'organització nacional majoritària. I això és el que estem veient aquí: els catalans es troben confrontats a la nació majoritària.

I com pot reaccionar-se davant d'aquesta situació? La millor reacció és ser constructius al màxim. Si es té un Estat feble, es pot utilitzar la societat civil per fer que els immigrants siguin acceptats, per compartir amb ells la llengua i les mateixes idees sobre la comunitat. I el preu a pagar si volem acceptar de veritat la diversitat és anar teixint un gran ventall de compromisos. Diria que, pensant a llarg termini, aquesta és una política molt constructiva.

El que em fa por és el que està fent l'actual govern de Madrid: vol tenir una política en la que els immigrants hagin de triar, però l'immigrant allò que vol és viatjar a Espanya i, si tingués llibertat, l'immigrant el que vol és anar a Castella, perquè el concepte que tenen d'Espanya correspon, de fet, a Castella, i perquè els permet tenir després un accés a les altres comunitats autònomes. Nosaltres, des del Quebec, tenim el mateix problema: quan nosaltres rebem els immigrants ens diuen: «Per què ens imposen la llengua francesa?». Gràcies a Déu que nosaltres tenim un Estat federal, i les polítiques d'immigració són compartides entre els estats membres i l'Estat central. I això ens permet ser molt més generosos cap a la població immigrant, ser molt més oberts i acceptar-los completament al nostre país com a ciutadans de ple dret, i no tractar-los com a persones que cal deixar una mica de banda.

Naturalment, també hi ha una sèrie d'estratègies per accelerar els tràmits d'adquisició de la ciutadania. Hem dit que al Canadà es necessiten tres anys per ser un ciutadà de ple dret; però imaginin què passa quan se celebra un referèndum d'autodeterminació,

com el de 1995: a tots els immigrants que volien ser ciutadans se'ls va tramitar ràpidament els papers i, així, van poder tenir dret de vot. Dos anys després, en un mes, totes les persones que volien ser ciutadanes ho van aconseguir, i això va tenir una repercussió en els resultats del referèndum, perquè els immigrants van votar contra del projecte nacional perquè només volien un sol Estat nació dins del Canadà, i això va provocar molta frustració als polítics sobiranistes i als seus partidaris; i aquesta frustració encara és allà.

Per tant, necessitem maneres per saber com ens podem adaptar els uns als altres. I ens hem de conèixer bé, distingir entre diferents tipus d'immigrants. Per exemple, al Canadà i al Quebec hi ha «treballadors convidats», com els mexicans que vénen només per a la collita del blat, i després se'n tornen, són immigrants temporals. Però la major part dels immigrants que vénen a Canadà és per a quedar-s'hi, i uns i altres tenen diferents necessitats i acaben establint diferents tipus de comunitats.

Quan vaig llegir el text del professor Jacobs vaig trobar-hi una cosa única, molt important per nosaltres: és el que diu de la gestió de la interconnexió de les societats multinacionals, i allí veure-hi el paper que hi juguen els immigrants. En el cas de Brussel·les, les persones que vénen de diferents llocs del món, grups ètnics diferents, han de decidir si segueixen les seves pròpies estratègies d'adaptació o si s'adapten a les estratègies que se'ls proposa des de les institucions, o si només hi ha una estratègia única; però en molts casos són vistos com elements que permeten establir ponts entre les dues comunitats principals.

Això m'indica que a la regió de Brussel·les la comunitat flamenca està fent un joc de perdedor-perdedor. Què vull dir amb això? Perquè si tenen una estratègia de juxtaposició de grups —que és l'estratègia dominant en el cas del Canadà—, aleshores es dona la benvinguda quan es forma part de la societat, quan els immigrants tenen organitzacions pròpies, però no hi ha cap compromís: vosaltres no us comprometeu amb ells i ells tampoc no es comprometen amb vosaltres; ahora, sereu vistos no com antidemocràtics —potser sigui un terme massa fort—, però si com a enemics dels drets democràtics, ja que els immigrants s'adonaran que la comunitat no els deixa votar.

Jo no us puc dir la posició que heu d'adoptar a Catalunya; la meua impressió és que la posició flamenca és bastant dolenta, mentre que la Bèlgica francòfona té una estratègia d'uniformitat, de republicanisme, de polítiques universals, que tenen els seus propis problemes. I jo no sóc un defensor de l'universalisme, essent una persona del Quebec —després explicaré per què—, però us ho dic com una persona que pot donar el dret a trobar-se en la llista com a votant. És a dir, en una posició que els immigrants no poden ignorar: d'una banda, una posició de generositat i, d'altra banda, de manca d'egoisme; d'una banda és una posició democràtica i, d'altra banda, menys democràtica. Aquesta és la línia que segueix l'estratègia francòfona: el propòsit d'acceptar els immigrants tal com són, concedir-los els mateixos drets, els mateixos privilegis, però jo penso que cal defensar una posició més oberta i ser capaços de presentar-la com a tal (un model més proper al del Quebec).

¿Què vull dir amb això del model intercultural, que és el model predominant al Quebec? En el cas canadenc hi ha una visió desenvolupada pel Govern federal, segons la qual cal reconèixer el màxim possible cada un dels grups existents, de manera que francòfons i anglòfons no siguin comunitats rellevants: tenim un model de multiplicat de grups que definim com a multiculturalisme. És com un mosaic —tal com ha estat presentat a molts de vosaltres—, una expressió de la diversitat: som persones que estem organitzades comunitat per comunitat, segmentats, i hi ha molt poc intercanvi basat en aquesta lògica. Què ha creat això? Ha creat una varietat de comunitats que no es parlen entre elles, i aquest és el perill que jo veig en el cas de la regió de Brusselles. Per què hem de tenir comunitats que no estan ben integrades entre elles? Com a resultat del model multicultural podem veure que els xinesos canadencs no parlen amb els francòfons o amb els anglòfons, perquè tenen les seves pròpies institucions, i els seus propis periòdics en cantonès o mandarí, i no necessiten llegir els mitjans de comunicació publicats per francòfons o anglòfons. Això crea una situació molt estranya, en la que la ciutadania està vista com una estratègia segmentada i dividida en moltes formes, i crea una manca d'identificació entre els ciutadans del país.

Per tant, el Quebec ha reaccionat a aquesta estratègia del multiculturalisme —que creu en la juxtaposició dels grups i la fomenta— proposant tenir la llengua francesa com a llengua franca. Moltes persones reaccionen tot dient: «Aquesta mesura va en

contra dels nostres drets com a individus, és una estratègia antiliberal». Això ho diran els immigrants que vénen al Quebec, però l'argument presentat pels quebequesos és que es tracta d'una opció més que es proposa als immigrants que volen viure al país i, si l'accepten, podran participar —de ple dret— en els assumptes del Quebec.

I això és una manera de lluitar contra la discriminació que aquesta comunitat ha pogut viure; és a dir, qualsevol persona que vingui al Quebec tindrà l'escolarització en francès i, a més, gratuïta. Això ha creat algunes reaccions entre els habitants anglòfons del Quebec, que diuen: «Clar, vostès estan decantant la balança al seu favor», i d'aquesta manera tendeixen a utilitzar el discurs liberal. Però no és una posició antiliberal, sinó tot el contrari: és una posició molt liberal i molt respectuosa dels drets de les minories, ja que fa servir una llengua per lluitar en contra de la discriminació de la llengua majoritària, que és l'anglès. I aquesta posició ha estat una de les més constructives pel que fa als nous immigrants que han triat el Quebec com un país on viure i on treballar: han triat Quebec i seran nous ciutadans i, per tant, compartiran la llengua de la comunitat.

Així que nosaltres necessitem un nou discurs per intentar conceptualitzar aquest tema, i un grup de recerca que dirigeixo està treballant la idea del «multinacionalisme». No és el millor terme, però almenys en casos com el Canadà, on hi ha tres nacions —que són els aborígens, els canadencs francòfons i els anglòfons—, si podem fer que totes se sentin part d'una comunitat legítima, i tinguin un sentit de pertinença a aquesta comunitat, i que tots els immigrants usin les diferents llengües com a llengües útils, penso que tots farem un pas endavant molt important i serem capaços de trobar mecanismes per poder adaptar-nos els uns als altres.

És molt difícil per als aborígens. Al Quebec 65.000 aborígens viuen en onze nacions diferents, i pensin que hi ha una gran varietat de grups aborígens. Però se'ls ha de respectar perquè són les comunitats originàries i se'ls ha de donar suport. I quina és l'estratègia del Quebec? Donar-los instruments per poder ensenyar als seus propis nens; Quebec té la política més avançada per als aborígens: ensenyar-los el francès com a llengua comuna i, si ells ho volen, també poden aprendre l'anglès (per alguns d'ells la llengua anglesa és la primera llengua i, per tant, poden aprendre'l: és l'única excepció

que es fa); i naturalment poden aprendre les llengües aborígens, tots els aborígens poden ensenyar als seus infants en la pròpia llengua aborigen.

Pel que fa als immigrants, tots els que han arribat al Quebec durant els últims trenta anys van ser advertits que podien venir al Quebec, que és una societat oberta, però que també és una societat on l'ensenyament a les escoles públiques es fa en francès. Si volen anar a escoles privades, les hauran de pagar, però si volen anar a les escoles públiques, hauran d'aprendre-hi en francès. Aquesta és una de les polítiques més avançades per fomentar la integració dels immigrants en la comunitat del Quebec.

Hi ha un programa molt clar: no es volen eradicar les diferències que aporten els immigrants. Els habitants del Quebec de parla italiana poden aprendre l'italià. Els habitants del Quebec d'origen grec —que són un grup nombrós— poden ensenyar els seus fills la llengua pròpia perquè el govern quebequès defensa la diversitat de llengües. Però la llengua que s'utilitza a l'escola pública és el francès i això està molt clar: quan es participa com a ciutadà del Quebec aquest és el nom del joc. Ara, si volen anar a l'escola privada, ho poden fer, i allà poden ser ensenyats en la llengua que vulguin, no hi ha cap intervenció ni cap control. Ara bé, a l'escola pública l'ensenyança és en francès.

L'interculturalisme desenvolupa una dinàmica que actua com un grup de pressió, com una palanca perquè la gent tingui una mena de complicitat. És bo aconseguir la complicitat entre la comunitat i no juxtaposar els grups, perquè això crea guetos i la formació de guetos és la pitjor estratègia que es pugui imaginar, perquè s'acaben desenvolupant una mena de tradicions que han de desaparèixer en un moment determinat.

Per tant, com deia més amunt, el grup que estic dirigint està desenvolupant la noció de «multinacionalisme» com una manera de cooperar els uns amb els altres, com una via per trobar mitjans i estratègies a través de les quals diverses comunitats puguin conviure. I el cas de Bèlgica és molt interessant per nosaltres, no la millor estratègia, a vegades potser no sigui l'estratègia que cal seguir, però és un bon referent.

També estem treballant amb la noció d'«Estat regió». Llocs com el Quebec, Catalunya o Escòcia són comunitats úniques que no tenen les mateixes característiques d'un

Estat nació. Però jo no vull utilitzar el terme corrent de «nació sense estat», perquè estem parlant de comunitats que tenen organitzacions de treball, hi ha la Generalitat, hi ha referències pel que fa a les institucions. Hi ha tres raons per les que necessitem desenvolupar la noció d'Estat regió: (1) el tema de la responsabilitat; vostès, com a catalans, estan molt a prop dels seus polítics, i fan pressió per tal que les persones siguin responsables per elles mateixes; (2) el tema del poder; les nacions poden aconseguir poder i tenir accés a una sèrie d'elements institucionals (*l'empowerment* anglès); i (3) el tema de la cohesió social; què cal fer per promoure la cohesió social.

L'Estat regió assenyalava un potencial que anima a fer aquestes reivindicacions pel que fa a la immigració i a l'aplicació de la política lingüística. Cal saber utilitzar la memòria històrica, ja que aquesta permet a la gent mantenir-se i treballar unida. La noció d'Estat regió, el multinacionalisme i l'interculturalisme són elements que poden aportar-nos instruments a través dels quals crear un futur millor.

Per acabar, només volia assenyalar que he llegit alguns documents d'aquestes jornades que parlen de «taylorisme» i de les aportacions d'altres autors, i he sentit i he vist molt d'entusiasme, però he de dir que hi ha forces molt importants que s'hi oposen. La força que tenen les nacions poderoses és increïble, i aquestes faran tot el que podran per eliminar les idees dels intel·lectuals que volen inspirar el món actual. És a dir, dono el meu suport als documents dels ponents que m'han precedit, però també és cert que actualment —almenys al Canadà— hi ha en marxa una estratègia molt important per evitar que desenvolupin les idees de la diversitat, del multinacionalisme, etcètera. Les institucions de la cultura majoritària creuen que aquestes idees disminueixen la força de l'Estat nació. Es tracta d'estats dominants amb certa diversitat interna però amb poc respecte per la diversitat. I aquest és un repte molt important per a les comunitats que han discutit aquests temes.

Si defensem el context d'elecció, perquè el discurs de la diversitat ha de ser apropiat per als propis habitants —com s'ha dit aquest matí pel cas de Còrsega— i s'han de trobar maneres en les que puguin adaptar-se a les altres comunitats i apropiar-se d'aquest sistema. Ells estan allí i, per tant, han d'acceptar a les comunitats i treballar tots plegats, perquè les persones estaran allí. Per tant, necessitem pensar millor tots aquests temes.

L'últim punt que m'agradaria tocar és el de la seguretat. Teníeu raó quan dèieu que la noció de seguretat ha estat utilitzada pels Estats nació actuals per ser cada vegada menys generosos amb les comunitats i amb la societat civil. El maig del 2002 vaig estar a Barcelona, a la Universitat Pompeu Fabra, per discutir el tema dels nous moviments socials, i dèiem que ara hi ha molt poc marge per participar, no hi ha dret a la mobilització. I el principi de la seguretat ens pot portar a preocupar-nos, sobretot, pels estrangers i pels nacionalismes.

I jo crec que és un error, pel que fa als polítics catalans, oposar-se a la participació de partits nacionalistes importants a les Corts. La idea de criminalitzar els polítics, o les organitzacions polítiques, crec que és una estratègia errònia: cal fer que aquestes persones siguin a l'esfera pública i que hi presentin les seves idees. Per tant, hem de condemnar la violència i les estratègies violentes; però si les persones defensen les seves idees en un fòrum obert, hem d'acceptar-les, sinó el nostre rebuig no farà més que disminuir-nos la ment a tots plegats. Impedir la lliure expressió d'idees és una posició molt egoista. I aquest és el repte més important a les nacions d'aquest món.

Moltes gràcies.

Tercera part:

L'immigrat

⑥ Territorial Policy Communities in Wales¹

John Loughlin (Regne Unit)

1. The research presented in this paper are the first results of a research project “The dynamics of regional and national identity in the UK” which is part of the Leverhulme-funded Programme on “Nation and Region in the UK”. This project is being conducted by the author with Professor Michael Keating of Aberdeen University and the European University Institute, Florence. It is examining Wales, Scotland, Northern Ireland and the North-East of England. Professor Keating has been conducting research on the Scottish case.

INTRODUCTION: CONCEPTUAL FRAMEWORK

In 1998, Wales, like Scotland and Northern Ireland, received new institutions of government which replaced the old system of ‘direct rule’ exercised via the three territorial Offices. The events leading up to the referendums that brought about these changes and their immediate aftermath have already been well documented and there is no need to repeat this here (Taylor and Thomson, 1999; Jones and Balsom, 2000). This paper, and the research project on which it is based, attempts to delve a little more deeply into the dynamics of the devolution settlement and, in particular, into the question of ‘identity’. The concept of identity is notoriously difficult to operationalise and generally takes the form of mass surveys asking a number of simple questions. In the UK, this has often taken the form of the ‘Moreno Question’, named after the Spanish political scientist who devised it: do you feel more Welsh, Scots, English than British, attempting thus to construct a scale of identity². While this is a useful starting point in gauging public attitudes towards identity in general it remains little more than a snapshot of feelings at a particular point in time. However, it tells us little about the

2. It was first used by Luis Moreno to gauge the feelings of identity of Catalans and Basques. Moreno then applied the technique to Scotland and it has since been used in surveys in both Scotland and Wales (see Taylor and Thompson, 1999 for a recent use of the question).

political dynamics of identity and the way in which this relates to policy and policy-making, which we might regard as the ‘nuts and bolts’ of politics in practice.

In this research project, we approach the question of identity by analysing the role it plays in these political dynamics of policy and policy-making. Our research should be seen, not as contradicting, but as complementary to the Moreno-type mass-based quantitative surveys. In order to explore how identity is used in a policy context, we sought to find out how key decision-makers are affected by it³. Furthermore, the UK devolution process has placed the question of identity at the heart of the political debate in Britain, not just in Scotland, Wales and Northern Ireland where it has always been central, but in England as well. Perhaps for the first time, many English people have become aware, as a result of devolution, that there is a problem of identity in Britain. Until now they have tended to assume, in a non-reflective way, that Britain, England and the United Kingdom were synonymous. No Scottish, Welsh or Northern Irish⁴ person would ever have made such an assumption. The implementation of the devolution settlement is, therefore, an opportune moment to study the question of identity both at elite and mass levels. Our research project attempts, therefore, to ascertain from key decision-makers themselves what difference the devolution settlement was making both to their policy-making roles and to their perceptions of the importance of identity. One of the most interesting questions arising from the two kinds of survey will be the extent to which mass and elite opinions diverge or converge on these issues⁵.

3. We distinguish four basic groups of policy actors: institutional actors (Assembly Members and their civil servants); public sector actors (those in Assembly-sponsored bodies —formerly known as quangos— and local authorities); private sector actors (business, agricultural and trade union interests); and voluntary sector actors (churches, charitable and voluntary organisations).

4. This is true even of Northern Irish Protestants who, despite their protestations of ‘Britishness’ are aware, often painfully, of the differences between them and the English.

5. We are co-ordinating to some extent with John Curtice who is carrying out several mass surveys within both the Leverhulme Programme and the ESRC Programme on Devolution and Constitutional Change.

Territorial and Sectoral Policy Communities

Devolution did not occur in a vacuum but in the context of extensive changes in the nature of the state itself (Loughlin, 2000). In attempting to grasp the nature of these changes, social scientists have, in part, concentrated on analysing developments in the way policy is made and implemented and which actors are involved in this form of public action. This has given rise to an extensive literature on ‘policy communities’ and ‘policy networks’ and, more recently, to a discussion of the nature of ‘governance’ as opposed to ‘government’ (Kooiman, 1993; Kohler-Koch and Eising, 1999; Rhodes, 1997; Le Galès, 1999). Despite a certain vagueness and tendency to use the term ‘governance’ to fill any particular conceptual vessel we wish, the distinction between it and ‘government’ is useful in so far as it points us towards the complexities of contemporary ways of ‘governing’. ‘Governance’ points to the fact that ‘governing’ usually involves a range of ‘actors’ wider than elected representatives or appointed officials and includes various kinds of groups clustered around a particular policy sector (e.g. coal, steel, pharmaceuticals, electronics, etc.). They will be referred to here as simply ‘sectoral policy communities’ (SPC’s). Nevertheless, devolution, as well as raising issues of identity for these policy communities, also raises the issue of ‘territory’. One of the aims of our research project is to ascertain the importance of this ‘territorial’ dimension in the (re)construction of SPC’s and to evaluate the early effects that devolution is having on them. We are particularly concerned with the existence and/or emergence of ‘territorial policy communities’ (TPC’s) and their relationship to ‘sectoral policy communities’. A ‘territorial policy community’ is one where the territorial framework (whether this is Scotland, Wales, Northern Ireland, an English region, or, indeed, the UK or the European Union) is of primary importance in the construction and frames of reference of that community. Of course, there is no clear-cut distinction between the two types of policy community and, indeed, we would expect considerable overlap. It is, furthermore, extremely difficult to reconstruct in a satisfactory way the actual organisation and functioning of a policy community precisely because the arrangements are often highly informal. Nevertheless, that is our ambition and task: to construct a typology of such communities and to map out their relationship to each other both before and after devolution.

‘Frames of Reference’

With regard to the question of identity, little of interest would be gained by simply putting the ‘Moreno Question’ to the members of such policy communities. To say whether they feel more Scottish or Welsh than British and in what proportion tells us little about the construction and political activities of these communities. On the other hand, identity, or rather identification, is important; given the territorial dimension that we have been invoking. To operationalise the concepts of identity and identification, we have employed the concept ‘frames of reference’ which is inspired by the concept of ‘*référentiel*’ developed by the French political scientist Pierre Muller (1990). By exploring the frames of reference of policy communities, we seek to ascertain the most important policy framework, both conceptually and empirically, within which policy-makers operate, the core values that underlie these frameworks and the policy activities that occur within them. In our case, the most relevant frameworks are: the region/nation (Scotland, Wales, NI, N-E England, etc); the UK (Westminster/Whitehall); ‘Europe’ (the European Union); elsewhere (e.g. Ireland, South-West England). By probing the relevant frames of reference, it is possible to explore the level of decision-making with which key policy actors and communities *identify*, that is, their *identification* rather than their *identity*. However, by probing the question of identification, it becomes possible to explore identity understood in the more overt political and policy sense invoked above. The process of ‘rolling devolution’ adopted by the UK government gives a dynamic element to this question. In our interviews, we attempt to ascertain to what extent ‘frames of reference’ of policy-making have changed as a result of devolution and, if this is indeed the case, what the new frames of reference might be.

‘Core Values’

Recent work in public policy analysis has pointed to the importance of different levels of value formation (Muller, 1990; Sabatier and Jenkins-Smith, 1993). It is, however, notoriously difficult to ascertain what are the values held by an individual or organisation, let alone a national or regional community. This is made even more complex by the fact that

there are different layers of value formation with some values being more ‘operational’ or ‘rational’ and open to change, while others are more ‘fundamental’ and related to an individual’s or organisation’s non-negotiable sense of identity. In order to probe these dimensions of value-formation and identity, we have chosen, in this research project, the method of ‘oblique enquiry’. This involves trying to delve into ever deeper levels of value formation through a series of indirect questions on a number of issues that, while ostensibly not directly related to identity issues, do reveal implicitly-held values. Sometimes, it is possible to go further and ask more direct questions about symbols, value and identity but this is only after the indirect method has been used. A useful technique is to ask questions which contrast and compare one’s own community, region or nation with other communities, regions or nations. For example, this might be done through the evocation of stereotypes about themselves and about the other groups. Of course, what is revealed from elite interviews are the attitudes and opinions of the individuals being interviewed but these individuals do represent key organisations within the society as a whole. These individuals and organisations, operating at a high level of the society itself, may be regarded as possessing distinct insights into the way that society, or at least its members, think about themselves. There may emerge interesting scenarios in which these elite attitudes, opinions and evaluations diverge considerably from mass public opinion or from the ways in which the media represent the issues.

THE WELSH POLICY CONTEXT

It is important to set the context in which policy activities occur. Welsh identity and Welsh policy communities are, to a large extent, the result of a long history of relations with its big neighbour, England. Without delving too far back into this history, we can point to the ‘Act of Union’⁶ of 1536 as the crucial historical landmarks of modern

6. This act is known as the ‘Act of Union’ only since 1801, by analogy with the Acts of Union with Scotland (1707) and Ireland (1801). But, as Davies (1994) remarks, this is misleading since the latter two acts were drawn up and passed by the English Parliament and the Parliaments of Scotland and Ireland respectively. Wales, of course, had no such parliament and the Act was drawn up and passed by the English Parliament only, which, at that time, had no Welsh members.

Wales (Davies, 1994). Basically, this Act, unlike the Act of Union between Scotland and England in 1707, completely assimilated Wales into the English political, administrative and ecclesiastical system and penalised the Welsh language. Scotland, on the other hand, was allowed to retain what Scots commentators refer to as ‘the institutions of civil society’. By this they mean its legal system based on Roman law, its educational system, its distinct forms of local government, and its established church, the Church of Scotland, which is Calvinist rather than Anglican. Wales did, however, retain the Welsh language and Welsh people, in their majority, adopted non-conformist Protestantism rather than Anglicanism as their religion⁷.

These differences point to differences in the historical trajectories of Scotland and Wales as ‘nations’. Scotland was a unified kingdom from the 9th century and became a nation-state until the union of the Scottish and English crowns in 1603. Before this, it was traditionally allied to France and an enemy of England. There was a Scottish Enlightenment in the 18th century with luminaries such as Adam Smith and David Hume, and Glasgow and Edinburgh the centres of intellectual and liberal ferment⁸. The Act of Union was accepted by the Scottish elites as a union between equals and the Scots never forgot this sense of difference and equality. The Welsh had never been united as a nation in this way. Their ‘Act of Union’ was very much on the terms dictated by England and was far from being a treaty between equal partners.

Wales, like Scotland, the North and Midlands of England, and the North-East of Ireland, did participate in the development of Britain as the greatest industrial power of the

7. The Church of England was the established church of both England and Wales until disestablishment in 1920 when the Welsh Anglicans set up a separate province which became known as the ‘Church *in* Wales’. In the 19th and early 20th centuries, Welsh Anglicanism was largely identified with the English interest in Wales and disestablishment became a *cause célèbre* and a powerful force for defining Welsh identity as non-conformist. Today, the Church in Wales is strongly identified with the Welsh nation as is illustrated by the fact that a requirement for becoming one of the seven Welsh bishops is a knowledge of the Welsh language.

8. Although, today, Scottish nationalists hark back with some pride to this period as pointing the existence of an autonomous Scottish civil society, these luminaries were, in fact, in favour of the Union with England, which they perceived as bringing ‘progressive’ benefits to Scotland.

19th century and in the development of the British Empire during this period. At one time, Cardiff was the coal capital of the world and the South Wales valleys were great centres of industrial activity. Another feature of Welsh life during this time was the importance of radical politics precisely because of the harshness of life in the mines and steel-works. This was closely linked to Welsh religious non-conformity (that is, a kind of Protestantism that was distinctly low-church, anti-Anglican and based around the ‘chapels’) and a strong sense of solidarity and egalitarianism in the rural and working-class communities. These factors led to a strong identification of a majority of Welsh people with first the Liberal Party and then the Labour Party, when it replaced the Liberals as the main party of opposition to the Tories, although a minority of Welsh people continued to support the Tories. Welsh nationalism as a political force in the form of Plaid Cymru emerged relatively late on the scene and did not become important until the 1960s. It has, however, become the second political force in Wales with the serious decline of the Conservative Party in the last ten years.

The link with the Labour Party, however, is the most important for understanding the contemporary Welsh policy context and also attitudes to devolution within the Labour Party, particularly as the Party has traditionally been strongly Jacobin. The Party saw its primary task as capturing both the levers of the state at Westminster and the ‘commanding heights of the economy’ in order to better redistribute the benefits of national wealth to its working class constituents. Welsh Labour, marked by a long tradition of militancy in the Valleys and industrial South Wales, but also by the great levels of poverty and deprivation experienced by its supporters, was strongly attached to this perspective. The link to the centre (London) was seen as a lifeline for many of these people. Welsh nationalism was regarded with particular alarm as it was perceived as putting this lifeline in danger. Furthermore, nationalism was strongly associated with the imposition of the Welsh language on a population which, although it possessed a sense of Welsh identity, was now English-speaking⁹.

9. These factors played an important role in ensuring the defeat of the devolution proposals in 1979, when Welsh Labour, led by Neil Kinnock, spearheaded the No campaign with the result that 4 to 1 voted against. Although feelings have changed in the meantime, the old fears have not completely disappeared and were important factors in both the low turnout and the narrowness of the result in the 1997 referendum.

At the same time, this dependence on the centre underlies what might be described as an underlying problem of Welsh political culture: a psychological dependency which engenders feelings of inadequacy but also resentment towards this same centre, giving rise to a lack of self-confidence. But these traditions of trade union organisation and militancy and the collective organisation necessary in the heavy industries might also help to explain the Welsh traditions of communitarianism and egalitarianism (as several of our interviewees pointed out). Neo-liberals such as the Thatcherite former Secretary of State, John Redwood, bemoaned the lack of an entrepreneurial spirit among the Welsh and he is perhaps right. But this may be more than compensated for by the traditional strength of the Welsh communities¹⁰. This brief historical sketch is necessary for understanding the complexities of contemporary Welsh identity and nationhood and the very different experience of Scottish nationhood.

Economy, Society and Nationhood in Wales

Although Wales has some recognisable features of nationhood –a flag, an anthem, a language, and a sense of difference from others (especially from England)– its national identity is highly problematic. This might be expressed in the concept of ‘fractured nationhood’. Denis Balsom pointed to this problematic in his well-known typology of three ‘Wales’s’: Welsh Wales in the northern and western Welsh-speaking heartlands; English Wales in the industrialised south and north-east English-speaking areas but possessing a sense of Welshness; and British Wales, the English-speaking areas along the English border with little sense of Welsh identity. This typology is a useful starting point but the Welsh political and social landscape has become more complex in recent years. We might illustrate this through reference to a number of cleavages or fault-lines running right through Welsh society. An overview of the Welsh economy illustrates some of the key debates in contemporary policy-making in Wales.

10. Of course, it is necessary not to romanticise the old working-class and rural communities where life was extremely harsh, especially for women. In any case, although remnants of the communities do remain, these have been devastated by the industrial conversions of the 1970s and 1980s.

Migration. It is in the context of “fractured nationhood” that one can usefully situate the discussion on migration. We need to distinguish between three types of migration patterns that have affected Wales. First, there was Welsh *internal* migration from one part of Wales to another. Second, there was UK *internal* migration from other parts of the UK (England, Scotland and Northern Ireland) into Wales. Before it achieved independence in 1921, the south of Ireland would also have been in this category. Third, there is international migration from outside the UK (and after 1921 this includes the 26 counties of the south of Ireland). The key event in the 19th century was the participation of south Wales and the Valleys in the industrial revolution. At one point in the 19th century south Wales was producing the world’s largest output of coal anywhere in the world and this was coupled with important steel production and a range of ancillary activities in the docks, railways, etc. It was this position at the heart of the new industrial system that attracted tens of thousands of workers as coal-miners, steel-workers and dockers. First, there was an internal migration mainly from the heartlands of rural Welsh-speaking Wales into what was rapidly becoming English-speaking industrial south Wales. This had an important impact on Welsh language, culture and politics. It meant in effect a rapid decline in the number of Welsh-speakers in Wales as a whole, although it is true that Welsh English-speakers still maintained traditions of Welsh identity, radical politics and non-conformist chapel-going. At the same time, there was a growing hostility to the Welsh language (rather than culture and identity) on the part of the English-speakers. This hostility was reinforced by the next wave of immigrants: those from within the United Kingdom, including the south of Ireland. The Irish immigrants came mostly as a result of the Irish famine (1847-52) in which over a million people died and several million emigrated from Ireland in the following years. In the latter half of the 19th century, some of these emigrants settled in the towns and valleys of south Wales. However, during this period there was a great deal of conflict between them and the native Welsh, caused by differences in religion (Catholicism versus non-conformist Protestantism) and language (there was little interCeltic solidarity) but also because of the Irish undercut wages in the heavy industries and were used as scabs by the employers. In any case, the Irish became an important element of the new English-speaking community of industrial south Wales and eventually succeeded in politics and business. However, although the Irish are probably the largest group of migrants

as a result of internal UK migration (and later as part of international migration), they were not the only group. Among the others were English and Scots, obviously reinforcing the English language but also an early immigration from other parts of Europe, Italy and Poland in particular, as well as Africa, especially Somalia. One of the most remarkable stories of this period was the successful integration of the Africans through intermarriage with Welsh, Irish and English groups to form what is officially known as the Cardiff Coloured Community. In effect, racism seems to have been little evidenced during this period.

All of these groups successfully integrated into Wales, although it is doubtful whether they had any consciousness of belonging to a Welsh nation until the 1960s. The main nationalist party, Plaid Cymru, was organised mainly in the Welsh heartlands and the political allegiance of the immigrant groups went mainly to the resolutely anti-nationalist Labour Party or, to a lesser extent, to the Conservative Party. Industrial south Wales played a key role in the defeat of the Yes vote in the 1979 devolution referendum and it is significant that Cardiff, the heartland of this community, voted No in the 1997 referendum. Nevertheless, there have been changes since the 1960s. A key element of these changes (dealt with in the next section) was the collapse of the heavy industries of industrial south Wales as well as the continuing rural exodus in the other parts of the country. To some extent this was a catastrophe for the traditional working class communities of the Valleys, and for the towns and cities where they lived. On the other hand, Cardiff and its hinterland (with the exception of the Valleys) did succeed in reinventing itself as a dynamic European metropolitan region, throwing off its image as a grimy industrial working class town. Furthermore, as English towns began to experience serious levels of social deprivation, crime and unemployment, rural Wales across the border began to look increasingly attractive as a place to live. There thus began a new internal migration from England to both the Cardiff region and the idyllic villages of the Welsh mountains and coast as well as along the Welsh border with England. This problem is dealt with below in the section on ethnic cleavages, but at this point it is useful to point out that those born in England comprise about 20% of the population of Wales. Although scattered throughout Wales, they are concentrated in south Wales and along the border in the east. Some of the English incomers have enthusiastically accepted the language and culture of Wales, but it is probably fair to

say that the majority have no sense of belonging to the Welsh nation and their point of reference is England and English cities such as Birmingham or Liverpool. Although more detailed research still needs to be carried out in this area, it is significant that the areas of concentration of English incomers voted in their majority No in the 1997 referendum. This needs to be balanced by the fact that in the “old” English-language community there is a new appreciation of the Welsh language and culture and an identification with the Welsh nation. The language conflict is much less sharp than it once was and many of this community are either learning Welsh or sending their children to the very successful Welsh medium schools.

The final element in this discussion of immigration patterns concerns the large “non-White” immigration into Britain since the Second World War, mainly from Asia, the Caribbean and Africa. This immigration has barely affected either Wales or Scotland and it has concerned mainly London and the South East, the English Midlands, especially Birmingham and Yorkshire. The Office of National Statistics (Annual Local Area Labour Force Survey, 2001/2) estimated that, in 2001/2, 47.9% of all ethnic minority groups lived in London, 7.4% in the South East, 12.5% in the West Midlands, 5.5% in the East Midlands and 7.9% in West Yorkshire. In Scotland, there were just 2.1% and Wales 1.2 %. Another way of putting this is to state that 98% of Scots and Welsh defined themselves as “White” in this survey. It can be seen therefore that this kind of immigration pattern barely affects issues of language, culture and identity in Wales (or Scotland). Although there have been isolated outbreaks of racial hatred against these communities in Cardiff and Swansea, and although extreme-right organisations are present in this region, race relations have been relatively good in the area. The current immigrants, mainly Pakistanis, seem concerned to maintain their own communities through the practice of Islam and the community centres associated with mosques. Many of the older members have retained their language of origin although their children do assimilate to the majority linguistic culture, which is English. There is little evidence that they are investing in the Welsh language and identity and that they have consciousness of belonging to the Welsh nation, despite the conscious efforts of the Welsh National Assembly to promote a multicultural image of Wales.

The Welsh economy

One of the key developments that have shaped Welsh life in the last 25 years is the level of restructuring that has taken place in the economy. With the decline of heavy industry, there are few remnants of the traditional industrial sectors¹¹ that once dominated Welsh economic output. This restructuring led to the establishment of the Welsh Development Agency (WDA) in 1976, which was given the task of regenerating the economy of Wales. One of its key objectives was to attract foreign direct investment to compensate for the loss of jobs in traditional sectors and it has succeeded in attracting many large companies from overseas, notably from the USA, Europe and Japan. Whilst news of job creation were almost invariably greeted favourably, increasing concerns have been raised in the last few years over the sustainability of such a strategy. Many of the manufacturing jobs that were attracted to Wales on the basis of favourable commercial conditions –including relatively low wages– have now been lost to areas that have even lower labour costs (especially Eastern Europe). As a consequence, the debate more recently has shifted in favour of devoting more resources to indigenous business. This is reflected in a number of strategic initiatives that seek to promote economic prosperity in Wales.

Within these strategic initiatives, much attention has been focused on creating sustainable, high-value jobs. The WDA has sought to be at the forefront of some leading edge European practices, especially in the field of innovation (Rhisiart and Thomas, 2000). Another important area where Wales has traditionally lagged behind, as noted above, is entrepreneurship. Recognition of the problem led the National Assembly to issue a strategic document, *Entrepreneurship Action Plan for Wales*. The vision outlined within the document is of ‘a bold and confident nation where entrepreneurship is valued, celebrated and exercised throughout society and in the widest range of economic circumstances’ (NAW, 2000). It will be a formidable task

11. Steel is the only heavy industry of significance that remains although the industry is now highly skilled and technological, with the productivity of the Welsh plants amongst the highest in Europe. However, the industry suffered a heavy blow when Corus announced in January 2001 that it would be shedding 3,000 jobs in Wales.

to transform that vision into the increased business birth rates that are required to help increase Welsh GDP per capita, which stands at only 82% of the UK average (only Northern Ireland and the North East of England are poorer in these terms). Politicians and practitioners will also need to address the internal disparities in Wales, as noted below.

Restructuring has produced a more balanced economy in Wales, where dependency on a few sectors has been reduced. There are, nevertheless, features that distinguish the Welsh economy from the UK economy as a whole. Manufacturing plays a more prominent role in the Welsh economy than it does in the UK economy: it accounts for 27.8% of Welsh GDP compared with 20.8% of UK GDP (ONS, 1998). In terms of its exports, the Welsh economy is even more strongly integrated into the EU economy than that of the UK as a whole, with 72.1% of exports from Wales going to the EU – compared with 60.8% for the UK economy (ONS, 2001 – figures are for 1999). Consequently, it may be said that there is a stronger case to be argued in Wales in favour of joining the European single currency. Having been integrated into the macro-economic framework of the UK and strongly integrated into the EU economy, several interviewees commented that, in conceptual terms, Wales had ‘less of a problem’ about integrating into the larger economy of the EU. This will be another key indicator to analyse in any future referendum on UK entry to the Euro.

This overview of the Welsh economy demonstrates that considerable challenges face policy makers in their goal of raising the nation’s GDP (per capita) to the UK or EU average levels. Moreover, there is great scope for these economic indicators to be politicised both within Wales and in Welsh relations with Westminster and the EU. Despite the absence of monetary and fiscal instruments, the Assembly will be judged –in popular terms– by Welsh economic output in the coming years. Partisan divisions in the Assembly will probably increase if there is little tangible improvement in the Welsh economy. In the unfolding debate on the European single currency, the Welsh position may well differ from that of the UK as a whole. This will be another vital case in which to gauge the Cardiff-London-Brussels relationships.

Economic-geographic cleavages:

Traditionally the cleavage was between a largely Welsh-speaking rural Wales as opposed to a largely English-speaking Industrial South Wales (ISW) marked by the heavy industries of coal and steel, with pockets of English- and Welsh-speakers in each of these. This cleavage has been considerably modified with the collapse of heavy industry in the 1980s, rural depopulation and growing numbers of English-speaking ‘incomers’ into the Welsh heartlands. Mathias (2000) distinguishes between four main economic areas: (i) the industrialised south; (ii) the semi-industrialised north-east; (iii) the rural centre and north-west; (iv) the National Parks in the north-west and the south of central Wales. Today, the main cleavage in economic terms is not a north-south or rural-urban one but an east-west one, with a strong economic base running from the north-east to the south-east with the western sea-board and central areas suffering from serious economic deprivation along with the former coal-mining valleys. Only the region around Cardiff and, to a lesser extent, the North-east, could be described as dynamic economic regions existing as islands of prosperity in a much larger sea of economic deprivation and depression characteristic of the rest of Wales¹².

Linguistic cleavages:

The Welsh language has undergone a serious decline during the 20th century. According to census figures, in 1931 36.8% of the population (above the age of 3) were Welsh-speakers. This had declined to 18.7% by 1991. These bald figures, however, do not reveal the complexities with regard to Welsh-speaking and English-speaking communities in Wales.

First, there is the problem of defining what ‘Welsh-speaking’ means. Second, there is the question of the status of the language in public and social life. Third, there is the relationship between language and identity, and language, identity and politics. The

12. It is not surprising that a large area of Wales, covering West Wales and the Valleys, has, for the first time, been designated as an Objective One Priority Area by the European Commission. Most of the rest of Wales has been recipient of structural funds, mainly the old Objectives 2 and 5b (see Mathias, 2000).

census figures need further refinement by more focused questions exploring these issues. In June 2000, the Welsh Language Board published a report on *The State of the Welsh Language*, which gives a more nuanced picture (Welsh Language Board, 2000). With regard to the meaning of Welsh-speaking, this report defined Welsh-speakers as those who speak the language ‘fluently’ or ‘very well’. It emerged that 11% were fluent, 5% spoke it fairly well, 2% spoke some Welsh, 27% spoke just a few words, while 55% spoke no Welsh at all. Thus, those speaking some Welsh, excluding those speaking only a few words, is the figure given in the 1991 census for those who speak the language, although, clearly, the number of competent Welsh-speakers is much less than this figure suggests. However, this rather sombre picture is modified by the increase in Welsh-speaking among younger age groups, thanks to the introduction of compulsory Welsh and the provision of Welsh-medium schools.

With regard to the language’s status, however, the position is more positive. The same survey revealed that 75% of those interviewed, English- as well as Welsh-speakers, consider the language will continue as a living entity for the foreseeable future. 89% of all respondents of both languages thought the language was important for Welsh culture. A significant proportion thought knowledge of the language was useful in obtaining employment and the demand for bilingual skills would grow especially in certain sectors (60% thought education such an area; 48% the local authority sector; and 44% the health service). Even more encouraging was the finding that almost everyone (with only 6% disagreeing) thought there should be more bilingual education than is currently available and that more English medium schools should teach some subjects in Welsh. These developments are significant when we compare attitudes to Welsh during the 1979 referendum on devolution, when there was a great fear in the English-speaking community that ‘Welshies’ would dominate a devolved Assembly. The position of the language has also been strengthened in public policy terms through the setting up of S4C (Sianel Pedwar Cymru –in English, Channel Four Wales), the Welsh Language Act of 1993 and the subsequent setting up of the Welsh Language Board to protect and promote the language. ‘Language politics’ certainly do not feature as they did a generation ago. Although leading figures have declared that the age of language politics has passed in Wales,¹³ there are

13. Lord Elis-Thomas, Presiding Officer of the National Assembly for Wales and former Chairman of

signs that the issue can still provoke partisan differences. Recent episodes demonstrate that the Wales Labour Party, whose traditional dominance of industrial south Wales has been challenged by Plaid Cymru, is still prepared to use the issue of the Welsh language as a lever against the perceived threat of Welsh nationalism.¹⁴

The final point concerns the relationship between language and identity, and the relationship between these two and politics. First, it should be noted that 74% of respondents to the WLB survey were born in Wales and, of the remainder, 21% were born in England. 76% of all respondents¹⁵ considered themselves to be Welsh but 96% of Welsh-speakers did so. Welsh-speakers considered themselves to be more Welsh (96%) than British while among English-speakers the percentages only 73% felt this. On the political level, the Welsh-speaking communities have tended to support Plaid Cymru; the Welsh-born English communities, the Labour Party or the Liberal Democrats; and those of English origin, the Conservative Party or the Liberal Democrats. However, Plaid Cymru has in recent years tried with some success to penetrate into the English-speaking areas. New Labour, at least, has made efforts to improve its relations with the Welsh-language community. The Conservatives have also attracted some high-profile Welsh-speakers and Welsh-born English-speakers. These are rather crude estimates, which need to be filled out with more exact statistics.

The new respectability of the Welsh language has also led to the emergence of a Welsh-speaking urban elite, whose sociological characteristics are quite different from the traditional Welsh-speaker from the heartlands. In certain sectors of public employment, such as education, the media or public administration, and in parts of the private sector, it is now a distinct advantage in employment terms to be a Welsh-

the Welsh Language Board, has —amongst others— stated that the age of language politics has passed, that there is now a form of settled consensus.

14. Significant attention was focused on the comments of a Plaid Cymru councillor in the Welsh-speaking heartland of Gwynedd, who voiced fears in a radio programme over the impact of non Welsh-speaking people settling in some areas of the county. The Labour Party, in particular, was eager to portray the comments as an example of racism against the English rather than address language planning issues in the Welsh heartlands.

15. It was not clear how many English-born were in this group.

speaker. As we shall see below, this is leading to new cleavages on the language issue in the area of employment, which are likely to be exacerbated by the bilingual nature of the National Assembly for Wales. However, in many instances there remains a serious linguistic deficit with regard to the number of Welsh speakers in certain key institutions. Only 1%, for example, of the National Assembly's staff speak Welsh, which compares unfavourably with the national average.

'Ethnic cleavages':

It has been suggested that in Wales there are three main ethnolinguistic groups: the Welsh-speaking Welsh¹⁶; the English-speaking Anglo-Welsh, born in Wales; and the English-speaking incomers, the majority of whom were born in England, and that these groups are dominant in defined geographical areas. There are also a small minority of other ethnic groups. Some of these such as the Irish, Italian, Poles, Somalis, and Yemenis migrated into Wales at the end of the nineteenth century. These have been more or less assimilated into the large English-speaking Welsh group. There has been a more recent immigration from the Indian sub-continent and, to a lesser extent, from the West Indies. These groups exist in a more uneasy relationship with the Welsh population and, from time to time, experience racist abuse and violence similar to what happens in other parts of the United Kingdom. Their presence adds another element to the complexity of Welsh society.

Although a large majority of English-speaking Welsh-born people living in Wales are in favour of measures to protect and promote the Welsh language, there remains a certain tension between them and Welsh-speakers, which we picked up in several interviews in this project. Some Welsh-speakers still tend to see Welsh-speakers, that is, themselves, as the 'true' Welsh and regard the language as the true marker of identity. Non-Welsh-speakers resent this and argue in favour of a Welsh identity not based exclusively on a knowledge of the language but rather on the creation of distinctively Welsh political institutions (Aitchinson and Carter, 2000). The position of the En-

16. The vast majority of these were born in Wales but a small number come from Welsh-speaking families living in England.

glish-born incomers is also complex. First, the proportion of English-born residing in Wales—around 22%—is much higher than is the case in Scotland or Northern Ireland. Furthermore, this group has a strong presence in distinct geographical areas especially in the counties along the border with England. It is clear from the 1997 referendum that they accounted for much of the ‘No’ vote in these areas. It seems that, for many of them, living on Welsh soil is a mere accident of circumstances and there is little sense of belonging to Welsh society or, a fortiori, to a Welsh nation with a national project of which the National Assembly is the political expression. The employment dimension is also significant with regard to the English in Wales. While positions held may have resulted from meritocratic recruitment processes, there are concerns that the number of English people in key positions in Wales is redolent of the English ‘managerial’ or ‘white settler’ class system that operated in colonial and industrial times.¹⁷ On the other side of the scale, an embryonic underclass has emerged in recent years where unemployed people from metropolitan England have been encouraged to move to parts of rural Wales and the North Wales coastal resorts.

It is important to avoid oversimplification of the position of the English in Wales. Many English-born incomers do in fact make an effort to adapt to the society and culture that they have joined by, for example, learning the Welsh language or sending their children to Welsh-medium schools even if they themselves have not mastered Welsh¹⁸. These ‘Welsh-adapters’ were strongly in favour of a Yes vote in the referendum and sometimes took a leading role in the campaign. At the moment, figures do not exist for the proportions of those indifferent to Wales and those adapting to Wales that characterise this segment of Welsh society.

17. During the industrial period in Wales, the managerial class at mines and steel works was predominantly English. One notable ‘product’ of this system is the former Deputy Prime Minister Michael Heseltine, whose English father moved to Swansea to work as a manager in local industry. Although raised in Wales, Michael Heseltine, it is recalled, mocked Neil Kinnock for his southern Welsh accent.

18. It has been estimated that, outside the Welsh heartlands, around 80% of parents sending their children to Welsh-medium schools do not themselves speak Welsh. Among this 80% are a sizeable number of English-born incomers, although I am not aware of any figures for the actual number.

Political cleavages:

There is an obvious cleavage between the four main political parties in Wales. The dominant party for much of the last century has been the Labour Party with the Conservative Party as its main opponent at least up to the 1980s. But, by the 1997 General Election, the position of the Conservatives in Wales had declined to such an extent that, similarly to what happened in Scotland, none of its candidates was elected to Parliament. This did not signal the end of the Conservatives in Wales as some of its candidates were subsequently elected to the Welsh National Assembly. Nevertheless, they have been replaced by the nationalist Plaid Cymru as the main opposition party. Plaid Cymru has in recent years tried, with some success, to broaden its support base by attracting English-speakers in areas such as the South Wales Valleys. Indicative of this shift was its name-change to Plaid Cymru - The Party of Wales, adding the English translation as a suffix. The Liberal Democrats, the inheritors of the once dominant Liberal Party in Wales, still command some support but this is quite reduced. Today, the main party cleavage is between the Labour Party and Plaid Cymru with the Liberal Democrats having recently entered into a coalition government with Labour in the NAW.

Perhaps an even more important cleavage than the cleavage *between* the parties is the cleavage *within* the Welsh Labour Party between Blairite 'New' Labourites and 'Old' Labour. It is this internal party division that was another important factor in the low degree of mobilisation by Labour supporters for a 'Yes' vote in the referendum. It has bedevilled the early stages of setting up the Assembly with squabbles over the Welsh party leadership (Rhodri Morgan vs. Ron Davies and Rhodri Morgan vs. Alun Michael respectively)¹⁹. This internal Labour Party division has been basically between

19. There was also a row over the sitting of the Assembly with a spat between Cardiff County Leader Russell Goodway (hostile to devolution) and Ron Davies over whether Cardiff City Hall, now empty after local government reorganisation in 1995, should house the Assembly. This was partly a personality conflict between Goodway and Davies but also a reflection of a division between traditional 'Old Labourites' hostile to devolution who control Cardiff County Council and those in favour of devolution such as Ron Davies. One interviewee who is a local councillor claimed there is a Goodway faction, which he described as an 'Irish Catholic Mafia', which is somewhat hyperbolic but does indicate the tensions within the party.

those attached to the traditional Labour commitment to centralisation (and therefore redistribution of resources) who have been hostile to anything smacking of (Welsh or Scottish) nationalism, and those in favour of devolution. The commitment of the latter group is based on a variety of motives: recognition of Wales's national identity and culture; acceptance of the argument in favour of a 'Europe of the Regions'²⁰; or a simple loyalty to the Labour Party without any strong ideological commitment to devolution as such. Although Labour pro-devolutionists shared a common commitment with Plaid Cymru to setting up a Welsh Assembly, it proved very difficult for the two groups to work together given their historical antipathy to each other. Furthermore, a revitalised Plaid Cymru was attracting a younger population in the English-speaking areas which was posing a threat to Labour hegemony in places like the South Wales valleys. Another notable cleavage within the Labour Party is the attitude towards European integration. Interestingly, hostility towards European integration is generally expressed by the same section of the Wales Labour Party that has opposed devolution. Although the leadership of the Wales Labour Party –like its UK equivalent– is both pro-devolution and pro-EU, there is a recalcitrant faction of the party in Wales that remains firmly British nationalist in outlook. The future of the Assembly in the short to medium term will be heavily influenced by the synthesis which emerges from these contrasting views within the Labour Party.

Surprisingly, given the party's commitment at the UK level to decentralisation and federalism, the Liberal Democrats in Wales showed themselves to be quite lukewarm to the whole devolution project and barely mobilised their members to get out to vote. Given these divisions and apathy and the open hostility of the Tories, the mobilisation of Welsh society behind the devolution project was extremely weak when compared to Scottish mobilisation behind the Constitutional Convention. Given the difficulties it is perhaps surprising that as many people voted as they did and that the 'Yes' vote actually squeezed through by a few thousand votes.

20. Bruce Millan, a Scot and former Commissioner for Regional Policy in the European Commission, who headed one of the policy review groups of the Labour Party in opposition played a key role in introducing this dimension into Labour perspectives.

Given the extent and depth of these cleavages, it is not surprising that national identity in Wales is problematic and in strong contrast to the sense of ‘settled nationhood’ that exists in Scotland. The divisions also help to explain both the modest nature of the devolution proposals for Wales (an Assembly with no powers of primary legislation and no tax-raising powers such as the Scottish Parliament received) and the lukewarm reception given to the proposals which resulted in a low referendum turnout (50%) and the slim majority for a Yes vote (just over 50% of those who turned out to vote voted Yes)²¹.

Welsh Political and Administrative Institutions

As mentioned above, Wales, unlike Scotland, was completely assimilated into the political and administrative institutions of England by the Act of the Westminster Parliament (the ‘Act of Union’) in the sixteenth century. It was only with the setting up of the Welsh Office and the establishment of a Secretary of State for Wales²² in 1964 that Wales began to develop its own distinctive political institutions. Most power was concentrated in the hands of the Secretary of State who had a seat in the UK Cabinet, and who exercised this power with the help of a small number of junior ministers. Nevertheless, the ‘territorialisation’ of Welsh public administration was a slow and erratic process. First, several public utilities such as water and electricity were not geographically bounded by the Welsh border but overlapped across the border with

21. In Wales there was a single question asking voters if they were in favour of setting up a Welsh Assembly, with the following results: 50.3% in favour, 49.7% against, with a turnout of 50.1%. Scottish voters were asked whether they wished to see a Scottish Parliament and whether this should have some limited tax-raising powers. The results were: 74.3% in favour of the Parliament, 63.5% in favour of its having tax-raising powers, with a turnout of 60.4%.

22. Most Secretaries of State for Wales, whether Labour or Conservative, have been broadly sympathetic to Welsh problems and, indeed, saw one of their functions as being to fight for Welsh interests in the Cabinet especially with regard to Wales’s share of the UK budget. Indeed, Mrs Thatcher tended to act like the old Roman Emperors by banishing uncongenial colleagues to Wales (and Northern Ireland). This changed with her appointment of John Redwood, a keen neo-liberal Thatcherite, to the post. Redwood provocatively manifested his hostility to Wales in a way that greatly contributed to the Conservative collapse in the nation.

parts of England. Second, although it is true to say that Wales developed a kind of government, this bore more resemblance to a kind of colonial rule from Westminster rather than something that recognisably democratic. On the contrary, government in Wales, especially during the long period of Conservative governments, tended to take the form of rule by quangos²³. ‘Quangoisation’ reached somewhat pathological dimensions during these years when the Tory governments launched what can only be described as an onslaught against British local authorities and transferred many of their functions to these non-elected agencies. In Wales, they were often headed by Tory place-men, who often had been defeated in parliamentary elections, despite the low level of support for the Conservative Party in Wales. Third, the operating culture of the Welsh Office and the Civil Service in Wales was quite different from that of their counterparts in the Scottish Office (as several of our interviewees pointed out) despite their both being part of the ‘imperial’ or ‘home’ civil service²⁴: in the Scottish Office, civil servants asked first how a piece of legislation from Whitehall could be adapted to Scotland; in the Welsh Office, they asked how could they best implement what Whitehall wished. This culture of dependency was due to a number of factors: the more recent formation of the Welsh Office (1964) compared to the Scottish Office (set up in 1885 with a Secretary of State with a seat in the Cabinet since 1926); the scant resources at the disposal of Welsh civil servants; a reflection of the more general culture of dependency in Wales mentioned above. Despite these limitations, Wales did have a system of administrative devolution from 1964 but one that was characterised by a large democratic deficit. The deficiencies of the Welsh Office and what was dubbed ‘The Quango State’ were severely criticised by many within Wales. The limitations were also seen to have deleterious effects on the development of Wales as a strong European nation/region. The Welsh Office was criticised by the Parliamentary Select

23. Quasi non-governmental organisations, but subsequently dubbed NDPB’s or non-departmental public bodies. In Wales, they continued to be known as ‘quangos’. Since devolution, they are now known as Assembly-sponsored bodies as most are now accountable to, and controlled by, the Welsh Assembly.

24. This refers to the Civil Service in Great Britain in contrast to the Northern Ireland Civil Service, the remnant of the old pre-partition, Irish Civil Service, which remains a separate body although following broadly the same traditions as the Home Civil Service. It is a moot question whether Scotland and Wales will develop civil services similar to the NICS.

Committee on Wales for its incompetence in dealing with European Union issues. It was quite simply overwhelmed by the mountain of paper-work²⁵.

The Welsh National Assembly as the nexus of the new policy-making system

One of the strongest arguments in favour of devolution in 1997, therefore, was that Wales could develop as a dynamic European region only if this democratic deficit were filled. Despite the low turnout and the slim majority, both of which have been detrimental to both the legitimacy and the credibility of the new institution, the Welsh National Assembly has been set up and this has fundamentally changed the nature of the Welsh system of government. One of the most important findings of our research project is that all our interviewees (including those who opposed its setting up such as Tory Assembly Members and others) agreed that the Assembly is here to stay and that devolution is irreversible. Another way of expressing this is to say that the Assembly has replaced the Welsh Secretary of State and the Welsh Office as the nexus of policy-making within Wales. The role of the Secretary of State has been reduced and there is a question mark over the future of the Secretary of State in the devolved UK. The Welsh Office civil service has now been largely transferred to the Welsh National Assembly. We tried to ascertain in our interviews how these changes have been working out. Most interviewees, including both AM's and civil servants, agreed that the new situation of Welsh civil servants represented a 'sea change' in comparison with their previous situation. However, the general feeling was that, although the circumstances had changed, civil servants were finding it difficult to cope with the new demands being made upon them. Today, they must work closely with a democratically elected body which is also on a steep learning curve. Furthermore, both AM's and civil servants have a startling array of tasks that they are called up to perform. The old Welsh Office culture of dependency on Whitehall is of little help in this rather stressful and turbulent situation.

25. To be fair, this was not totally the fault of Welsh Office civil servants but was also a consequence of the difficulties of dealing with huge amounts of documentation arriving from Brussels with little resources to deal with them.

To some extent this is a consequence of the limited powers that were given to the Assembly compared to the Scottish Parliament. First, unlike the Parliament, it has neither primary legislative powers nor tax-raising powers. Second, it has only 60 members while the SP has 129 which seems to be an insufficient number to carry out all the tasks that are asked of it which, in fact, are basically the same as those which have been devolved to the Parliament²⁶. The Assembly Preparatory Group which was set up basically to design the details of the new institutions tried to make a virtue out of these limitations by arguing that it was an opportunity to design an institution which was based neither on Westminster-style government nor on the traditions of local government but would borrow from best practice around the world. First, elections were held under a new electoral system which was a mixture of the ‘first-past-the-post’, or ‘plurality’, system using the Westminster constituencies, to which was added a proportional dimension by using a list system in the European Parliament constituencies. Second, it was claimed that the Assembly would be inclusive, transparent, close to the people and (for its members) family-friendly as opposed to the exclusive, secretive, elitist and family-destructive system which allegedly operates in Westminster. These promises have been met to some extent with very easy access to the Assembly itself and to Assembly Members, open meetings of committees on most issues, and a working day which takes into account the needs of AM’s with family commitments.

However, the attempt to develop a new inclusive type of politics in Wales based on consensus among the parties has proved more elusive. The first elections to the Assembly (Tables 1 and 2) resulted in Labour winning the largest number of seats (28) but without an absolute majority, followed by Plaid Cymru (17), the Conservatives (9) and the Liberal Democrats (6).

26. These are: economic development; agriculture, forestry, fisheries, and food; industry and training; education; local government; health and personal social services; housing; environment; planning; transport and roads; arts, culture, and the Welsh language; the built heritage; sport and recreation. The Scottish Parliament is responsible for: health; education and training; local government; housing; social work; economic development; transport; the law and home affairs; the environment, including the natural and built heritage; agriculture, fisheries, and forestry; sport; and the arts.

Table 1.**National Assembly Constituency Results May 1999**

	% Vote	Seats Won
Labour	37,6	27
Plaid Cymru	28,4	9
Conservative	15,8	1
Lib Dem	13,5	3

Table 2.**National Assembly Regional List Results May 1999**

	% Vote	Seats Won
Labour	35,5	1
Plaid Cymru	30,6	8
Conservative	16,5	8
Lib Dem	12,5	3

As the largest party, Labour formed the first executive composed exclusively of Labour members. The ‘consensus’ principle was meant to operate at the committee level, with the committee chairs being distributed among the other parties. The basic problem, however, was that Labour headquarters in London and the Prime Minister, Tony Blair, seemed to wish to exercise a strong control over the Assembly executive. The First Secretary, Alun Michael, had been imposed as leader of the Welsh Labour Party, using the trade union bloc votes, largely against the wishes of the local party whose preferred candidate was Rhodri Morgan. Michael thus became First Secretary of the new Assembly and was perceived to be controlled closely by London. This did not augur well for ‘consensus’ politics within the Assembly, especially as Plaid Cymru was now the main opposition party. In the end, a series of conflicts led to the defeat of the executive on a number of important issues and the resignation of the First Secretary, Alun Michael, who was replaced by his opponent in the leadership election, Rhodri Morgan. In the end, Morgan had to resort to forming a coalition with the Liberal Democrats in an attempt to create greater stability in the government of the Assembly.

Government in Wales is now a balancing act between the executive, led by a First Minister²⁷, and several powerful committees²⁸. The committee system was an attempt to move beyond the divisive politics that characterised Westminster to one that was more characterised by consensus. The idea was that while the Cabinet would be composed principally of members of the biggest party (inevitably the Labour Party), the committee chairs would be shared among the opposition as well as the leading party. To some extent this has worked out in practice with committee members working together quite well (interviews). However, the actual functioning of the committees has been rather uneven with, for example, European Affairs still having to find its feet (interview) and others, such as economic development or agriculture and rural development playing a very important role. This was inevitable given the importance of these two dossiers in Welsh public policy with the BSE crisis and the arrival in Wales of Objective One funds for the first time.

27. In the original legislation, the term First Secretary was used to designate the leader of the Assembly, and the executive was to consist of the committee secretaries. This was changed during the final legislative process and a Cabinet system, independent of the committees was accepted. Rhodri Morgan, when he announced the coalition government with the Lib Dems in October 2000, used the title First Minister and Deputy First Minister for himself and Mike German, the Lib Dem leader, and Ministers for the rest of the Cabinet. This is important as an indicator of the incremental upgrading of the Welsh Assembly. The current (November 2000) breakdown of responsibilities is as follows: First Minister, Rhodri Morgan, Labour; Deputy First Minister and Minister for Economic Development, Mike German, Lib Dem; Minister for Education and Life-long learning, Jane Davidson, Labour; Minister for Assembly Business (including Chief Whip), Andrew Davies, Labour; Minister for the Environment, Sue Essex, Labour; Minister for Finance, Local Government and Communities, Edwina Hart, Labour; Minister for Health and Social Services, Jane Hutt, Labour; Minister for Rural Affairs, Carwyn Jones, Labour; Minister for Culture, Sport and the Welsh Language, Jenny Randerson, Lib Dem. One can note the high proportion of women in the Cabinet.

28. There are several types of committee: 8 subject committees (Agriculture and Rural Development; Culture; Economic Development; Education and Lifelong Learning; Environment, Planning and Transport; Health and Social Services; Local Government and Housing; Pre-16 Education, Schools and Early Learning); 4 regional committees (Mid Wales; North Wales, South East Wales; and South West Wales); 6 standing committees which cut across all the others (Audit; Business Committee; Equality of Opportunity; European Affairs; Legislation; Standards of Conduct); three ad hoc committees (Children's Commissioner Appointment; Advisory Committee; Planning Decision Committee).

On the first issue, the Secretary (as she was then known) for Agriculture Christine Gwyther, tried to develop an independent Welsh approach but soon ran into difficulties with both Whitehall and the European Commission and was forced to back down and was later sacked in a reshuffle²⁹. However, it was the advent of Objective One funds in some Welsh regions that exposed both the importance of the Welsh Assembly as well as its limitations. It is likely that these funds would have been granted to Wales whether there was an Assembly or not as the process of obtaining them began before devolution. The issue was whether the Treasury would have come up with the required matched funding had there been only a Secretary of State and not a democratically elected Assembly of 60 members. Thanks to the latter, the whole question was brought into the public domain and hotly debated thus making it difficult for the Chancellor and the Treasury not to find the extra funds. As it happened, the funds did come through. However, the issue highlighted the continuing dependence of the Assembly on the block grant which is basically decided in the UK Cabinet.

Despite these limitations, it is clear that the Assembly, with its executive and committees, has now a crucial role in shaping public policy in Wales and has become the most important institution in the policy-making complex. There is a fixed budget decided by the UK Cabinet but it is the Assembly which decides how to prioritise within this budget and may decide to emphasise one heading, e.g. health, rather than another, e.g. post-16 education. This, in effect, is the Assembly's most important role as the representative government of the people of Wales. But it has run into two difficulties (interviews). First, the sheer size of the task has stretched the capacity of both the Assembly members and the committees for many of whom this is their first experience of government and, indeed, political activity. Many of our interviewees, from both within the Assembly and outside it, were of the opinion that the AM's were on a steep learning curve. However, they also thought that much of this problem was a result of the newness of the institution and that the Assembly needed a period of time to 'find its feet'. Many thought, or wished, that this might happen. The second problem is related to the distance of the Assembly in the eyes of public opinion mentioned

29. Ms Gwyther's standing in the Welsh farming community was not enhanced when it was discovered soon after her appointment that she was a vegetarian.

above. Basically, the great issues of which priorities to choose for the governance of Wales has failed to generate a healthy public debate with the possible exception of the agricultural crisis and the arrival of Objective One funds. We shall discuss below how our interviewees thought these difficulties might be overcome.

The Welsh National Assembly and Welsh Civil Society

We need to distinguish between the relationship between the Assembly and general public and the Assembly and the decision-making elites of Welsh civil society. In the Scottish interviews we found a large gap between mass and elite perceptions of the functioning and importance of the Scottish Parliament. It is true that mass opinion was largely influenced by the Scottish press which had, for the most part, conducted a rather negative and destructive campaign against the new institution, picking up the more problematical and even scandalous aspects in the early months. Elite decision-makers, in contrast, had a much more positive attitude towards the Parliament which they perceived as having altered quite fundamentally the institutional universe in which they operated, even if they were aware of the difficulties in setting up such a body (Scottish interviews).

In Wales, there is also a gap between mass and elite perceptions, but the perceptions are rather different than those in Scotland. The basic difference is that while the Scottish Parliament has firmly established itself as part of the mental landscape of the Scottish general public, the Welsh Assembly has singularly failed to do so³⁰. On the other hand, all of our interviewees from whatever sector of civil society were highly conscious of the existence of the Assembly. Most had carried out some organisational changes and even appointed new staff as a result of the setting up of the new body. But although they shared their Scottish counterparts' perception of the importance of the change, they tended to share the general public's rather negative estimation of its actual operation. There was some variation in the degree of negativity with representatives of groups

30. To a large extent, this is a consequence of the differences in the mass media in both nations mentioned above.

close to the Labour Party, such as some of the trade unions, being more positive, with others being highly critical. This division existed even within the Labour Party with Blairites being more positive in their evaluation than anti-Blairites. However, no-one was highly enthusiastic and everyone was aware that the design as well as the functioning of the Assembly were highly problematic. Most thought that there should be changes in the institutional design although opinions on this varied between slight tinkering to the upgrading of the Assembly to the position of the Scottish Parliament with powers of primary legislation and tax-raising.

Openness and transparency were meant to be characteristic of the new institution and the new Welsh politics. To what extent has this happened? Our interviewees provided some answers to this question. The vast majority agreed that the Assembly as a whole and individual Assembly members were highly accessible and, indeed, thought this was a positive development for democratic government in Wales. However, this very openness seemed to have created a paradoxical situation. Many of our interviewees felt that it had led to a situation where the 'entry points' into the system were so many and varied that they did not know where to begin. There was also a feeling that this was compounded by the embryonic and unsettled nature of the new institution which was now 'finding its feet', but whose members were unsure how they ought to relate to the outside world. This was one of the functions of the committees but these were not always functioning and there was a certain overlap in their functions thus making it difficult for potential policy community members to know whom to contact.

Nevertheless, despite these reservations, our interviews revealed that some significant changes were occurring in comparison with the old Welsh Office, especially during the years of Conservative government. First, there is emerging a 'quasi-corporate' system of governance which has a strong territorial dimension centred on the Assembly. The emergence of this system is a result of two factors. On the one hand, it is a result of statutory requirements which demand that the Assembly establish relationships with a number of groups in Welsh civil society. On the other, it is driven by the need of the Assembly for greater information from sectoral organisations in civil society but also by expectations of informational, financial and other resources from the Assembly by members of these sectoral organisations. The existence of the Assembly as the nexus of

the policy-making system has encouraged the formation of a territorialised corporate dimension which brings together the sectoral organisations. Within this corporate complex there is a sharing of information, goals, strategy, and policy development. In this system, organisations relate to the Assembly either individually or corporately, but the latter tends to be dominant. The Assembly sponsored bodies are the old quangos, now considerably revamped, which have new statutory relationships with the Assembly but also relate on an individual basis to the sectoral organisations. The principles underlying these tripartite relationships are meant to be ‘openness’ and ‘transparency’ but, at this early stage of devolution, relationships might be better characterised, in the words of one of our interviewees, as ‘mutual vulnerability’.

The arrival of the Assembly has brought about a fundamental change in policy relationships compared with the period before devolution. Before devolution, the business community was a privileged insider in the policy community, with strong links and input and held in high esteem. At the other extreme, were voluntary sector groups, for example the churches or various charities, who were policy ‘outsiders’ with weak links and little input and whose ideological incompatibility with the ruling Conservatives led the latter to hold them in low esteem. Somewhere in between were public sector organisations, especially local government, with whom central government had to deal, albeit reluctantly and often with ideological hostility if councils were run by Labour or Liberal Democrat majorities. These groups were now treated much more favourably than before. The business community, on the other hand, feels somewhat excluded, although its relationship with the Assembly and indeed, the Labour Government in Westminster, bears no relationship to that of the excluded groups under the Tories³¹. ‘Business Wales’ was founded to represent Welsh business interests in general vis-à-vis the new Assembly. It groups together other ‘peak

31. When we raised this issue with the chair of the Economic Development Committee, the reply was that this was indeed the perception of the business community but that efforts were being made to reach out to them. Clearly, these perceptions reflect the partisan options of most business leaders who tend to support the Conservative Party and who also were largely opposed to the devolution project. The trade unions, local government and the voluntary sector are all much closer to the Labour Party and, for the most part, supported devolution.

organisations' who in turn represent individual companies or enterprises (including farming interests). Clearly, it is vital that the new Assembly has a close relationship with these organisations as one of the justifications of setting up the Welsh Assembly was that it would be the catalyst of strong regional economic development. The role of the Welsh Development Agency, previously the driving force of economic development, has also changed. Now it is an Assembly-sponsored body accountable to the democratically elected members. This is a sea change compared to its previous, in some respects, easier relationship with one or two ministers and civil servants in the Welsh Office (interview). It is still not clear, however, what the consequences of these changes will be on the actual functioning of organisations such as the WDA and their accomplishment of the tasks which have been assigned to them. Nevertheless, these findings make it clear that a new configuration of relationships among institutional and policy actors is emerging that has important consequences both for the Assembly and the UK policy-making system.

FRAMES OF REFERENCE

The arrival of a new policy-making system as outlined above has complicated the frames of reference within which key policy-making elites now operate. In order to grasp the extent of the changes, it is useful to recall the four basic kinds of actors who were interviewed: institutional actors (Assembly Members and Assembly civil servants); public sector actors (Assembly-sponsored bodies and local authorities); private sector actors (business, agriculture and trade unions); and voluntary sector actors (Churches, voluntary and charitable organisations). We asked representatives from these groups which of the following frames of reference were most important: Cardiff/Wales; London/Westminster; Brussels/European Union; elsewhere. What emerged was quite a complex picture but it was clear that, for the majority of our interlocutors, Cardiff had now to centre stage as a result of devolution. The point was made several times that, of course, this depended on the policy sector in question and this, in turn, was a consequence of the nature of the devolution settlement. Some issues were the primary responsibility of Westminster, while others had been devolved. But even on those issues that were the responsibility of Westminster, such as policy on the Euro,

many interviewees thought that the Assembly could play a role in putting pressure on central government to adopt a particular line.

This new emphasis on the central position of Cardiff did not seem to imply a Welsh 'inwardness'. On the contrary, those who emphasised this also felt that the Assembly and Welsh decision-makers generally should look outwards to 'Europe' as well. Again, this depended on the policy sector but the European Union was perceived to be increasingly important for Wales and therefore a distinctively Welsh approach to Europe was necessary. Ireland's success as the 'Celtic Tiger' of Europe was often cited as a role model for Wales, partly because of its geographical and 'ethnic' affinity but also because almost all of our interviewees perceived Wales to be also a small nation in Europe with problems similar to those experienced by Ireland ten or fifteen years ago. The argument was that, if Ireland can do it, so can Wales. Similar sentiments were expressed in the Scottish example. Wales hoped to learn from Ireland's experience and the setting up of an Irish consul generalate in Cardiff as well as the new British-Irish Council³², were seen as positive developments. Several interviewees also drew the conclusion that one of the reasons for Ireland's success was that it possessed its own government and was a member state of the Union rather than just a region. This was not necessarily an argument in favour of Welsh independence but rather for a stronger form of devolved government. One can conclude, therefore, that devolution is causing a significant change in the frames of reference of Welsh policy-makers, although this is probably a reinforcement of previously existing attitudes³³. Although Welsh policy-making elites are aware that they are part of a system of 'multi-level governance' (our words) that involves Cardiff, London, Brussels and opens out to the wider world, they are becoming increasingly aware that they are primarily part of the Welsh nation. Devolution has strengthened this sense of national identity.

32. This is one of the institutions created by the Good Friday Agreement signed in Belfast in 1998 as a result of the peace negotiations in Northern Ireland.

33. In a research project carried out in 1995-1996, we discovered strong pro-European attitudes among Welsh elites, see John Loughlin (1997).

CORE VALUES

A series of (mostly indirect) questions tried to draw out some of the elements of this identity. On several issues there was almost complete unanimity. Everyone we interviewed, including Conservative AM's and those who had voted No in the referendum, agreed that it was a good thing that Wales should have its own 'symbols' such as a flag, an anthem, and a language. In line with the mass opinion surveys quoted above, almost all thought it was a good thing that the Welsh language should be preserved, taught in schools, and promoted. This included several who regretted not being able to speak the language themselves. The only sombre note that was struck on the language issue by some interviews was the fear that it might be a source of discrimination in employment and result in less competent Welsh-speakers being appointed in preference to more competent non-Welsh-speakers. But even those who voiced these fears were basically in favour of the language. It might be said, therefore, that the sting has been taken out of the language issue compared to the period of the 1979 referendum when there was a great deal of hostility to it.

On the question of whether Welsh society and identity differ from England, there were a number of nuanced responses. Most interviewees thought there were differences but that these were difficult to pin down. Those who were members of organisations that brought them into contact with English counterparts became aware of these differences when they were involved in meetings with them. For example, in local government, the Welsh tended to be present as a distinctively *Welsh* local government contingent while the English thought of themselves not as *English* but as *local government*. Several made the point that it was not England as a whole where the differences lay but between the South-East of England and the rest of the UK. Wales shared much in common with regions of the North of England, for example. Most agreed that one important difference was that the Thatcherite neo-liberal policy agenda had difficulty in penetrating Wales³⁴. To some extent, this was a result of Wales's long association with the Labour Party but also because Welsh society tended to be more 'communitarian' and 'egali-

34. This was confirmed in our previous study (Loughlin, 1997) and was also the case in Scotland.

tarian' and less 'entrepreneurial' in the way Mrs Thatcher would have liked. Several interviewees pointed out that these 'core values' of Welsh society derived largely from the nature of the Welsh economy with its preponderance of the heavy industries of coal and steel with the old mining communities as well as rural communities of small farmers living in closely-knit communities. Even if these communities had now changed with the collapse of the old economic base, the 'values' were still present.

However, all was not rosy in Welsh society and identity. Many pointed to the collapse of these communities and the many social problems that had resulted. There was also a tendency among the Welsh population and policy elites to be overdependent on London and to have a negative self-image. What was needed was a positive image of Wales that would be projected to the outside world. Several spoke against the traditional image of male voice choirs and 'how green is my valley' and thought that this positive identity could be built on a different basis: the success of Welsh rock groups; the new economy; Cardiff Bay; even the new devolved institutions themselves. Again, the example of Ireland was invoked as an indication of what could be achieved. This necessity of building a positive self-image based on a distinct identity was seen as an important element even in economic terms and could only be beneficial for the economy. It was also seen as an argument for strengthening the devolved institutions by giving them greater powers.

CONCLUSIONS

Devolution is having a profound effect on previously existing policy communities in Scotland and Wales and is strengthening the territorial dimension of these communities. The new institutions in Edinburgh and Cardiff are becoming the hubs of an emerging policy-making system. This paper has concentrated on the Welsh case and found that, although the Welsh National Assembly possesses fewer powers than the Scottish Parliament, it is beginning to play a central role in Welsh policy-making. There have been significant changes in the nature of Welsh policy communities, not least new sets of relationships with the public and voluntary sectors and not just the business sector. Almost all of our interviewees, drawn from a wide spectrum of Welsh organisations

from the private, public and voluntary sectors, agreed that devolution was irreversible and, for the great majority of them, Cardiff was increasingly central in their 'frames of reference'. This, however, did not mean an increase in inwardness. On the contrary, it had led them to look beyond the Westminster-Whitehall nexus to Brussels and Ireland. It is clear that a system of 'multilevel governance' was emerging within the devolving United Kingdom with quite complex sets of relationships. The new Welsh institutions, however, were mostly seen as inadequate to carry out the job entrusted to them and many thought they should eventually be upgraded to something like the Scottish Parliament.

There is little doubt that most policy-making elites think of Wales as a nation with definite characteristics although most found it hard to define what these were. The Welsh nation is, nevertheless, perceived to be different from England, or at least from the South-East of England. The possession of a distinct identity, language and national symbols was perceived to be a good thing, even from the point of view of economic development. However, the more negative features of Welsh identity—a poor self-image, a dependency mentality, and 'how green is my valley'—needed to be overcome and replaced with a more dynamic and positive image, some elements of which were already present.

References

- AITCHISON, J. and CARTER, H. (2000), *Language, economy and society: The changing fortunes of the Welsh language in the twentieth century*. (Cardiff: University of Wales Press).
- DAVIES, J. (1994), *A History of Wales*. (London: Penguin).
- JONES, B. and BALSOM, D. (2000), (eds.), *The Road to the National Assembly for Wales*. (Cardiff: University of Wales Press).
- KOHLER-KOCH, B. and EISING, R. (1999), (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*. (London: Routledge).
- KOOIMAN, J. (1993), (eds.), *Modern Governance: new government-society interactions*. (London: Sage).
- LE GALÈS, P. (1999), 'Crise de Gouvernance et Globalisation', *Revue internationale de Politique comparée*, no. 4.

LOUGHLIN, J. (1997), *Wales and Europe: Welsh Regional Actors and European Integration*. (Cardiff: Department of City and Regional Planning).

— (2000), 'Autonomy, State Paradigm Shift and Regions in Europe', *Regional and Federal Studies*, Vol. 10.

MATHIAS, J. (2000), *Regional Interests and Regional Actor Behaviour in the Context of EU Regional Policy*. (Cardiff: unpublished PhD Thesis, Cardiff University).

MULLER, P., (1990), *Les Politiques Publiques*, (Paris: Presses Universitaires de France).

OFFICE OF NATIONAL STATISTICS (1998), *Regional Trends*.

— (2001), *Regional Competitiveness Indicators*.

RHISIART, M and THOMAS, M. (2000), 'Innovative Wales' in *Wales in the 21st Century. An Economic Future*. (London: Macmillan).

RHODES, R.A.W. (1997), *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. (Buckingham: Open University Press).

SABATIER P.A. and JENKINS-SMITH, H. C. (1993), *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. (Boulder, Colo: Westview Press).

TAYLOR, B. and THOMSON, K. (1999) (eds.), *Scotland and Wales: nations again?*. (Cardiff: University of Wales Press).

WILKS, S. and WRIGHT, M. (1987), (eds.), *Comparative government-industry relations: Western Europe, United States and Japan*. (Oxford: Clarendon).

7 L'immigrat

Rafael Crespo (Catalunya)

«Jo penso que el pluralisme ha deixat de ser una simple qüestió filosòfica sobre l'u i el múltiple, per convertir-se en un dilema quotidià que sorgeix arran de l'encontre de cultures i perspectives filosòfiques mútuament incompatibles. Es tracta doncs d'una qüestió pràctica. El pluralisme sorgeix quan la realitat quotidiana ens porta a prendre posició davant la presència de l'altre, ja que la mútua indiferència és impossible, i el possible conflicte no pot ser resolt pel triomf d'una de las parts. Podem dir que el problema del pluralisme és essencialment el problema de l'altre, quan tots hem de viure en un sol món»
(Raimon Panikkar, a Nicolau i Dueñas, 2002: 80)

La cita de Panikkar em serveix per presentar el fil conductor de la meva intervenció, que no és altre que aportar dades i arguments que omplin de contingut l'afirmació tan coneguda de la «riquesa de la diversitat». En el text, només dibuixaré el potencial que ofereix la creixent pluralitat cultural i social que caracteritza la Catalunya d'avui, perquè considero que el primer pas perquè aquest potencial s'expressi és creure en ell. Després, ja veurem entre totes i tots com el fem una realitat tangible. De fet, el plantejament ha estat intentar il·lustrar l'afirmació de Kalpana Das (Institut Intercultural de Montréal), quan diu que: «la immigració no és un problema sinó una font de respostes. Precisament, perquè els homes i dones immigrades poden aportar els sabers de les seves cultures d'origen i la seva experiència de vida, compartint aquesta riquesa amb la societat receptora». Aplicar aquesta premissa no és fàcil, però assumir-la ja suposa una positivització de la «mirada» sobre el tema. Tampoc podem amagar la complexitat del repte, i que els conflictes hi seran, ja que el conflicte és un element estructural dels processos socials: podríem dir que no hi ha canvi sense conflicte. Ara bé, *«consideramos que los conflictos que está provocando el contacto entre la sociedad autóctona y los colectivos de inmigrantes y gitanos son positivos, ya que nos ofrecen la oportunidad de enriquecernos mutuamente, y cada parte puede salir enormemente beneficiada del contacto con otras realidades culturales. Sin la presencia de lo diferente no hay crecimiento posible.»* (Colectivo Amani, 1995: 16)

La segona motivació per escriure aquesta ponència és continuar el camí traçat per Agustí Nicolau, quan, al final del seu text a les actes del simposi *Europa Diversa, diversi-*

tat cultural i construcció europea —punt de partida de la reunió que avui ens ocupa—, afirma que «cal destacar la situació de Catalunya com a país mediterrani, que no sap gaire bé si és el sud del nord o el nord del sud, i que és situat a l'est d'una Península Ibèrica que durant segles ha estat l'extrem oriental d'Iberoamèrica, més que no pas l'extrem occidental d'Europa. Aquesta complexa situació confereix a Catalunya —i no tan sols simbòlicament— unes possibilitats enormes d'iniciar, a escala europea, un diàleg intercultural socialment transformador» (2001: 160); i jo afegiria «constructiu».

I com a tercer condicionant, cal dir que la mirada des d'on ha estat redactat el text és la d'un fill d'immigrats andalusos arribats a Catalunya fa cinquanta anys que se sent català d'origen andalús i que ara parlarà del que ha observat, del que li han transmès els immigrants dels nostres dies.

Donat que aquest document serà una contribució a un *workshop*, m'he permès voluntàriament presentar més suggeriments que no afirmacions taxatives, convidar al debat amb més preguntes que respostes. He intentat interrelacionar factors i elements que generalment es comenten per separat i afegir-hi alguna proposta.

VIURE A CATALUNYA

La complexitat i diversitat interior de la població immigrada estrangera fa difícil presentar una única visió del tema. Per tant, he optat per escollir elements que poden ajudar a la reflexió i al debat, des del punt de vista de la persona immigrada. Evidentment, és una selecció parcial, que precisament s'ha d'anar enriquint, per conèixer millor quina és l'opinió i les propostes dels nous membres de la societat catalana. Fins ara, la literatura sobre el tema s'ha centrat en la condició d'immigrant, sobre la seva biografia migratòria i les seves necessitats com a nouvingut, això és, el seu rol ha estat restringit a ser immigrant, transmetent la idea de ser persona en situació transitòria. Crec que cal començar a reconèixer-los i a escoltar-los com a membres de la societat catalana i superar el seu paper únic d'immigrant. La realitat ens diu que cada dia més persones immigrades decideixen assentar-se a Catalunya, abandonen la situació de trànsit per situar el seu projecte de vida al nostre país. Ara bé, aquest estadi no identifica al conjunt

de la població immigrada: les migracions actuals es caracteritzen per la coincidència en el temps de totes les fases migratòries, fins i tot dins d'un mateix col·lectiu. Així, podríem dir que la població d'origen marroquí se situa en una fase de reagrupament familiar, però segueixen arribant joves, fins i tot menors, i augmenta el nombre de dones que migren soles. Una part del col·lectiu viu assentada, però sempre hi haurà un percentatge de mobilitat, que es dona en totes direccions, com veurem més endavant.

Un altre dels elements que sembla desorientar la població receptora és la creixent diversitat cultural de la població immigrada. No és estrany que en un municipi de l'Àrea metropolitana de Barcelona estiguin empadronades persones de més de 90 nacionalitats, tenint en compte que poden ser més si considerem els habitants no empadronats. Tanmateix, la diversitat interior de la població immigrada va més enllà de les nacionalitats. Quan s'aprofundeix en el coneixements dels diferents col·lectius descobrim que un nombre significatiu de persones immigrades provenen d'estats multiculturals que segreguen o no incorporen a la pràctica la diversitat cultural com a eix central de la concepció d'estat. És més, els immigrants solen pertànyer a pobles convertits en minories empobrides i sense poder en els seu estats d'origen. Els immigrants de l'Equador o Perú són majoritàriament indígenes, no són criolls, i és prou conegut el no-paper que han tingut les poblacions indígenes en la construcció dels estats de tota Amèrica (Nord-Centre i Sud). Sembla que en els darrers temps els indígenes estan arribant una mica més amunt dins de l'estructura de poder, amb els esperançadors resultats electorals a Perú, Bolívia o Equador; els propers anys mostraran si aquesta incorporació ha significat beneficis reals per a les condicions de vida dels indígenes. Aquesta diversitat interna de la població d'origen americà trenca la nostra visió —de caire assimilacionista— quan afirmem que «els llatinoamericans s'integren més fàcilment perquè parlen espanyol i són cristians». En un futur proper, a mesura que avancin en el seu procés d'assentament a Catalunya, apareixeran demandes de reconeixement de la diversitat interior de la població d'origen americà (de moment, ja tenim el cas de la Asociación de Afrolatinoamericanos, en la qual participen afroamericans de Colòmbia, Brasil, Cuba, entre d'altres països).

En la mateixa línia, si ens fixem en la població de nacionalitat marroquina que viu a Catalunya veiem que prevalen els originaris del Nord, d'una zona històricament anome-

nada *Bilad es siba*, terra de la dissidència o del desordre, on la majoria dels seus habitants són *imazighen*.¹ Dins del *Bilad es siba* se situa el Rif, territori de resistència al poder del rei,² el qual només era acceptat com a cap espiritual de la comunitat musulmana, en contrast amb *Bilad al makhzan* o territori governamental, que ocupava els centres urbans i terres pròximes del centre i l'oest del Marroc (Colectivo Ioé, 1994: 46).

Pel que fa als subsaharians, cal dir que tenir en compte la diversitat cultural és imprescindible per comprendre la situació dels països d'origen i les estratègies migratòries dels africans. Fins i tot, entre la immigració xinesa es detecta un predomini dels originaris de la província de Zhenjiang,³ al sud-est del país, on la parla local no és el xinès mandarí. Per tant, molts dels immigrants ja tenen una experiència vital de pertànyer a una minoria cultural en llur propi estat d'origen i de viure en un espai multicultural, bagatge que molts dels membres de la societat receptora no tenen. Aquesta condició de moltes persones immigrades, de pertanyer a un poble minoritzat i ser originari d'un espai multicultural on els governs dels estats-nació respectius presenten una tendència a l'homogeneització i una actitud repressiva respecte als pobles autòctons, els pot permetre entendre millor la situació de Catalunya. I, al mateix temps, la societat catalana està més preparada per entendre els fets diferencials dels estats d'origen dels immigrants. D'aquí que el contacte amb la realitat catalana ha despertat en alguns immigrants un interès per la situació del seu poble d'origen. Aquest ha estat l'origen de les iniciatives de divulgació i conscienciació sobre els pobles *imazighen*: es donen casos d'immigrants d'origen *imazighen*, arribats de ciutats marroquines on només parlen el dialecte àrab del Marroc, que senten el desig d'aprendre a parlar *imazighen* estimulats per la realitat catalana.

La reflexió anterior ens porta a plantejar-nos la noció d'arrelament i, de retruc, la visió que tenim sobre les relacions dels immigrants amb la societat d'origen. El panorama

1. Els *imazighen* o «homes lliures», anomenats des de l'època romana *berebers*, són la població originària del Nord d'Àfrica i el Sàhara. La llengua tuareg pertany també a la família de llengües *tamazigh*.

2. També és el territori de l'antic protectorat espanyol i on es va produir un dels moviments d'oposició al poder colonial més importants del segle xx, l'encapçalat per Abdel-Krim.

3. Segons Beltrán (2000: 143) existeix una connexió entre Catalunya i la resta de l'Estat espanyol amb la Municipalitat de Wenzhou, districte de Qingtian, província de Zhenjiang que data de principis del segle xx.

actual presenta una infinitat de formes d'assentament, individuals i col·lectives, temporals i permanents, que són canviant al llarg de la trajectòria migratòria. El que sí sembla clar és la tendència a mantenir lligams o relacions amb la terra o, si més no, amb la comunitat d'origen. Així, trobem famílies els membres de les quals poden viure en continents diferents (famílies transcontinentals...), o xarxes econòmiques i comercials, com les xineses, pakistaneses o els *mourides* de Senegal,⁴ a vegades reforçades per lligams religiosos. Aquest dinamisme, que sempre ha estat present en les migracions, mostra una concepció de les migracions internacionals com una projecció cap a l'exterior de les comunitats d'origen que obliga a replantejar-nos la noció que tenim a Europa del que significa ser sedentari. La tecnologia dels transports i les telecomunicacions permet una connexió permanent entre els membres de les xarxes, de la mateixa manera que fem nosaltres amb la resta del món. Portant una mica més enllà el raonament, la realitat de les migracions internacionals, de les quals Catalunya és un nus cada vegada més important, ens obliga a repensar el model europeu modern d'identitats excoents, que es basa en una negació del tipus «si sóc català no sóc africà, si sóc africà no sóc català». El futur ens mostrarà que l'arrelament cultural, la identificació amb Catalunya i Europa, vindrà donat per la suma d'aportacions, i que el sentir-se català no vol dir oblidar els orígens asiàtics, africans o americans, sinó beneficiar Catalunya d'aquests vincles. O és que no ens agrada que els descendents de catalans emigrats a Amèrica recordin i manifestin llurs orígens catalans?

Si pugem un esgló geogràfic i ens situem a Europa, ens adonem que la mobilitat de la població immigrada i una percepció de l'espai de vida més enllà de les fronteres estatals és útil per mantenir els lligams amb la societat d'origen, però al mateix temps, també per «viure la Unió Europea en el seu conjunt». El fet d'haver viscut en diferents països o l'existència de xarxes familiars, culturals i/o econòmiques distribuïdes per part dels estats de la Unió Europea afavoreix que el coneixement vivencial d'Europa d'alguns immigrants extracomunitaris sigui més gran que el de molts catalans que no

4. Per una visió prospectiva del paper de les confraries musulmanes en l'emigració senegalesa vegeu T. Schmidt i R. Blion (2000). Per al cas català veure la tesi doctoral de M. Papa Sow: *Sénégalais et gambiens en Catalogne (Espagne). Analyse géo-sociologique de leurs réseaux spatiaux et sociaux*, Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona, 2002.

han sortit mai del Principat o ho han fet només com a turistes. Aquesta experiència fa que entre la població immigrada circulin informacions sobre la realitat als diferents estats: algunes d'elles són reals i d'altres interpretacions interessades. No és estrany que un professional de serveis socials escolti el comentari de part d'un usuari marroquí o equatorià sobre la distància entre el sistema de benestar dels Països Baixos i el de l'Estat espanyol.

Per això, la població extracomunitària es pot percebre com un membre invisible de la Unió Europea, però amb un alt grau d'uropeïtat pràctica. Cal pensar com incorporar aquesta nova europeïtat per tal que participi en la construcció de la Unió Europea perquè, com diu Ulrich Beck, «*el principio fundamental del realismo cosmopolita es el siguiente: Europa nunca será posible como proyecto de homogeneidad nacional*». I de la mateixa manera que no es pot fer Europa sense la diversitat interior, tampoc es pot fer sense la diversitat que hi arriba de fora.

Integració: a Catalunya? a Espanya? a Europa?

Ja fa temps que utilitzem la paraula «integració» per centrar els debats sobre les diferents opcions que es plantegen a la societat receptora sobre la immigració extracomunitària. Malgrat que, des d'alguns sectors, encara es mantenen posicions assimilacionistes, crec que és un debat superat. Voler que els immigrants oblidin la seva cultura d'origen és una idea que no convé a Catalunya, sinó tot al contrari: ens hem de beneficiar dels immigrants com a vectors de connexió entre Catalunya i les societats d'origen. Aquestes connexions són beneficioses en tots el sentits: en l'econòmic, per exemple algunes empreses ja cerquen joves d'origen marroquí o xinès que parlin català i àrab o xinès, a més d'anglès, per treballar en les factories d'aquells països. Es coneixen exemples de fills d'immigrants que marxen a llur país d'origen o dels seus pares com a cooperants o per muntar empreses. Aquestes iniciatives apropen Catalunya a les societats de partida, facilitant el coneixement mutu. Catalunya és coneguda allà i nosaltres tenim la possibilitat de conèixer societats de les quals només disposem d'imatges plenes de prejudicis i estereotips.

El que sorprèn és descobrir que són els immigrants més assentats, els més «integrats», els que porten més temps aquí, els que no s'han que preocupar per aconseguir la documentació, els que tenen un treball estable i que ja han portat la família, els que assumeixen una visió més col·lectiva, perquè ells saben que no tornaran, sinó que actuen en el lloc d'origen des de Catalunya. L'exemple català qüestiona la visió dels analistes que utilitzen conceptes com transmigracions (Grillo, 2001) o transnacionalisme (Glick Schiller, Bash i Szaton-Blanc, 1992) de manera reduccionista i es fixen només en la dimensió interna de les xarxes migratòries culturals, en els factors que les cohesionen, però no sembla que donin importància al paper que juguen aquestes xarxes en les societats on s'estableixen i a la manera com interactuen amb la resta de la població. No són estructures tancades, perquè necessiten l'obertura amb la resta de la societat per sobreviure, i són canals de connexió del món local amb el global. A més, la dinàmica transnacional o transcontinental també la tenim els catalans, i si no fixem-nos en el fenomen dels fills i néts de catalans emigrats a Amèrica del Sud que avui retornen a la terra dels seus avantpassats. No sabem com anirà aquest nou procés, però dependrà de com els acollim, de si els veiem i tractem com els nostres parents llunyans que tornen a casa o els apliquem l'estereotip negatiu de l'immigrat extracomunitari. Tampoc podem saber si vénen per treballar una temporada i després marxar o per instal·lar-se definitivament. Això no ho sabem encara; el que sí que mostren altres exemples és que al principi la migració es percep com a temporal per esdevenir permanent amb el temps. Ja sabem que el percentatge de retornats voluntaris sempre és mínim.

Però, què volem dir quan identifiquem els immigrants més actius amb els més «integrats»? Segons el nostre parer la superació de les digressions semàntiques vindria per deixar d'aplicar el concepte als immigrants i recuperar el significat original del terme, tal i com ho planteja A. Nicolau: «La integració, doncs, és el procés gradual a través del qual els nous residents arriben a ser participants actius de la vida econòmica, cívica, cultural i espiritual del país d'immigració» (2001: 156). Nicolau recull el plantejament de P. Gruzdzinski (1999): «*Integer* en llatí significa *sencer, complet*. *Integratio* significa doncs el procés pel qual un objecte, un cos, o organisme, una societat esdevé sencera, completa».

Tanmateix, no és un procés de fàcil desenvolupament. Malgrat que la presència de persones d'origen estranger a Catalunya és ja dilatada en el temps (quasi dues dècades), és ara quan apareix la necessitat, sentida i expressada per tothom, de construir un nou model de convivència. I aquest punt transmet una percepció de novetat, perquè en la tradició cultural de la societat receptora les relacions interculturals no hi són presents, i per a moltes persones immigrades tampoc hi ha aquesta experiència convivencial amb els *altres*. Un plantejament integrador superaria l'argument dualista de societat receptora i població immigrada, que en veritat és el que hem seguit fins aquí, per interessar-se també per les relacions entre les persones de diferents orígens culturals. Els marroquins tenen més experiència històrica de relació amb l'Àfrica subsahariana i el sud d'Europa que amb la Xina, però les dinàmiques migratòries els han portat a viure en els mateixos barris i a trobar-se en els mateixos nínxols econòmics, com seria el cas dels tallers tèxtils. Així doncs, estem parlant d'un procés d'aprenentatge mutu que afecta els ja residents i els nouvinguts.

El que cal analitzar és en quines condicions s'està duent a terme aquests processos integradors. Si comencem pel principi, cal anar a com estem acollint els nouvinguts.

L'acollida, el primer pas per construir una societat integrada

«La intuïció que la pèrdua d'evidències culturals fa trontollar tant qui és acollit com qui acull és present ja en el nostre diccionari. L'*hoste* i l'*hostessa* són tant les persones allotjades a casa d'altri com els qui els reben, els seus amfitrions. La llengua estableix així una equivalència en la relació que és l'experiència mateixa de l'hospitalitat tant de qui truca a la porta com de qui acut a obrir. Fent-se mirall l'un a l'altre, tots dos poden saludar-se amb la mateixa frase: "*vostè deu ser el meu hoste...*" [...] És també l'altre qui ens rep. L'estranger ens acull.» (Torner, 1995: 73).

Fins fa ben poc, la diversitat cultural i la immigració estrangera eren temes secundaris en l'agenda política i social. Bona prova d'aquesta manca d'interès han estat els dèficits en els dispositius d'acollida de les persones nouvingudes. Cada ajuntament ha desenvolupat la seva via, sense coordinació interadministrativa amb la Generalitat i el Govern

central, sense recursos humans i materials suficients. Tot això obstaculitzat per una Llei d'estrangeria que manté en la irregularitat un nombre creixent d'immigrats que són al mateix temps residents i, per tant, tenen necessitats econòmiques, d'habitatge, educació, sanitat, etc., a les quals han de donar resposta els municipis.⁵ El resultat és una certa desorientació per part dels immigrants: no tenen accés a les informacions bàsiques, ni saben com fer ús dels recursos públics, ni quins són els seus drets i obligacions; tampoc hi ha dispositius suficients per aprendre català i conèixer la societat receptora (la seva història, els seus valors i costums...).

Així doncs, cal replantejar l'acollida. Fins ara no existeix un model d'acollida integral que conjumini la dimensió de país (Catalunya) amb la local (municipal) i l'estatal. Si no estan ben informats, els immigrants poden rebre amb sorpresa la realitat diferencial de Catalunya dins de l'Estat espanyol. És ben veritat que existeix un major esforç en l'edició de materials multilingües (guies, díptics, etc.) on es descriuen l'accés i l'ús de recursos públics (educatius, sanitaris, culturals, etc.), que proliferen els serveis de traducció, informació, acompanyament, orientació i mediació intercultural, fins i tot s'organitzen serveis d'informació en l'exterior, com els de la Generalitat de Catalunya a Varsòvia i Casablanca, que tindrien la funció, entre d'altres, d'informar i preparar als futurs migrants, perquè la majoria no saben que l'Estat espanyol és plurinacional: pensen que arriben a un estat monocultural. Però repetim que els dispositius actuals són insuficients perquè no poden donar resposta a les demandes que els arriben.

També es detecta un dèficit de cultura d'acollida, de ser hospitalaris amb el nouvingut. No oblidem que hi ha el dret a emigrar, a marxar del lloc d'origen però no hi ha el deure d'acollir a l'estranger. El valor de l'hospitalitat s'està perdent, quan és un valor encara vigent en moltes societats d'origen dels immigrants i, si no, facin una petita enquesta entre les persones que viatgen a aquells països i preguntin com han estat tractats: la majoria dirà que el que més els ha sorprès és l'hospitalitat d'aquells pobles. Quan parlem d'acollida no ens referim només a la tasca de les administracions públiques sinó que incloem les comunitats de veïns, el primer nivell de relació humana després de la

5. Es calcula que el nombre de persones estrangeres «sense papers» que viuen a Catalunya pot ser superior a 150.000.

família. Part del desconeixement mutu, dels malentesos, dels prejudicis i desconfiança mútua cap a l'altre (del resident cap al nouvingut i viceversa) se superaria si els veïns es presentessin i expliquessin els codis de funcionament de la comunitat i facilitessin les informacions bàsiques per poder moure's pel barri i la ciutat que els acull. D'aquesta manera, es facilita el coneixement de qui és el nouvingut i la seva participació en la vida veïnal, reforçant la cohesió social. Aquesta proposta no és estranya perquè ja es va fer amb els immigrants arribats de l'Estat espanyol en dècades passades. Potser s'ha perdut per l'individualisme creixent de la nostra societat. En la situació actual, però, és imprescindible el suport dels recursos públics per tal que la població recuperi la cultura d'acollida, per exemple facilitant mitjans materials i humans per superar les dificultats idiomàtiques i promoure el diàleg intercultural.

Molts dels conflictes veïnals neixen de la distància relacional entre residents i immigrants. Es generen dinàmiques de funcionament separades: per una banda van els residents d'origen espanyol i català, i per una altra els immigrants extracomunitaris. Només hi ha un creuament de mirades. Aquest funcionament multicultural es desenvolupa en el mateix espai, afavorint la desconfiança i sentiments contraposats: uns creuen que són envaïts i els altres pensen que són rebutjats per ser estrangers. Per sort el panorama no és homogeni: també trobem persones, associacions de tot tipus (veïnals, culturals, juvenils, de dones, fundacions, etc.) que porten anys, quan no dècades, desenvolupant una tasca d'acollida, creant vies i espais de comunicació i apropament entre persones de diferents orígens culturals, molts cops de manera anònima. Aquestes iniciatives són un capital humà poc reconegut i al qual cal donar més suport, perquè neixen des de la base, perquè han estat les primeres a donar resposta i perquè tenen una experiència que no podem perdre.

El principi que proposem seguir és senzill: si una persona se sent acollida tindrà més interès a conèixer la societat de residència, adoptar les normes de convivència i arribar a sentir-se membre d'una comunitat.

Per tancar aquest primer punt, cal dir només que, fins avui, en els debats i reflexions entorn de conceptes com integració i accions com l'acollida, hi han participat sobretot membres de la societat receptora. Els propis immigrants n'han estat absents, tret d'honroses excepcions; i en tot cas hi han intervingut com a consultors i no com agents

amb poder de decisió. La conclusió seria que fins ara la resposta a la immigració extracomunitària ha estat presidida per la màxima il·lustrada de «per als immigrants però sense els immigrants». Aquí tenim un primer pas a donar: promoure la comunicació, el diàleg, les relacions i la cooperació entre tothom que viu a Catalunya. D'altra manera estarem construint un edifici sobre uns febles fonaments.

ELS DESEQUILIBRIS D'AVUI

El gran repte de la societat catalana és evitar que la diferència cultural esdevingui desigualtat social, econòmica o política. Disposem de dades suficients que demostren les discriminacions laborals, d'allotjament, culturals i polítiques dels immigrants pobres. Alguns analistes, com el Colectivo Ioé (1999) apunten l'inici d'una etnoestratificació social, això és: en funció de l'origen cultural s'és membre d'una classe social o d'una altra, sempre amb les excepcions individuals que permeten maquillar aquest sistema. Com no disposem d'espai ni temps per fer una relació exhaustiva de les desigualtats⁶ ens fixarem en un dels factors que poden funcionar com a desllorigador per trencar la tendència negativa.

Crec que un dels primers passos per superar els desequilibris actuals seria el reconeixement (Taylor, 1993) del paper vital que en la construcció de Catalunya té la població immigrada actual i això implica reconèixer que ja són membres de la societat catalana, perquè molts d'ells s'hi consideren, siguin de la cultura que siguin i vinguin del país que vinguin. D'aquí que reclamin participar en la presa de decisions sobre els temes que els afecten com a immigrants i ciutadans. En veritat, difícilment podem aplicar un sistema de drets i deures si es mantenen desigualtats en els drets.

Des dels àmbits acadèmic i associatiu s'explica que la immigració té la funció de reflectir els punts febles, les ombres de la societat receptora, evidenciant les contradiccions del

6. La pobresa i les desigualtats socioeconòmiques està creixent a casa nostra, fenomen que afecta cada dia més col·lectius (joves, dones, gent gran,...) entre els quals destaquen els immigrants extracomunitaris. Només cal consultar els informes anuals de Càrites o els de SOS Racisme.

sistema. Entre d'altres exemples, ens centrarem en el polític: la participació ciutadana dels immigrants estrangers fa aflorar les contradiccions entre els ideals de la ciutadania moderna (llibertat, igualtat i fraternitat) amb les disposicions jurídiques que restringeixen l'ús d'alguns drets polítics als estrangers no comunitaris, com el dret de vot i el de ser candidat en processos electorals⁷. D'aquí la necessitat de promoure una nova ciutadania que vingui donada per la residència i no per la nacionalitat, superant els principis de *ius sanguinis* i *ius solis*: el que Bauböck (1994) denomina *ius domicili*.⁸ Aquesta nova ciutadania hauria de fer complementaris els drets individuals i col·lectius, a partir de l'assumpció pràctica per a tothom dels drets i deures democràtics, i de la difusió dels valors cívics i civils. Un primer pas seria donar suport a la implementació de la Carta pels Drets Humans a la Ciutat, que, entre d'altres coses, reclama el dret a vot en les eleccions municipals als residents estrangers, siguin membres de la UE o no, com ja succeeix a d'altres indrets de la UE (com els Països Baixos, Bèlgica, Dinamarca, Noruega, Suècia i Irlanda).

LA LLENGUA, FACTOR D'ADAPTACIÓ I D'INTEGRACIÓ

La relació i la posició dels immigrants respecte al castellà i català depèn de l'entorn més vivencial. A les comarques, poblacions i barris on el català és la llengua d'ús social, és habitual que els immigrants estrangers extracomunitaris parlin català. En aquells territoris on el castellà és l'idioma del carrer, els immigrants acaben parlant castellà. El que succeeix a l'Àrea metropolitana de Barcelona i d'altres barris de ciutats catalanes és que els nous immigrants s'estableixen en els barris castellanoparlants. L'interès pel català dels nouvinguts està íntimament relacionat amb el sentiment d'assentament, de no marxar de Catalunya, davant l'evidència que els seus infants creixeran aquí. En tot cas, no podem generalitzar per tots els col·lectius i per a tota la població immigrada: pot haver-hi immigrants que marxïn de Catalunya per la qüestió del català, però també

7. Les migracions internacionals fan més evident encara la caducitat del model d'Estat-nació imperant. Sobre la qüestió, veure Chemillier-Gendreau C. (2002: 32). Veure també R. Crespo (2003) i C. Wihtol de Wenden (2003).

8. Aquesta referència ha estat presa de Grillo (2001: 25)

succeeix entre els arribats de la resta de l'Estat espanyol. És una posició personal molt respectable, però que denota una certa dificultat per viure en un entorn plural, no només lingüístic, sinó també social, econòmic o polític.

Es comenta també que entre els llatinoamericans pot haver-hi més resistència, perquè ja són castellanoparlants, però són cada cop més els americans que s'inscriuen als cursos del Consorci de Normalització Lingüística. Si repasséssim tots els col·lectius d'immigrats, caldria veure quina és la postura davant del català dels immigrants de la UE que porten temps residint als països catalans, perquè potser trobaríem més resistències que no entre d'altres immigrants. Així doncs, la clau econòmica-política és important, perquè no sembla que als immigrants rics se'ls exigeixi el mateix que als pobres.

Aquí estariem d'acord amb les declaracions d'Enric Marín, responsable de política lingüística de la Universitat Autònoma de Barcelona, quan afirma que els «immigrats veuen el català com una forma d'identificar-se més amb la societat d'acollida i si l'aprenen és per voluntat d'identificació, no perquè realment creguin que és indispensable per viure a Catalunya. (...) Es tractaria de crear un nou model social català útil, de prestigi, intercultural, atractiu i que s'identifiqués amb el progrés, la solidaritat i la cohesió social»⁹. És veritat que la necessitat també estimula el desig d'aprendre, però els sectors laborals d'ocupació dels immigrants extracomunitaris són aquells en què parlar i escriure català no és un requisit indispensable.

Es tractaria de recuperar el prestigi que va tenir el català als anys setanta o, com diria Andreu Claret, director de l'Institut Europeu de la Mediterrània, que el català sigui un dret i no una obligació. Però, com ja hem comentat més amunt, per poder exercir-lo és imprescindible que millori el sistema d'acollida als nous, tant els mitjans establerts per les administracions públiques, com els de les entitats, com els de la població receptora, perquè de veritat sigui acollidora. Per exemple: per què els parlem sempre en castellà? Han de sentir la necessitat operativa i simbòlica d'aprendre el català.¹⁰

9. Anàlisi presentada al III Simposi sobre l'Ensenyament del Català als no Catalanoparlants, Vic, recollides per *El País*, 5-09-02.

Aquest esforç d'apropament i d'explicar-nos a l'altre pot ser molt útil a l'hora que el nouvingut se senti acollit; sortir de la clandestinitat és una vacuna contra el replegament identitari dels immigrants, que no deixa de ser una reacció a la xenofòbia. Com diu Raimon Panikkar, seria passar de veure l'immigrant com l'«aliè», com l'estrany, a veure'l com l'*alter ego*, l'altre jo. Però, per establir un veritable diàleg hem de superar el paper de «mirall» que s'atribueix a l'altre. Si no facilitem que l'altre es manifesti tal com és, no ens allunyarem del binomi *nosaltres* i *els immigrants*, ni tindrem la possibilitat d'establir un diàleg intercultural¹¹ recíproc. Els immigrants es queixen de la manca de comunicació, de les dificultats per realitzar un diàleg equitatiu perquè les condicions, el temps, el ritme, la llengua, els temes d'aquest diàleg sempre són imposats per la societat receptora, i d'aquesta manera és molt difícil sentir-se membre de la societat on es viu. Per exemple, coneixem poc les visions i opinions que els immigrants tenen de la societat receptora i les seves propostes d'actuació als problemes generals de Catalunya, no només dels que els afecten a ells de forma particular.

En definitiva, el repte recau en com potenciar l'ús social del català i, al mateix temps, aprofitar la diversitat lingüística que implica la immigració internacional. La societat catalana necessita el potencial del plurilingüisme per desenvolupar-se en un món cada dia més interconnectat. De nou la resposta pot venir d'aplicar un criteri de suma i no de resta. L'opció no és tant de ser bilingües, amb les dues opcions català-castellà, català-anglès, sinó aconseguir que el català sigui la llengua principal de comunicació, el nexa d'unió relacional als països catalans i que, al mateix temps la població sigui plurilingüe en multitud de llengües.

10. En aquesta línia anirien el conjunt de mesures per impulsar l'ús social del català relacionades amb la immigració de la Direcció General de Política Lingüística de la Generalitat, iniciades al 2003, i que van incloure accions com la campanya "Tu ets mestre" o el "Programa de voluntariat per la llengua", impulsat amb Òmnium Cultural.

11. Per a una anàlisi de les possibilitats del diàleg intercultural a Europa, veure A. Nicolau (2001).

ALGUNS APUNTS SOBRE LA RIQUESA DE LA DIVERSITAT QUE ARRIBA A TRAVÉS DE LES MIGRACIONS. LA DIVERSITAT CULTURAL I LA CONSTRUCCIÓ DE CATALUNYA

Seguint el plantejament intercultural que ha presidit el document, volem tancar-lo amb una relació d'algunes de les aportacions de la immigració estrangera, apunts que mostren com la seva contribució a la construcció de Catalunya va més enllà dels beneficis materials com a mà d'obra barata, contribuents fiscals i contribuents demogràfics. Ens hem interessat en aquestes aportacions perquè demostren el paper fonamental de la immigració en els moments de canvis i de necessitat d'adaptació d'una societat, ja que en la diversitat de maneres de veure i entendre el món es poden trobar les sortides als reptes que té plantejats la Catalunya d'avui. La premissa de partida diu que integrar-se a la nova realitat de la diversitat cultural significa en darrera instància que també la persona immigrada pot ser una font de saber i d'enriquiment per a la resta de la societat i no tan sols a l'inrevés.

La immigració està incidint en qüestions claus per al futur de la societat catalana. Per exemple, la immigració estrangera està suplint les deficiències del nostre Estat de benestar. No deixa de ser significatiu que part de la població receptora pensi que els immigrants estrangers reben prestacions socials (beques, guarderies, llibres, etc.) que els correspondrien a ells i no veuen que és a causa del sistema poc desenvolupat i poc adaptable als canvis que tothom pateix aquesta situació. La Comissió Europea assenyala que la despesa social pública a Espanya el 2001 va ser d'un 20,6 % del PIB, la més baixa de la UE, on la mitjana és del 27 %. De les diferents temàtiques que afecten els sistema de benestar examinarem una de les més preocupants que tenim: l'envelliment de la població catalana. El 56,48 % dels jubilats rep una pensió per sota del salari mínim interprofessional espanyol. A Catalunya aquesta precarietat és més gran, ja que la inflació és més elevada que a la resta de l'Estat i les pensions no augmenten al mateix nivell que l'IPC català, amb la consegüent pèrdua de poder adquisitiu dels pensionistes. Dues dades més ajuden a il·lustrar les necessitats de serveis socio-sanitaris. Es perfila un model privat de recursos geriàtrics. A Catalunya, les residències privades concentren el 86% de les places geriàtriques i han passat de gestionar 14.900 places l'any 1999 a 27.000 a finals de l'any 2001. Els serveis d'atenció domiciliària cobreixen només a un

1,5% de les persones grans (la mitjana de la UE és del 4,5%). Al final són les dones les qui es fan càrrec de l'atenció als infants, malalts i gent gran.

Davant d'aquests dèficits les famílies que tenen recursos econòmics suficients recorren a dones extracomunitàries per fer-se càrrec dels avis i també dels infants. El paper de les persones immigrades va més enllà d'omplir uns forats: també aporten un valor afegit de tracte, d'atenció amable i respectuosa que afavoreix l'estat d'ànim, i per tant la salut, de les persones que atenen. Volem recollir l'article de Pablo Ordaz, aparegut el 10 de març del 2002 al diari *El País*, que es referia a una carta del doctor Javier Aboin que explicava la següent anècdota: *«hace días, al pasar visita a una paciente, encontramos a ésta triste y al despedirnos su cuidadora, una joven ecuatoriana, nos dijo: no se preocupen, doctores, que ahorita le hablaré bonito»*. La resposta de la dona equatoriana enllaça amb els valors de la seva cultura d'origen, on la gent gran encara té un paper en la societat i es reconeguda per la seva experiència i perquè són el lligam amb els avantpassats. Semblant va ser la declaració d'un resident gambià de Girona, quan se li va preguntar per què enviava els seus fills a Gàmbia; entre d'altres raons va respondre que perquè coneguessin els seus avis i el valor del respecte a la gent gran, valor que ell creia que s'estava perdent a la societat catalana. De nou, la immigració ens diu el que hem perdut i per on es troba la recuperació.

També cal aprofitar el potencial en capital humà que ens arriba, perquè, repetim-ho, la immigració estrangera facilita la connexió entre la dimensió local i global. La població estrangera presenta un nivell de formació més elevat que la nacional. Segons dades del CIS, a l'any 2000 el 16,8% dels estrangers regularitzats tenia estudis superiors, mentre la mitjana de l'Estat espanyol és de l'11%, i el 42,3% havia cursat estudis secundaris, quan la mitjana espanyola és del 41,9% (Izquierdo, 2002). Dels que han demanat regularitzar-se en dates posteriors, el percentatge d'universitaris puja fins al 31,7%. Respecte a Catalunya, segons l'Institut d'Estadística de Catalunya al Principat quasi el 35% dels immigrants estrangers té estudis mitjans o superiors, mentre el percentatge del conjunt de la població és del 31%. A la ciutat de Barcelona el diferencial és més significatiu: el 25% dels immigrants estrangers han cursat estudis universitaris, mentre que en el conjunt de Barcelona ho ha fet el 13% i a Catalunya el 10%.

A més del nivell de formació, les persones immigrades són emprenedores per definició: han arriscat els seus béns i les seves vides per trobar una sortida a l'exterior. Són persones motivades, amb idees i esperit de sacrifici. Aquest dinamisme es manifesta de diferents formes. Ens aturarem en una de les més visibles: l'obertura de comerços minoristes. Els carrers de moltes ciutats s'omplen de botigues de queviures, de «tot a 100», de restaurants, etc. Però aquestes iniciatives són percebudes per alguns comerciants i veïns de nacionalitat espanyola com una invasió, amb rumors sobre uns suposats beneficis que reben els comerciants estrangers per part de les administracions locals. Si no, com és possible que tinguin obert tots els dies, fins a la nit i amb un volum de negoci petit? El cert és que els comerciants estrangers apliquen un sistema de vida semblant al cada cop més oblidat «esperit botiguer», de viure en la botiga, d'empresa familiar. No oblidem que un dels problemes del comerç a casa nostra és el recanvi generacional: els fills ja no volen fer-se càrrec del negoci. Una botiga de queviures regentada per pakistanesos d'un barri de Barcelona porta gratuïtament comandes a les persones grans que no poden anar a la botiga, ni portar pes, i que viuen en edificis sense ascensor, i que no tenen ingressos ni un nivell de consum suficients per fer comandes de cost elevat per accedir als serveis domiciliaris de les grans cadenes de supermercats. En definitiva, aquests comerciants mantenen viu el comerç de barri i llur activitat té una funció social: donen un servei a la comunitat. Una altra qüestió, relacionada amb el desconeixement mutu i la manca de comunicació intercultural, és la visió en contra de part de la població receptora. Segurament aquests comerciants hauran d'assumir els hàbits i normes de gestió, tractament de residus i participació en les organitzacions de comerciants de la resta de comerciants, però, de nou, hem de demanar que sigui la societat receptora la que faciliti l'accés a aquests coneixements i com fer-los efectius.

Sense abandonar aquesta línia, una altra manera de promoure l'expressió del capital humà de la diversitat seria afavorir la creativitat com un dels objectius de les polítiques socials; més encara quan la creativitat de la diversitat multidimensional (social, cultural, etc.) que caracteritza la societat contemporània és la base del creixement futur. El nexa d'unió entre cohesió social i creativitat consistiria a superar l'esquema individualista actual i a afavorir la creativitat de la persona dins de la comunitat, la dimensió social de la innovació. A casa nostra, hi ha una tradició de creativitat en períodes de transició (Modernisme, Segona República, Postfranquisme) que es va manifestar en tots

els àmbits: econòmic, polític, social, artístic i es va identificar com a societat oberta. A més, aquesta dimensió comunitària és present en les cultures d'origen de la població immigrada estrangera, per la qual cosa tenim l'oportunitat de fer complementàries la tradició local i les novetats de la globalització.

Però, malauradament, moltes persones immigrades de països empobrits no senten que Catalunya sigui actualment una terra d'oportunitats, com ho són altres territoris o ciutats (Los Angeles, Londres, París, Lisboa, etc.). Troben moltes dificultats legals, de prejudicis, de reconeixement, d'assolir un mínim d'estabilitat, de prosperar, en suma de veure realitzat el seu projecte de vida individual i familiar. Entre alguns dels immigrants arribats fa més d'una dècada —després de treballar en l'economia submergida; quan han portat els fills, però veuen que no guanyen prou per mantenir-los i proporcionar-los una qualitat de vida semblant a la dels seus companys; quan veuen que no poden accedir a un habitatge digne i que les perspectives de futur no són positives— està sorgint un sentiment de fracàs que no afavoreix la identificació amb la terra de residència i sí la mitificació de la terra d'origen, a la qual tampoc no poden tornar.

No deixa de ser significatiu com als anys setanta vam acollir i afavorir l'estada a casa nostra d'immigrants d'Amèrica Llatina, molts d'ells refugiats polítics; gràcies a aquesta hospitalitat, Catalunya va ser un dels principals punts de la ruta creativa de la literatura llatinoamericana contemporània. Avui, en canvi, posem barreres als nous immigrants, com ara l'exigència de visats per viatjar a Europa i les dificultats per aconseguir els preuats «papers». Potser estem perdent l'oportunitat d'afavorir el sorgiment d'artistes com Gato Pérez, d'origen argentí i gran revitalitzador de la rumba catalana. Sembla que aquell clima torna a sentir-se als barris de la nova immigració.

Per finalitzar, dos propostes, una pràctica i una altra més teòrica. La primera seria fer interculturals les nostres festes, no des d'un superficial to cosmopolita disgregat, sinó de cooperació sense desaparició de les parts. A vegades, quan parlem de mestissatge ens estem referint a l'eliminació dels components prèviament existents i l'aparició d'un nou producte cultural. Un suggeriment senzill i fàcil d'aplicar estaria relacionat amb els correfocs. A Catalunya, en els últims anys han proliferat els grups de diables i els correfocs són part indispensable de qualsevol festa major. L'estructura i la pràctica

dels correfocs és molt semblant a la de la celebració de l'any nou xinès, presidida per un drac i on els petards hi són presents. Llavors, per què no incloure un drac xinès en el correfoc d'aquelles poblacions on resideixen xinesos, i al mateix temps fer una celebració oberta a tothom de l'any nou xinès. Aquesta doble acció seria un acte de reconeixement cap a la comunitat xinesa i facilitaria l'apropament a la cultura catalana, sense la renúncia dels seus trets identitaris.

La segona proposta consistiria a aplicar la dita africana que diu: «si no saps cap on camines, atura't i mira d'on vens». En part aquest suggeriment es fa des de la ignorància, perquè no tenim els coneixements suficients, però caldria fer un esforç de veure en el passat quina ha estat no només l'aportació, sinó l'assumpció de la diversitat cultural per part de la societat catalana, malgrat les expressions de xenofòbia i racisme que hi eren presents. Potser hauríem d'anar fins a èpoques premodernes i recuperar figures com Ramon Llull, que, motivades per un esperit de conversió, van dialogar amb l'altre. Això ens portaria a reconèixer que el nostre passat és plural i que també tenim unes arrels musulmanes, com reivindiquen islamistes dels països catalans reconeguts internacionalment, com Epalza, Vernet o Balanya. Aquesta és una aportació a la construcció d'una Europa que ha de reconèixer la diversitat del seu passat, que ha estat cristià, musulmà, jueu, pagà, africà, asiàtic i també americà. Si estem disposats a obrir els ulls i a escoltar, trobarem contínuament rastres del nostre passat comú amb altres pobles del món.

Creiem que, gràcies a la immigració, Catalunya i Europa es troben en una posició estratègica per situar-se amb personalitat pròpia en un món cada dia més interconnectat, sempre i quan positivitzin la diversitat cultural que sempre les ha caracteritzades.

Bibliografia citada

- BAÑERES, J. (2002). "Propostes d'acció lingüística per a la immigració adulta", document no publicat.
- BAUBÖCK, R. (1994). *Transnational citizenship-membership and rights in international migration*, Aldershot, Edward Elgar.
- BECK, U. (2003). "El futuro de la Unión Europea: ¡Apártate Estados Unidos... Europa vuelve!", *El País*, 10 de març.

BELTRÁN, J. (2000). "Empresa familiar. Trabajo, redes sociales y familia en el colectivo chino", *OFRIM*, nº junio, pàgs. 129-154, Comunidad de Madrid.

CHEMELIER-GENDREAU, C. (2002). "Les étrangers et le droit de vote", a *Le Monde Diplomatique*, gener.

COLECTIVO AMANI (1995). *Educación Intercultural. Análisis y resolución de conflictos*. Madrid, Editorial Popular.

COLECTIVO IOÉ (1994). *Marroquins a Catalunya*, Barcelona, Enciclopèdia Catalana.

— (1999) *Inmigrantes, trabajadores, ciudadanos. Una visión de las migraciones desde España*. València, Universitat de València, Patronat Nord-Sud.

CRESPO, R. (2003). "El dret de vot. Una exigència democràtica", a A. DIAO i altres, *El blanc i el negre. Un diàleg a fons sobre immigració, política i ciutadania*, Girona, GRAMC.

GLICK SCHILLER, N., BASCH, L. i BLANC-SZANTON, C. (1992). "Transnacionalism: a new analytic framework for understanding migration", a GLICK SCHILLER, N., BASCH, L. i BLANC-SZANTON, C. (eds.) *Towards a trans-national perspective on migration. Race, class, ethnicity and nationalism reconsidered*. Nova York, New York Academy of Sciences, p. 1-24.

Grillo, R. (2001). "Transmigració i diversitat cultural en la construcció europea", a Nicolau Coll, A. (ed). *Europa diversa. Diversitat cultural i construcció europea*. Barcelona, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya i Fundació Jaume Bofill.

GRUDZIELSKI, P. (1999). "Les politiques d'intégration des Etats européens". Comunicació presentada al seminari *Les refugiés à l'aube de 1993*, a Gap (França), p. 7.

IZQUIERDO, A. (2002). "La educación errante", a AADD, *La sociedad, teoría e investigación empírica*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

NICOLAU COLL, A. (ed.) (2001). *Europa diversa. Diversitat cultural i construcció europea*, Barcelona, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, UOC i Fundació Jaume Bofill.

NICOLAU, A. i DUEÑAS, M. (2002). "El segle XX ha esgotat la fe que la gent tenia en la Il·lustració i la raó. Conversa amb Raimon Panikkar", *Idees. Revista de Temes Contemporanis*, núm. 14, abril / juny 2002, p. 77-95.

SCHMIDT, O. i BLION, R. (2000). "Du Sénégal à New York, quel avenir pour la confrérie mouride", *Hommes et Migrations*, núm. 1224, març-abril.

TAYLOR, Ch. (1993). *El multiculturalismo y "la política del reconocimiento"*, Mèxic, Fondo de Cultura Económica.

TORNER, C. (1995). *El principi acollida. Sobre el diàleg intercultural*, Barcelona, Empúries.

WIHTOL DE WENDEN, C. (2003). "Pour le droit de vote des immigrés aux élections municipales" a J. GUILLOT (dir.) *Immigració i poders locals*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Annex

8 Resum de les jornades

Ignasi Boada

SESSIÓ I: LES MINORIES SUBESTATALS

La intervenció de Catalina Maroselli-Matteoli sobre el cas de Còrsega intenta dissipar les caricatures sobre el seu país propiciades per les polítiques fortament assimilacionistes dels successius governs francesos, des de la integració de Còrsega a l'Estat francès.

Una de les tesis de fons de la intervenció de la professora Catalina Maroselli-Matteoli és que la construcció europea només té sentit i només pot ser fidel als seus orígens si pren en consideració i si integra positivament, tot reforçant-la, la riquesa cultural de les minories nacionals. Aquestes realitats culturals són part essencial d'Europa, en el sentit que Europa no es pot definir al marge d'aquestes cultures.

En general podem dir que l'experiència de Còrsega com a part integrant del territori de l'Estat francès constitueix la història d'una agressió sistemàtica destinada a diluir els elements nacionals de l'illa. I això des de diferents punts de vista:

- Des del punt de vista de la *llengua* o *història*: la instrucció pública i laica ha estat un instrument de francesització molt eficaç. La història que s'ha explicat en aquesta escola pública ha estat sempre una història feta des del punt de vista francès.
- L'agressió a elements fonamentals, com la *terra*, mer mitjà del dret successori francès, calculat per fragmentar la relació simbòlicament molt significativa entre població i territori.

- *Demogràficament*: a finals del s. XIX hi havia a l'illa de Còrsega 300.000 autòctons, un grup que constituïa un nucli relativament cohesionat, des del punt de vista cultural i nacional. Fenòmens com la Guerra Mundial o l'expansió colonial francesa han tingut efectes terribles en el teixit demogràfic de Còrsega. Encara avui es produeix un procés de marginalització i de fragmentació de la població autòctona que afavoreix l'assimilació francesa amb el consegüent esfondrament del sistema cultural cors. Avui per avui la població autòctona és minoritària.

Podríem dir que avui per avui es poden distingir tres grups entre la població forastera:

1. Immigració francesa: és sens dubte la més important. Ocupen els llocs privilegiats i autènticament dirigits de la funció pública; els funcionaris autòctons, per contra, són conscientment marginalitzats. La majoria de funcionaris arriben a Còrsega després d'haver fet una carrera en els territoris colonials. La mentalitat d'aquest grup acostuma ser imperialista.
2. A banda dels funcionaris hi ha la població turista que ha comprat propietats a l'illa. El Govern francès dóna suport a una política de transport que facilita la centralització i la satel·lització respecte de França. És una població que, per norma general, es mostra completament indiferent a la realitat cultural de Còrsega.
3. La immigració magribina: s'integra al sistema francès, però no és la població més hostil a la realitat cultural de Còrsega.

Tot i que la immigració no és necessàriament un element de liquidació de la realitat nacional, pot arribar a constituir un element de francesització; dependrà en bona part de la mentalitat amb què ve.

Hi ha altres elements que cal tenir en compte, com són per exemple que la joventut de Còrsega emigra. Això vol dir que la joventut és formada a partir del model monocultural francès. Són elits potencials que es poden considerar perdudes per als interessos nacionals de Còrsega. Hi ha, doncs, tota una feina de recuperació de tot aquest potencial.

D'una altra banda, hi ha un dèficit enorme de poder local. I en tot cas les autoritats han estat formades per la mentalitat republicana francesa. És, doncs, una autoritat pusil·lànime, atemorida.

Com a resultat d'això tenim una comunitat que ja no té la capacitat de mostrar-se, una comunitat atemorida i sense iniciatives. Malgrat haver estat una societat que al llarg de la història ha integrat els diferents fluxos migratoris, Còrsega no pot integrar indefinidament sense una política pròpia d'immigració, a banda del fet que ja ha perdut l'equilibri intern per tenir la fortalesa que la faria capaç de ser integradora.

Hi ha, amb tot, idees per a l'esperança si els corsos saben sumar-se a una idea d'Europa diversa, culturalment respectuosa. Avui existeixen els mitjans per fer-ho, però ens cal una nova consciència i una nova voluntat d'actuar creativament. És un moment d'esperança: un futur bastit amb valors com per exemple la tolerància. Còrsega ve de dos-cents anys de tancament i li cal obrir-se a l'exterior.

Debat sobre la intervenció de la professora Catalina Maroselli-Matteoli

El debat es va obrir sobre la definició de la noció cultura i sobre la manera com aquesta pot conjugar la identitat nacional amb la diversitat generacional. Des de la perspectiva de l'antropologia no sembla ni políticament convenient ni teòricament sostenible un concepte etnocràtic o arcaic de cultura que obviï el temps històric, és a dir que es basi en materials mitològics. Una concepció d'aquesta mena expressaria un estat de desconexió preocupant de la cultura respecte de la realitat històrica en què es troba.

El perill que les minories es defineixin des d'una perspectiva molt essencialista s'ha de veure en connexió amb la necessitat que tenen de demostrar la seva existència enfront de cultures a les quals, gràcies al fet que estan emparades per un estat, no els cal fer un esforç constant de reconeixement. I és que ens convé de tenir en compte que no podem desvincular l'existència d'una nació del seu reconeixement per part de les altres. Quan aquest reconeixement no es produeix de manera normalitzada, aquest fet pot tenir

una efecte distorsionador tant en l'autocomprensió que tenen les minories nacionals com en la seva capacitat d'autopresentació.

En qualsevol dels casos, sembla que hi ha un consens entre tots els que han intervingut sobre el fet que cal entendre les realitats nacionals d'una manera dinàmica. De fet, no podria ser d'una altra manera, perquè no hi ha cap concepte en Ciències Socials que no es trobi en crisi, és a dir, en un procés de redefinició contínua. Aquest procés dinàmic afecta també a la mateixa noció de Nació-estat, de lleialtats col·lectives, etc. Així ho reconeixia el professor d'Amato, tota vegada que ens advertia que avui per avui l'Estat segueix essent l'actor principal a l'hora de generar mecanismes de representació, d'inclusió, d'exclusió, etc. No podem equiparar el protagonisme dels actors que actualment dominen l'escena. Per posar un cas, les minories subestatal no tenen mecanismes d'exigibilitat dels drets reconeguts en la convenció de drets de minories nacionals; no és una casualitat que siguin drets gestionats pels estats.

Val a dir que hi ha mecanismes de pertinença que s'activen al marge de criteris polítics o acadèmics, de manera que sovint es produeixen de manera subjectiva, perquè els humans necessitem sentir-nos part d'una identitat. Som també allò que el sentiment ens diu que som. Això no es pot desconnectar de la capacitat que té un país de facilitar un bon nivell de vida per a les persones que integren la comunitat humana d'aquest país.

Un dels punts en discussió és què entenem per *membre d'una comunitat* i què entenem per *forani*. Segurament no es pot establir una definició rígida sense que, en fer-ho, introduïm elements molt problemàtics en el debat; i amb tot hem de ser capaços de definir una comunitat, sobretot si tenim interès a no deixar el monopoli de les definicions en mans dels estats.

Els mecanismes de creació de la comunitat poden ser molt subtils, especialment si tenim en compte que la definició de *comunitat* està molt en connexió amb la possibilitat humana de comunicar-se. L'Estat actua aquí com a catalitzador invisible, cosa que les nacions sense Estat no poden fer.

Com fer que hi hagi uns mínims compartibles que recullin la necessitat d'una identitat (un mínim comú denominador) per tal que aquesta es pugui conjugar amb la diversitat? Caldria ser cauts a l'hora de definir aquests mínims, per tal que no quedin de banda valors com la igualtat d'oportunitats, la ciutadania, la integració social, etc. Amb tot, segurament podríem dir, si més no en el cas de Catalunya, que la llengua és fonamental per definir què s'entén per comunitat.

En qualsevol dels casos no sembla que hi hagi necessàriament una relació de causa i efecte entre la immigració i l'afebliment de la identitat nacional. S'afebleix la realitat nacional quan la realitat nacional prèviament ha perdut o li han robat o dinamitat el seu equilibri intern. Segurament el fet que els catalans no tinguem el reflex d'adreçar-nos en català a una persona que no és d'origen català i que viu en el nostre país és una manifestació d'aquesta liquidació de l'equilibri intern.

SESSIÓ II: L'ESTAT

Al començament de la sessió, la professora Aubarell ens ha recordat que hi ha 4 qüestions fonamentals que es plantegen inicialment com a nuclis temàtics de la sessió:

1. Respecte de la noció de ciutadania. Què vol dir ser ciutadà? Com articular els drets i els deures? Com articular el reconeixement?
2. Política d'integració: de quins recursos es disposa per poder fer front al repte de la immigració? És possible tenir diverses polítiques d'immigració en el si d'un mateix estat?
3. Com articular els diferents nivells d'administració?: la ciutat, les comunitats autònomes, l'Estat, etc.
4. El tema de la mobilitat en el territori. La qüestió té el seu interès en la mesura que d'una banda els territoris no són culturalment homogenis mentre que l'Estat pot generar molt fàcilment una dinàmica homogeneïtzadora.

El professor Dirk Jacobs ens ha ofert una descripció molt acadèmica de l'organització del poder públic de l'Estat belga i més especialment del tractament típicament federal de les comunitats culturals existents en el territori.

En bona part la complexitat administrativa belga de què ens ha parlat es deu a dos factors:

- a) A la complexitat nacional de l'Estat.
- b) A la voluntat política de crear un sistema integrador i equilibrat, que respecti els drets lingüístics i culturals de les tres comunitats que conformen la societat belga.

Això ha cristal·litzat en la delimitació de territoris en funció de la implantació de la llengua. Aquesta delimitació queda moderada per mecanismes legals de compensació que tenen la finalitat d'equilibrar, quan és necessari, els drets dels territoris i els drets dels individus. El resultat és, com ja hem dit, un sistema complex al qual s'ha arribat després d'un complicat procés històric de creació de consensos. Això explica que hi hagi una certa aprensió a modificar la situació amb la inclusió de nous drets lingüístics, perquè fàcilment faria trontollar l'equilibri vigent.

Hi ha situacions que posen en relleu aquest equilibri fràgil, com és el fet que no hi hagi condicions lingüístiques per obtenir la nacionalitat belga. Les dues comunitats majoritàries no han estat capaces de posar-se d'acord.

Ambdues comunitats tenen una percepció diferent sobre com ha d'ésser la política d'immigració. En aquest sentit convé parlar de dos grans models:

- a) La comunitat flamenca adopta l'estil anglosaxó, d'acord amb la voluntat de respectar la seva pròpia identitat cultural. Segons això, per integrar-se cal passar per uns cursos de llengua flamenca.
- b) La comunitat francòfona, per contra, adopta el model francès. No hi ha la voluntat de respectar les particularitats ètniques o culturals. Es tracta d'integrar individualment els emigrants, sense definicions territorials o culturals. I tot això en nom de la igualtat de model republicà. Es parteix de la base que la integració lingüística es produirà una vegada formi part de la societat.

Els flamencs estimulen la creació d'organitzacions pròpies, en contra de l'estil francòfon.

A Brussel·les la comunitat estrangera té un pes extraordinàriament important i això suposa que tenen una capacitat notable de mobilitzar l'interès polític. Molts d'ells optaran per la llengua francesa, d'aquí ve que la comunitat flamenca sigui refractària a concedir fàcilment drets als immigrants. La política que les dues comunitats defensen a Brussel·les està en connexió amb les estratègies en els territoris de les respectives comunitats, així com en la quota d'influència en el territori compartit. En tot cas, a la capital la llengua franca és el francès; però en aquest territori aquesta opció ha perdut la connotació política de ser una aposta a favor dels interessos dels valons.

La immigració tindrà un impacte extraordinari en la conformació de la noció d'*identitat belga*. Conscients d'això, les comunitats faran el possible per resultar atractives als nouvinguts.

Professora Neus Torbisco:

Necessàriament la presentació del model català inclou molts més comentaris sobre l'Estat que no pas el model belga. Només això posa ja en relleu la diferència entre una concepció federal de l'Estat i una concepció espanyola. En realitat no hi ha un model català d'immigració, com era el cas de les comunitats de Bèlgica.

Per què s'hauria de gestionar la diversitat cultural de la immigració d'una forma diferent de la diversitat nacional dins d'un estat? Perquè la immigració planteja problemes diferents depenent de la realitat nacional que la rep.

Catalunya és el país que té un índex d'immigració més important dins de l'Estat espanyol. En tot cas cal combatre la idea que la immigració és per ella mateixa un problema i destacar novament que si la immigració suposa un perill es deu al fet que prèviament a la irrupció d'aquesta immigració la societat receptora contenia aquests elements de fragilitat. En el cas de l'Estat espanyol, es pot dir que els governs han impulsat la idea que la immigració comporta per ella mateixa problemes. Això fa que es vegi com a més necessari el control dels fluxos migratoris que no pas la integració de la immigració. En general, mentre no hi hagi una política d'acolliment coherent no podem parlar de política d'immigració, sinó de política d'estrangeria.

Les polítiques de control fracassen si no tenen en compte les causes de fons dels fluxos migratoris, per això no es pot tenir un excés de confiança en els mitjans legals per tal de sotmetre els fluxos migratoris a un control polític. És una situació que porta fàcilment al desconcert. El fet que a l'Estat espanyol en onze mesos s'aprovin dues lleis orgàniques per regular aquesta qüestió és una mostra d'aquest desconcert.

La integració suposa un esforç (sigui el model assimilacionista o multicultural) que només té sentit quan bandegem la idea que la immigració és un fenomen passatger i temporal. El fet és que, si més no de moment, preval una idea preponderantment utilitarista segons la qual un immigrant té dret a residir al territori mentre resulti útil als objectius de la societat que l'acull. No cal dir que aquesta noció és clarament incompatible amb la voluntat d'endegar polítiques d'immigració i d'integració.

Els tractats de Schengen o d'Amsterdam consoliden aquest model més utilitarista, reforçat per la política anomenada antiterrorista, molt especialment després de l'11 de setembre del 2001. Des d'aleshores la seguretat esdevé un valor polític en alça.

La política d'immigració (accés al territori) condicionarà la política d'integració; en el cas de Catalunya tenim la incongruència de tenir competències en la política d'acollida però no en la política d'accés al territori català. No sembla que hi hagi hagut una planificació coherent de les polítiques que permetrien pensar en un projecte d'acollida.

Convé dir que quan s'afrenta aquesta qüestió en termes estrictament utilitaristes, al nouvingut se li nega fins i tot la condició d'immigrant. I això pot resultar contraproductiu als mateixos objectius utilitaristes. En primer lloc perquè impedeix la integració i per tant afavoreix la fragmentació social. No és bo consolidar una situació en què es pugui parlar de *nosaltres* i *ells*. L'esforç de la integració no es durà a terme, ni de la banda dels autòctons ni de la banda del nouvingut, mentre es fomenti la idea que la immigració és temporal. La legislació recull la idea que el *bon immigrant* és aquell que treballarà pels interessos econòmics de la nostra societat i que després se n'anirà.

Sigui com sigui hi ha una condició prèvia que afecta els conceptes per poder parlar de la integració. La definició d'integració ha de començar amb un concepte diferent

del de la utilitat, si el que es vol és ser constructius i neutralitzar el potencial conflictiu que implica aquest fenomen. Això que diem no només és pertinent pel cas de l'Estat espanyol, sinó també a nivell europeu.

Hi ha una certa paradoxa aparent que resulta remarcable: en la mesura que les minories nacionals no tinguin accés a la gestió de la immigració, sembla que s'hauria de verificar un rebuig major entre aquestes minories que no pas entre les majories que es poden identificar amb l'Estat. Però el fet és que no és així: potser això s'explica pel sentiment de solidaritat amb aquells que no tenen una traducció legal de la seva realitat cultural.

La integració no només es pot definir en termes lingüístics, per importants que siguin. Hem d'operar també amb conceptes com el d'assimilació de comportaments cívics, d'igualtats d'oportunitats, etc. Les polítiques d'immigració suposen polítiques d'habitatge, d'integració... És a dir que revesteixen una complexitat que no es pot obviar ni infravalorar. A part d'elements culturals hi ha tota una colla de valors cívics i socials i materials que no es poden deixar de banda. No es pot parlar d'integració quan no hi ha models d'acollida integral (és a dir que impliquin una coordinació de les administratives i un conjunt de sensibilitats complex).

De fet hauríem de ser conscients dels problemes que generen tant els models assimilacionistes com els models multiculturals (com ens ha recordat el professor Alain Gagnon quan parlava del perill de *guetoïtzació* de les poblacions immigrants). Com també caldria preguntar-nos fins a quin punt el model multicultural no és en el fons un model assimilacionista més o menys encobert.

Professor Alain Gagnon:

Si Catalunya visqués en una situació de federalisme tindria, efectivament, la possibilitat de tenir una política pròpia. Mentre no es tinguin aquests instruments, la societat civil no tindrà protagonisme en l'articulació de polítiques d'immigració. En qualsevol dels casos, l'existència d'una realitat nacional demana una política d'immigració adaptada a les pròpies necessitats. Ens podríem preguntar si pot mantenir-se a la llarga una

comunitat nacional administrada per una política d'immigració que no té en compte per res les seves necessitats.

Tenim el cas del Quebec, on apareixen entre els immigrants preguntes com les següents: per què ens imposeu la llengua francesa? La resposta formal a aquesta pregunta és que el Canadà té una estructura federal. Si al Quebec hi hagués els mateixos instruments que a la resta del Canadà, no tindria sentit pensar en referèndums per al Quebec. És evident que aquestes polítiques fan referència al tractament d'un fenomen, la immigració, que parteix d'una definició d'immigrant en què aquest no és considerat un *guestworker*: l'immigrant és aquell que tria el Quebec per viure.

Des del Quebec es proposen respostes pròpies del model intercultural en funció de les necessitats pròpies: els grups es reconeixen en la mesura del possible, però hi ha el perill d'una segmentació tal que anul·li el sentiment de comunitat. Enfront d'això, el Quebec ha proposat el francès com a llengua franca en l'àmbit públic, no tant per limitar els valors liberals ni per limitar la llibertat individual, sinó per moderar la segmentació social i cultural, que posaria en perill la comunicació dels diferents grups. És un intent de conjugar de manera constructiva la unitat i la diversitat, de defugir els perills de la uniformització abstracta i de la *guetoïtzació*.

En el Canadà es reconeixen tres comunitats: l'aborigen (lingüísticament molt fragmentada), l'anglòfona i la francòfona. L'estratègia del Quebec és ensenyar les llengües pròpies de les comunitats, però al mateix temps ensenyar el francès.

Pel que fa a la immigració i l'escola, el govern del Quebec assegura un ensenyament públic en francès. El francès es considera la llengua pública, però en l'esfera privada no hi ha intervenció.

La noció de *Regió-estat* pot ser una noció molt operativa i important: Quebec o Catalunya no són del tot nacions sense Estat sinó regions-estat. Això pot ajudar a canviar la perspectiva de les coses; és precisament en les regions-estat que tenim determinats avantatges que no hem d'oblidar: la proximitat de la classe política, l'eficàcia que aquesta proximitat possibilita i la capacitat de mantenir la cohesió social.

Els recursos són limitats, de manera que les polítiques d'immigració han de ser realistes. Cal tenir la possibilitat de gestionar la diversitat des d'un punt de vista propi, sense cedir ni a un estat homogeneïtzador ni a un multiculturalisme segmentador. Els models que s'apliquen en general s'han d'entendre en un flux històric. Són models que intenten corregir excessos, com en el cas de Catalunya, en què els models aplicats intenten corregir un intent històric de genocidi cultural.

SESSIÓ III: L'IMMIGRAT

El professor Isidor Marí proposa les línies de debat següents:

1. Com es viu la integració en el context de cultures sense Estat propi. Hi ha dues tendències:
 - a) en la majoria cultural de l'Estat, que afavoreix la mobilitat.
 - b) en la cultura més pròxima, que afavoreix un arrelament i identificació amb l'entorn.
2. Quin paper té la llengua local en aquest procés. Fins a quin punt el coneixement de la llengua permet que la persona que s'ha incorporat deixi de ser vista com un foraster?
3. Analitzar el pes de les experiències prèvies dels immigrants. Com s'entén en les seves cultures d'origen? Quin pes té això en la seva mentalitat?
4. Analitzar la interdependències entre els aspectes socials (habitatge, materials, etc.) i culturals.

La voluntat és parar atenció al nivell més pròxim a les persones.

Un punt especialment crític és determinar fins a quin punt es pot dir que tant a les minories subestatsals com als immigrants els uneix la demanda de reconeixement. Es poden generar estratègies a partir d'aquí? La cohesió cultural, l'equitat social i la continuïtat cultural, es poden aconseguir?

Professor John Loughlin:

Cal distingir entre estats unitaris i estats federals. El Regne Unit és un cas a part, perquè no és ni federal ni unitari, sinó una unió multinacional composta per Anglaterra, Escòcia, País de Gal·les i Irlanda del Nord. Dins d'Anglaterra hi ha, a més, diferents regions. Però Anglaterra, en sentit estricte, sí que es pot considerar un país centralitzat.

El professor Loughlin ha presentat una breu síntesi de l'evolució de l'estructura estatal del Regne Unit en els darrers decennis. Ha concentrat la seva atenció en el cas de País de Gal·les i en la manera com aquest País ha rebut l'impacte de les transformacions polítiques i de la immigració.

El Regne Unit ha viscut tradicionalment la diversitat de manera molt poc conflictiva, a excepció del problema amb Irlanda del Nord. No hi ha una tradició unitarista o conscientment homogeneïtzadora, com es pot constatar a l'Estat francès o l'Estat espanyol. Potser en bona part és perquè tampoc el Regne Unit s'ha concebut mai com un Estat-nació en el sentit tradicional de la paraula, encara que ha pesat d'una manera molt notable el fet que Anglaterra hagi estat el grup nacional francament hegemònic de la unió. Això es mostra en el fet que els anglesos no tinguin inconvenient a identificar-se en primer lloc com a britànics i en segon lloc com a anglesos, cosa que no es dóna tan fàcilment en els sistemes d'autocomprensió de les altres nacions britàniques.

Per entendre el procés que coneixem com de *devolució*, operat en els darrers anys, hauríem de remuntar-nos a un cert horitzó històric. En qualsevol dels casos és bo de recordar que aquest procés de devolució o d'instauració d'institucions nacionals es produeix en el context d'un reajustament de determinats dèficits democràtics del sistema britànic, així com en el context del procés de pau amb Irlanda. Cal dir també que la incorporació a la UE ha suposat la redefinició de tota una colla de nocions, com *sobirania* o *democràcia*, cosa que ha afavorit l'existència d'un debat molt creatiu.

Hi ha també uns pressupòsits d'ordre cultural molt importants, sense els quals hauria estat pràcticament impossible de parlar de tot aquest procés de reconfiguració de les relacions entre les diferents nacions britàniques. Fonamentalment hauríem de recordar

que no es pot parlar d'una nació britànica, que no hi ha hagut mai un Estat-nació i que la diversitat ha estat sempre un element substantiu del Regne Unit.

El País de Gal·les és, a diferència, per exemple, d'Escòcia, un país amb una identitat nacional relativament feble. Des del punt de vista històric no hi ha antecedents d'una independència política plena, tota vegada que podem parlar d'una assimilació bastant antiga a Anglaterra. Amb tot cal parlar de tres elements claus de la identitat gal·lesa:

1. La llengua, que fins a finals del s. XIX era francament majoritària entre la població del País de Gal·les (el 80%). Aquest percentatge va decreixent en la mesura que el País de Gal·les s'obre a les immigracions successives derivades de la puixança econòmica i industrial experimentada al llarg del s. XIX i XX. A principis del s. XX el percentatge havia caigut al 60% i cap als anys 1960s va arribar al 19-20% de la població. Hi ha una relació de causa i efecte entre la immigració i l'afebliment de la implantació de la llengua pròpia del país.
2. L'existència d'una confessió religiosa diferenciada d'Anglaterra és també un poderós element d'identificació nacional. Amb tot, és evident que el valor d'aquest factor ha tendit a perdre importància en la mesura que al País de Gal·les, com al conjunt d'Occident, ha anat guanyant força una cultura laica construïda al marge de les aportacions de les diferents confessions religioses (avui per avui, per exemple, només un 8% dels gal·lesos es considera practicant).
3. Polítiques radicals, és a dir, l'existència d'una majoria tradicional laborista enfront d'una forta tradició conservadora anglesa. Com a mínim fins a mitjans del s. XX aquest és un element de diferenciació molt notable.

De quina manera ha afectat la immigració al fràgil teixit nacional gal·lès? Podríem distingir diferents nivells d'immigració:

- a) La immigració interior del País de Gal·les. Prové en general de les zones rurals atretes per la industrialització. No suposa, òbviament, una erosió del caràcter nacional gal·lès.
- b) La immigració procedent de l'interior del Regne Unit. El grup principal és el d'Irlanda. El flux més important es produeix al s. XIX. Inicialment es produeix una

tensió derivada de la competència per l'obtenció de llocs de treball. Té un impacte lingüístic notable, tenint en compte que tendeixen a preferir l'anglès. A més cal tenir en compte que els irlandesos provenen de la tradició catòlica. Sovint acaben desenvolupant actituds clarament antinacionalistes i només molt recentment han tendit a incorporar la realitat nacional del País de Gal·les d'una manera normalitzada.

- c) Hi ha també una onada d'immigració més recent procedent d'Anglaterra. Les seves actituds envers el País de Gal·les són les més remarcablement indiferents i en alguns casos fins i tot hostils a tot el que representa un procés de normalització lingüística i nacional. Avui per avui suposen el 20% de la població en el País de Gal·les.
- d) La immigració procedent d'Europa.
- e) La immigració procedent d'altres continents, especialment de l'Àfrica; per exemple, de països com Somàlia.

Podem dir, doncs, que:

1. La immigració ha tingut un efecte molt considerable.
2. La instauració d'institucions pròpies a partir del 1997 ha suposat un element de reactivació de la identitat gal·lesa.
3. De les tres bases de la identitat gal·lesa, l'única que queda clarament reforçada en aquest moment és la revifada de la llengua. Això és una mostra de com la intervenció política és extraordinàriament rellevant a l'hora d'incidir en la recuperació d'elements d'identitat.

Rafael Crespo:

Convindria redefinir la noció d'immigració, en el sentit de no considerar-la com un límit, sinó com una oportunitat per enriquir-se, per aprendre de l'altre, per entrar en un procés de millora en tots els ordres. No solament hem d'esperar que el nouvingut sigui una persona que s'adapta: perquè es produeixi un procés no viciat, convé que la societat receptora tingui també el reflex d'adaptar-se. Per això és essencial que tinguem instruments teòrics una mica més refinats que els que es mostren, per exemple, quan parlem de *nosaltres* i *ells*. Entre altres coses perquè la noció d'*ells* és extremament complexa. En el si de la comunitat humana que descrivim amb el nom d'*ells* es produ-

eix indefugiblement un procés d'adaptació que no es pot desconnectar del procés de relació amb la societat autòctona. Ens calen instruments més refinats que proveinguin, per exemple, de la capacitat de compatibilitzar mètodes de comprensió propis de les ciències socials amb mètodes propis de l'antropologia.

Es poden crear lligams ben imaginatius amb els nouvinguts, especialment si tenim en compte que, en el cas de Catalunya, partim també, com molts dels nouvinguts, d'una cultura sense Estat. Dit altrament, la sensibilitat pròpia de Catalunya pot afavorir una comprensió més exacta del nouvingut perquè sabem per pròpia experiència que la nacionalitat oficial no és necessàriament la forma privilegiada d'autocomprensió. Caldria aprofitar aquestes condicions per generar un model propi d'integració. De la creació d'aquests tipus de complicitats poden néixer canals de comunicació que siguin artífexs de la integració.

Hauríem també d'aprofundir la noció de multiplicitat d'identitats. A l'Àfrica, per exemple, considerar això no és cap problema. Per què no entendre que es poden sumar identitats en lloc de contraposar-les? Hauríem de comprendre que aquesta forma de percebre les coses és molt més potent a l'hora d'interpretar la situació de moltes persones que viuen els processos derivats de la immigració.

A hores d'ara ens podríem preguntar si som realment una societat d'acollida. Quins criteris podríem apuntar per valorar aquesta qüestió? Hi ha un extrem que sovint s'oblida i és que es practiquen polítiques típicament pròpies del despotisme il·lustrat: «tot per a l'immigrant però sense l'immigrant». Això posa en relleu una manca de fluïdesa alarmant entre la societat receptora i els nouvinguts. Sovint les polítiques es fan sense tenir en compte aspectes culturals i sociològics que, al cap i a la fi, són fonamentals. Calen nocions que flexibilitzin la idea que tenim dels immigrants: no podem operar significativament amb conceptes abstractes que no tenen en compte, per exemple, si una persona que ha arribat fa 20 anys o 5 anys o que acaba d'arribar és una persona que ocupa un lloc de poder en el repartiment de la riquesa o no, o si és una persona que pretén establir-se, o bé té projectat d'estar-se provisionalment en el país, o si prové d'una estructura cultural molt tancada o no. Sense un esforç per refinar les categories d'anàlisi estem abocats a no comprendre la complexitat extra-

ordinària de la immigració. Amb això ens hi juguem qüestions tan importants com la cohesió social; ens hi juguem l'existència de conflictes creats, no per la immigració, sinó per una gestió talpera d'aquest fenomen o per l'existència de problemes previs en la societat de rebuda. En tot cas, més que no pas un conflicte intercultural (en el sentit d'incompatibilitat d'objectius), avui per avui tenim un debat diferent: tenim un conflicte de drets.

Hi ha també una descoordinació lamentable de les diferents administracions en el cas de Catalunya. Això no ajuda en res a encarrilar els problemes de manera interessant. No hi ha una política d'immigració, sinó d'estrangeria.

Hauríem de revisar la relació de drets i deures a la llum de l'experiència de la immigració. De la mateixa manera que reconeixem el dret a la immigració per motius diversos, hauríem també d'estar en disposició d'entendre que hi ha un deure d'acollida. Si fóssim capaços d'endegar un procés d'aquest tipus fariem possible d'estimular el nouvingut a percebre el país de recepció com a quelcom propi. Si això no es produeix estem preparant unes relacions potencialment molt desestabilitzadores.

Resulta evident que a Catalunya no ens podem orientar ni pel model del *ius sanguis* (en què la integració és impossible), ni pel model francès assimilacionista (posar la maquinària de l'Estat al servei d'una homogeneïtzació cultural que pretén tenir com a cobertura moral la idea d'igualtat), ni pel model cosmopolita (que no té la sensibilitat de recollir l'existència de les realitats nacionals), sinó per un model multicultural (en què calen projectes de futur capaços d'integrar). Aquest projecte no es pot basar solament en una mentalitat estrictament utilitarista, sinó pensant en un futur comú. En aquest sentit, per a Catalunya seria molt important de recuperar el prestigi que tenia la llengua catalana com a llengua que vehicula valors de progrés i de justícia social. La recuperació d'aquest prestigi segurament està molt lligat al fet que el país tingui un projecte propi. Avui fàcilment detectem una manca de tremp.

Al capdavant en tot aquest debat es posa en relleu la fusta humana d'una societat, d'un país. Potser valdria la pena acabar recordant que totes les persones humanes som estrangers gairebé a tot arreu del món.

El fenomen migratori té sempre impactes evidents sobre les concepcions i les identitats nacionals, i molt particularment sobre les que no disposen d'un marc estatal que les aculli.

El llibre que teniu a les mans recull les actes del simposi internacional *Minories subestats i immigració a Europa: realitats en confluència*, que va tenir lloc a Barcelona els dies 17 i 18 de gener de 2003, organitzat per *Europa Diversa*.

El simposi pretenia ajudar a comprendre com s'articula la diversitat cultural en comunitats amb factors històrics, culturals i nacionals diferents respecte a la majoria estatal, en les quals hi ha col·lectius de persones immigrades amb característiques culturals diverses. I fer-ho tenint molt en compte la distribució de les competències en matèria d'immigració dins d'aquests estats.

Es tractava d'identificar elements clau dels processos i les polítiques d'integració cultural, i de saber si la falta de mecanismes de gestió de la immigració pot dificultar la relació entre immigració i societat receptora. Tot això per, en definitiva, aportar idees imaginatives al debat actual en què la xenofòbia i la demagògia política semblen dominar els discursos sobre la qüestió nacional i la immigració.



Editorial Mediterrània

